الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق ـ قسم القانون العام

الطبيعة القانونية لأعمال المجالس واللجان الإدارية والرقابة عليها

﴿ دراسة مقارنة ﴾

أطروحة أُعدّت لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإدارية والمالية

إعداد الطالب

علي محمد أمين

إشراف الدكتور

حسن مصطفى البحري

الأستاذ في قسم القانون العام
كلية الحقوق/جامعة دمشق

١٤٤٥هـ - ٢٠٢٣م

وفقاً لقرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم / ٥١٦٩ / في جلسته رقم / ٢٢ / التي انعقدت بتاريخ ٧/ ٨/ ٢٠٢٣ والقاضي بتشكيل لجنة الحكم على هذه الرسالة والمؤلفة من السادة الأساتذة:

- الدكتور سعيد نحيلي

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق عضواً

- الدكتور نجم الأحمد

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق عضواً

- الدكتور حسن مصطفى البحري

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق عضواً مشرفاً

- الدكتور عمار التركاوي

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق عضواً

- الدكتور محمود صالح

قاضي في مجلس الدولة عضواً


بسم الله الرحمن الرحيم



صدق الله العظيم

قرآن كريم سورة يوسف الآية "٧٦"

الإهداء

إلى السراج المنير والرحمة المهداة.... إلى رجل الإدارة الأول إليك يا قدوتنا....

رسولنا الكريم.

إلى وطني الحبيب الجريح .. سورية .. وإلى قائد هذا الوطن ....

حفظكم الله.

إلى من رهن حياته ليمنحنا لحظة النجاح.... إلى من أرادني أن أسير على نهجه في إحقاق الحق وإعمال القانون....

والدي... رحمه الله.

إلى من بدعائها خطوت كل خطوة نجاح في حياتي....

أمي ... أمدّ الله في عمركِ.

إلى من لا تحلّو الحياة ولا يطيب اللقاء إلا بهم....إلى من تقاسمت معهم أوقات الحزن والفرح....

أخوتي وإخواتي... حفظكم الله في رعايته.

إلى زهرة حياتي.... إلى من وقفت بجانبي ورسمت السعادة في قلبي....

حبيبي ... حفظكِ الله.

إلى الغائب الحاضر في قلبي ووجداني.... إلى من كان لي سنداً وعوناً في حياتي....

صهري... رحمه الله.

إلى روح أستاذي ومعلمي... إلى من تكرم علي بقبول إشرافه فكان له الفضل الأول في إنجاز هذا العمل....

الدكتور محمد العموري.. الرحمة لروحك الطاهرة

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل بفكرة، ببسمة، أو بدعاء في ظهر الغيب....

أصدقائي... رعاكم الله.

إلى كل هؤلاء جميعاً أهدي ثمرة هذا العمل.

شكر وتقدير

عمـلاً بقـول المـولى سـبحانه وتعـالى " **ولا تنســوا الفَضْــلَ بَيْــنَكُم**" لا يسـعني بدايـةً إلا أن أتقـدم بخـالص امتنـاني وتقـديري إلـى مـن سـاندني فـي رحلتـي العلميـة والأكاديميـة .. وتكـرم بقبـول نقـل الإشـراف علـى أطروحتـي.. فكـان لـي بمثابـة الأخ المرشـد والناصـح فـي مراحـل إعـداد هـذه الأطروحـة.. فمـا كـان لهـذا العمل أن يرى النور لولا توجيهاته القيمة.. فأسأل الله أن يحفظه ويمده بدوام الصحة والعافية...

أستاذي المشرف الدكتور حسن مصطفى البحري

لكَ مني جزيل الشكر وبالغ الامتنان .. جزاك الله تعالى خير جزاء

وأتقـدم بالشـكر وعظـيم الامتنـان والتقـدير إلـى أسـاتذتي الكـرام أعضـاء لجنـة الحكـم علـى الأطروحـة. الـذين غرسـوا فينـا حـب التعمـق والفهـم لـروح القـانون قبـل نصّوصـه منـذ بدايـة عهـدنا فـي الدراسـات العليـا. والـذين رغـم كثـرة إنشـغالهم وعظـيم مسـؤولياتهم... تكّرمـوا بقبـول المشـاركة فـي لجنـة الحكـم علـى هـذه الأطروحـة لإغنائهـا بفكـرهم وآرائهـم. ولمـا سيضـيفونه مـن ملاحظـات قيمـة سـتغني الأطروحـة بكـل تأكيـد. داعيـاً اللـه أن يوفقهم إلى ما فيه الخير والسداد.

الدكتور سعيد نحيلي الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق

الدكتور نجم الأحمد الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق

الدكتور عمار التركاوي الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق

الدكتور محمود صالح قاضي في مجلس الدولة

لكم مني جميعاً جزيل الشكر وعظيم الإمتنان والعرفان... حفظكم الله

ولا يفـوتني فـي هـذا المقـام إلا أن أتوجـه بجزيـل الشـكر والإحتـرام لعمـادة كليـة الحقـوق فـي جامعـة دمشـق ولجميـع الأسـاتذة والأسـاتذة المسـاعدين والمدرسـين فـي قسـم القـانون العـام، والـذين كـان لهـم كبيـر الفضـل في المضي قدماً نحو إنجاز هذه الأطروحة...

لكم مني أساتذتي الكرام كل الشكر والتقدير...

الفهرس

العنوان	رقم الصفحة
مقدمة	١
الباب الأول	
ماهية المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي	
تمهيد وتقسيم:	١٣
الفصل الأول	
التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري	
تمهيد وتقسيم:	١٧
المبحث الأول: موقف الفقه من العمل القضائي	١٩
المطلب الأول: المعايير الشكلية (العضوية)	١٩
الفرع الأول: المعيار العضوي الإجرائي	٢٠
الفرع الثاني: معيار الاستقلال العضوي (المدرسة القاعدية)	٢٤
المطلب الثاني: المعايير الموضوعية (المادية)	٢٩
الفرع الأول: معيار العناصر المكونة للعمل القضائي (هيكل العمل)	٢٩
الفرع الثاني: معيار الغاية من العمل	٣٣
الفرع الثالث: معيار النزاع	٣٦
المطلب الثالث: المعايير المختلطة(المزدوجة)	٣٨
المطلب الرابع: موقف الفقه العربي من معايير التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري	٤٢
الفرع الأول: موقف الفقه المصري والسوري	٤٢
الفرع الثاني: نقد معايير التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي	٤٥
المبحث الثاني: موقف القضاء من تحديد طبيعة العمل القضائي	٤٩
المطلب الأول: العمل القضائي في أحكام القضاء الفرنسي	٥١
الفرع الأول: موقف القضاء العادي من تحديد طبيعة العمل القضائي	٥٢

الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري من تحديد طبيعة العمل القضائي ٥٥
المطلب الثاني: العمل القضائي في أحكام القضاء العربي ٦٥
الفرع الأول: العمل القضائي في أحكام القضاء المصري ٦٦
الفرع الثاني: العمل القضائي في أحكام القضاء السوري ٧٦

الفصل الثاني

تطبيقات المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تمهيد وتقسيم: ٨٥
المبحث الأول: المجالس التأديبية ٨٧
المطلب الأول: سلطة التأديب في ظل الأنظمة التأديبية المختلفة ٨٨
الفرع الأول: النظام الإداري في التأديب ٨٩
الفرع الثاني: النظام القضائي في التأديب ٩٣
الفرع الثالث: النظام شبه القضائي في التأديب ١٠٠
المطلب الثاني: تطبيقات المجالس التأديبية في دول المقارنة ١٠٥
الفرع الأول: المجالس التأديبية في فرنسا ١٠٥
الفرع الثاني: تطبيقات المجالس التأديبية في مصر ١١٥
الفرع الثالث: تطبيقات المجالس التأديبية في سورية ١٢٧
المبحث الثاني: اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ١٤٧
المطلب الأول: مفهوم اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ١٤٨
الفرع الأول: التعريف العام للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ١٤٨
الفرع الثاني: الأساس القانوني للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ١٥٦
الفرع الثالث: تمييز اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي عن اللجان الأخرى ١٦٨
المطلب الثاني: تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في سورية ١٧٤
الفرع الأول: اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي الناشئة عن منازعات الملكية ١٧٥
الفرع الثاني: اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بشأن المنازعات المالية ١٨١
الفرع الثالث: اللجان الخاصة بالتشريع المائي ١٩٤

الباب الثاني

الطبيعة الإجرائية والرقابية لأعمال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تمهيد وتقسيم: ٢٠١

الفصل الأول

المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بين (الإجراءات والتكييف)

تمهيد وتقسيم: ٢٠٥

المبحث الأول: إجراءات التقاضي أمام المجالس التاديبية وتكييف قراراتها ٢٠٧

المطلب الأول: الإجراءات المتبعة أمام المجالس التاديبية ٢٠٧

الفرع الأول: إجراءات التحقيق الإداري ٢٠٨

الفرع الثاني: القواعد والإجراءات الناظمة لعمل مجالس التأديب ٢١٦

المطلب الثاني: التكييف القانوني لقرارات مجالس التاديب ٢٢٨

الفرع الأول: التكييف القانوني لمجالس التأديب في فرنسا ٢٢٩

الفرع الثاني: موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية من تكييف قرارات مجالس التأديب ٢٣٣

الفرع الثالث: موقف المحكمة الإدارية العليا السورية من تكييف قرارات مجالس التأديب ٢٤٤

المبحث الثاني: إجراءات التقاضي أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتكييف قراراتها ٢٥٣

المطلب الأول: الإجراءات الخاصة أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ٢٥٣

الفرع الأول: الإجراءات المطبقة أمام لجان الاستملاك ٢٥٤

الفرع الثاني: الإجراءات المطبقة أمام اللجان الضريبية ٢٦٧

المطلب الثاني: التكييف القانوني لقرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ٢٧٢

الفرع الأول: إضفاء الصفة الإدارية على قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي ٢٧٣

الفرع الثاني: إضفاء الصفة القضائية على قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي ٢٨١

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على أعمال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تمهيد وتقسيم: ٢٩٣

المبحث الأول: رقابة المحكمة الإدارية العليا على أعمال مجالس التاديب ٢٩٥

المطلب الأول: الطعن في قرارات مجالس التاديب ٢٩٦

الفرع الأول: طرق الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية ٢٩٧

الفرع الثاني: إجراءات التقاضي والطعون أمام المحكمة الإدارية العليا ٣١١

المطلب الثاني: رقابة المحكمة الإدارية العليا على إجراءات وقرارات مجالس التاديب وقراراتها ٣٢١

الفرع الأول: رقابة المحكمة الإدارية العليا على القواعد الشكلية والموضوعية في قرارات مجالس التأديب النهائية ٣٢٢

الفرع الثاني: رقابة المحكمة الإدارية العليا على التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية "نظرية الغلو" ٣٣٥

المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي..... ٣٤٩

المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على قرارات لجان الاستملاك (لجنة التقدير البدائي ولجنة إعادة النظر) ٣٤٩

الفرع الأول: موقف مجلس الدولة من قطعية قرارات لجان الاستملاك ٣٥١

الفرع الثاني: حالات الطعن في قرارات لجان الاستملاك أمام القضاء الإداري ٣٥٩

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال اللجان الضريبة ٣٨٢

الفرع الأول: مراحل تطور الاختصاص القضائي على قرارات اللجان الضريبية ٣٨٣

الفرع الثاني: إجراءات الطعن بقرارات اللجان الضريبية أمام القضاء الإداري ٣٩٢

خاتمة..... ٤٠٩

النتائج..... ٤٠٩

التوصيات..... ٤١٥

ملحق ٤٢١

قائمة المراجع ٤٥١

ملخص البحث

يعد مصطلح "**المجالس واللجان الإدارية** " يعد من الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة في مباشرتها لوظيفتها التنفيذية، ولتعدد تلك المجالس واللجان الإدارية تطرقت هذه الدراسة إلى أهم تطبيقاتها وهي "**المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي**"، لأنها تثير إشكالات عدة لعل من أبرزها تداخل السلطتين القضائية والتنفيذية في حل المنازعات الناشئة بين الأفراد والإدارة أو توقيع جزاءات تأديبية على فئات معينة من العاملين في الدولة.

يعد القضاء أحد مرافق الدولة الأساسية والمهمة التي لها مكانة خاصة، وهو إحدى السلطات الثلاث (التشريعية والقضائية والتنفيذية)، التي تتكون منها الدولة، وتنص دساتير الدول كلها على أن القضاء مستقل، ولا سلطان لأحد عليه، وتضع عديد من الدول ضمانات لتحقيق استقلاله. وغالباً لا يسلم مرفق القضاء من إشكاليات تتعلق باختصاصاته، ولعل أبرز الإشكاليات التي يواجهها القضاء في بعض الدول، وخاصة سورية إسناد بعض الاختصاصات القضائية إلى جهات غير قضائية، أو إحالة بعض المنازعات إلى مجالس ولجان إدارية تتولى الفصل فيها خارج إطار سلطة القضاء، ويكون تشكيلها من عناصر قضائية وإدارية.

وما نلاحظه أن المشرع السوري أنشأ عديداً من المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لأغراض متعددة من أهمها الحد من ظاهرة بطء العدالة وتكدس القضايا المعروضة على المحاكم العادية أو الإدارية، وذلك بسبب كثرة عدد القضايا وتنوع موضوعاتها، ما يكون له أثر إيجابي على صحة تطبيق القانون وسرعة الفصل في المنازعات. وهذه الجهات ذات الاختصاص القضائي إما أن تأخذ شكل مجالس التأديب (الخاصة بفئات مستثناة من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ كقضاة الحكم وأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات وغيرهم)، وإما شكل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي (مثل لجنة حل الخلافات ولجنة إعادة النظر المنصوص عليهما في قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ وغيرهما).

ونظراً لكثرة المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في التطبيق العملي في سورية وتناولها لموضوعات تمس حقوق الأفراد وحرياتهم كحق الملكية وحرية التصرف بالمال وغيرها، أدى ذلك لطرح تساؤلات عديدة حول الطبيعة القانونية لأعمال تلك المجالس واللجان من حيث ما يصدر عنها من إجراءات وقرارات، فسعى الفقه والقضاء الفرنسي والعربي جاهداً لتوضيح تلك الطبيعة من خلال وضع معيار ثابت وجامع للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري في سبيل إصباغ القرارات

الصادرة عن هذه المجالس واللجان بالصفة الإدارية أو القضائية أو شبه القضائية، ومن ثم معرفة نوع الرقابة القضائية عليها هل تخضع إلى القضاء العادي أم القضاء الإداري؟

ومن هذا المنطلق اعتمدنا في أطروحتنا على مصطلح " **المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي** "، ومن ثم قسمنا هذا الدراسة لبابين رئيسين وهما: ماهية المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي **(الباب الأول)**، والطبيعة الإجرائية والرقابية لإعمال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي **(الباب الثاني)**.

وفي نهاية هذه الدراسة تم التوصل إلى عدد من النتائج والتوصيات من أبرزها أن ظهور معايير عدة لتمييز العمل القضائي عن العمل الإداري وهذه المعايير التقليدية تنحصر بالشكلية والموضوعية والمختلطة إضافة لظهور معايير حديثة لم تلقَ اهتماماً واسعاً من قبل الفقه والقضاء، فهذه المعايير الثلاثة يستدل بها من قبل المشرع أو القضاء لمعرفة طبيعة القرارات الصادرة عن المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي هل هي قرارات إدارية أم قضائية أم شبه قضائية؟، وإن موقف القضاء العربي – المصري والسوري– وخاصة (القضاء الإداري) وكذلك الفقه ينتقل بين معايير مختلفة ولا يمكن القول إنه استقر على معيار واحد في تحديد العمل القضائي حتى وقتنا الحالي وذلك استناداً إلى ما تم عرضه من اجتهادات قضائية وآراء فقهية. ومن أبرز التوصيات الاقتراح على المشرع بوجوب غلبة العنصر القضائي على العنصر الإداري في تشكيل مجالس التأديب – يفضل أن يكون تشكيله قضائياً بحتاً كونه يصدر أحكاماً قضائية نهائية– ليكون القاضي الإداري صاحب كلمة الفصل في القضية، ويقتصر العنصر الإداري في إبداء الآراء، لما يتمتع به القاضي من استقلال وحيدة، وأهمية أن يتدخل المشرع لضمان أن يكون تعيين أعضاء مجالس التأديب بمنأى عن السلطة الرئاسية ممن يمثلون الإدارة، توصلاً لمحاكمة يطمئن إليها المحال لمجلس التأديب، واستقلال أعضاء المجلس عند ممارستهم لأعمالهم.

الكلمات المفتاحية: العمل القضائي، المعايير الشكلية والموضوعية، المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، المجالس التأديبية، لجان الاستملاك، لجان ضريبة الدخل.

المختصرات الفرنسية :

***A. J. D.A.**: Actualité juridique, droit administratif.*

***Cass.**: Cour de cassation.*

***C.C.**: Conseil constitutionnel.*

***C. E.:** Consiel d'État, arrêt du conseil d'état.*

***Concl**: Conclusions.*

***Dalloz**: Receuil Dalloz.*

***Èd.**: Èdition.*

***J. C. P.**: Juris Classeur périodique (La Semaine Juridique)*

***L.G.D.J.**: Libraire Générale du droit et de Jurisprudence.*

***Op. Cit**: Ouvrage Précité.*

***P.**: Page*

***R.D.P.**: Revue de droit Public et de la science politique en france et à L'Etranger.*

***Rec.:** Receuil.*

***C.D.C.E**: Études et document du conseil d'état.*

***T.C:** Tribunal des conflits*

مقدمة

يتبادر إلى الأذهان عند طرح مصطلح "**المجالس واللجان الإدارية** " **تلك المجالس واللجان التي تبت في منازعات تمس حقوق الأفراد وحرياتهم، وهو ما أطلق عليها المشرع السوري تسمية "المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي**"، إضافة إلى ذلك فإن تلك المجالس واللجان تُثير تساؤلات عدة من أبرزها تداخل السلطة القضائية مع السلطة التنفيذية في حل بعض المنازعات الإدارية، فيعد ذلك خرقاً لأحد المبادئ الدستورية الأساسية ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على فكرة توزيع وظائف الحكم الرئيسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، وإن كانت هذه الفكرة جوهر مبدأ الفصل بين السلطات لكن ليس معناها إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم، ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات تعاون وتوازن وتوفير الحيدة لكل منها في مجال اختصاصها، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها ليكون نظام الحكم قائماً على أساس أن " **السلطة تحُدّ أو توقف السلطة**"، فيؤدي ذلك إلى حماية حريات الأفراد، وضمان حقوقهم، واحترام القوانين، وحسن تطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً [١].

والمعروف أن الدولة الحديثة دولة تدخلية فبعد زوال أسطورة الدولة الحارسة، وقيام دولة الخدمة العامة على انقاضها، أخذت تدمج ميادين لم تكن لها، ما أدى إلى ظهور مرافق جديدة، ما كان يقدر لها أن تظهر لولا هذا التطور في مهمات الدولة، وفي سبيل تنظيم هذه المهمات تلجأ الدولة إلى إصدار تشريعات متعددة، تحدد حقوقاً للأفراد أو التزامات عليهم، وفي هذه الحالة لابد أن تبرز مشاكل جديدة مع الإدارة، ومعروف أن كل مشكلة يجب أن يوضع لها حل، من هذا الحل اللجوء إلى القضاء الذي هو مستقر العدالة في المجتمع، لكن قد يعجز القضاء عن القيام بالعبء كله، عندئذ يتجه المشرع إلى خلق مجالس ولجان إدارية يمنحها اختصاصاً قضائياً للفصل في بعض الخصومات التي تنشب بين الإدارة والأفراد، وفيما يقع من مخالفات في تطبيق القوانين، ونعتقد أن ظهور المجالس واللجان يكمن في أكثر من سبب منها كثرة المنازعات التي تعرقل عمل القضاء، فتلافياً للتأخير في حسم هذه المنازعات، ولكي لا يضار أصحاب الحقوق في حقوقهم بسبب هذا التأخير، يلجأ المشرع

---

[١] انظر: د. حسن مصطفى البحري، (٢٠٠٥/٢٠٠٦)، **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص٣٩ وما بعدها.

إلى استحداث مثل هذه المجالس واللجان التي –غالباً– يرأسها قاضٍ، وكذلك الطبيعة الفنية لبعض المنازعات التي قد تتطلب خبرة خاصة، ما يجعل هذه المجالس واللجان أكثر مقدرة على حسم مثل هذه المنازعات، ومن الأسباب الأخرى الأهمية الكبيرة لبعض القضايا التي يجب أن يوكل أمر البت فيها إلى جهات أخرى غير القضاء تتميز بالكفاءة وسرعة الحسم بسبب تعلق هذه المسائل بمصلحة شرائح واسعة من المجتمع الأمر الذي يتطلب إنجازها بسرعة ودقة.

فالإدارة في أثناء ممارستها لأعمالها تتخذ قرارات إدارية مستندةً على النص التشريعي، وإذا ظهر أن هذه القرارات تمس المراكز القانونية وتقيد حقوق الأفراد وحرياتهم، أتاح لهم المشرع حق الاعتراض على تلك القرارات أمام المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، وهي إما أن تأخذ شكل **مجالس تأديب**، وإما شكل **لجان الإدارية ذات اختصاص قضائي**، فتتولى مهمة الفصل في بعض المنازعات التي يخصها بها المشرع مثل المخالفات التأديبية لفئات معينة من العاملين بالدولة أو منازعات تتعلق بالملكية (كالاستملاك) أو المنازعات التي تمس حق التصرف في المال (كالضرائب والرسوم) وغيرها الكثير [1]، وبهذا ستمارس الإدارة اختصاص الفصل في نزاع وهو من الاختصاصات القضائية.

وعند الحديث عن الاختصاص هناك شَبَه كبير بين أعمال الإدارة وأعمال القضاء، فكلاهما ينقل النص من حالة الجمود إلى حالة التطبيق كما أن مواضيع الاختصاصات في كلتا السلطتين "**التنفيذية والقضائية**" تتماثل، فكلاهما له اختصاص مكاني وزماني وشخصي، إلا أن الاختلاف في التطبيق. وليس هذا الاختلاف الوحيد، بل إن الأثر الذي يترتب على عمل كل من السلطتين يختلف أيضاً، ففي الوقت الذي يكون للحكم القضائي قوة الشيء المقضي به؛ فإنه بالإمكان إلغاء القرار الإداري وسحبه وتعديله.

ومن نتائج الاختلاف أن الدولة غير مسؤولة عن أعمال السلطة القضائية (ما عدا حالة المخاصمة)، كما أن كلتا السلطتين تتبع نظاماً قانونياً مختلفاً عند صدور قراراتها وبالتالي تختلف القوانين التي تنظم الطعن على كلٍ من القرار الإداري، والحكم القضائي في مدة الطعن والجهة المختصة بالنظر في الطعن وأسباب تقديمه. وإذا صدر عن الإدارة أعمال تُشبه أعمال السلطة القضائية فهناك **معايير تمييز بين أعمال السلطتين** وللمشرع إسهام في هذا الأمر أيضا، فهو الذي يضفي على بعض القرارات الصفة الإدارية أو القضائية وهو يمنح بعض الأعمال حجية الشيء

---

[1] انظر الملحق في نهاية هذه الرسالة.

المقضي به، وقد يحدد بعض أعمال الإدارة التي تخضع إلى رقابة القضاء العادي لا الإداري، ومن خلال هذه المعايير والعلامات يمكن تمييز العمل القضائي من العمل الإداري.

ومما لا شك فيه أن إيضاح التمييز بين العَملَيْن القضائي والإداري يسهم في فهم الطبيعة القانونية لعمل المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فالتأديب عن طريق مجالس التأديب المشكّلة في بعض الجهات للنظر في مساءلة بعض الفئات الخاصة مزيج بين العَملَيْن القضائي والإداري، فهو يختلف عن نظام التأديب في الجهات الإدارية، وكذلك يختلف ويبتعد عن التأديب القضائي (المحاكم التأديبية أو المسلكية) في كون تشكيل مجالس التأديب يشتمل على عنصر إداري إلى جانب العنصر القضائي.

كذلك الأمر لا يختلف في اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي – من تطبيقاتها اللجان المنصوص عليها في قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ١٩٨٣/٨/٢٤، واللجان الضريبية المحددة في قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته، فثار الخلاف بين الفقه والقضاء حول تحديد طبيعة قراراتها لمجرد أنها تباشر اختصاصاً قضائياً، وذلك لأن اللجان الإدارية تجعل ما تصدره من قبيل القرارات القضائية ويجب أن يطعن فيه أمام المحاكم القضائية المختلفة (القضاء العادي أو الإداري)، لأنه لا يجوز إضفاء الصفة القضائية على عمل إداري حتى يكون بمنأى عن الطعن فيه بالإلغاء، إذ أن في ذلك مخالفة لأحكام الدستور.

أ ـ أهمية البحث:

تشغل "**المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي**" أهمية كبيرة من الناحية الواقعية ناجمة عن كونها تتولى الفصل في جانب كبير من الخصومات التي تبرز في أثناء ممارسة الإدارة لوظيفتها، وهذه الأهمية تبدو أيضاً من كونها استثناء من الأصل الذي يتمثل في بسط القضاء ولايته على كل المسائل التي تثور في الواقع التطبيقي.

وكذلك تنبع هذه الأهمية من إمكانية عدّ هذه "**المجالس واللجان**" نواة لقضاء إداري جديد بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري الذي أصبح ملاذاً للأفراد يلجؤون إليه عندما تتعسف الإدارة بحقهم، والذي أثبتت الظروف وتجارب الدول التي أخذت به صحة نهجه ونجاحه، إلا أن هذه الأهمية لا تعني الإفراط في إنشاء مثل هذه المجالس واللجان إلى الحد الذي يجعل اختصاصها في الفصل في المنازعات عاماً، وولاية القضاء بمحاكمه وضماناته استثناء، وهذا يلاحظ خاصة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد (أنجلترا)، فكلما استحدثت الدولة مرافق جديدة واستجدت حاجات –وهي كثيرة– وأثيرت المنازعات بشأنها تصدر التشريعات منشِئةً مجالس

ولجان جديدة لمعالجة الموقف، وبذلك تتراكم حتى تبلغ العشرات، وحتى ينقلب الوضع، فبدلاً من أن تؤدي رسالتها في القضاء أداء جيداً وسليماً تصبح مصدر تأخير ومشكلات جديدة للأفراد وللإدارة التي أوجدتها، وهذا بدوره يعود إلى أسباب عدة منها، ما يتعلق بتشكيلها، فقد يقتصر على عناصر إدارية خالصة تفقد فيها عناصر الكفاءة والخبرة التي يجب لزومها فيمن يقضي، ومنها ما يعود إلى الغموض والإبهام في القوانين التي نصت على إنشائها، فلا تأتي مثلاً بذكر اختصاصاتها ذكراً واضحاً وصريحاً، فتثور المشكلات بشأن ما يدخل ضمن هذه الاختصاصات، ومن الأسباب الأخرى غياب بسط القضاء لرقابته على القرارات التي يصدرها قسم كبير من هذه المجالس واللجان، لأن المشرع حصّنها من رقابة القضاء.

مما قد يولد شعور لدى القائمين على أعمال هذه المجالس واللجان بقلة أهمية الأعمال التي يتولون القيام بها، وبالتالي تأتي قراراتها تحمل في ثناياها فَقْد الدقة والبعد عن الحقيقة.

كما أن لموضوع البحث أهمية تتجسد في إبراز النصوص التي تحدد اختصاص الإدارة والسلطة القضائية والقوانين الواجبة الاتباع عند صدور العمل عن أي منهما، فالنص التشريعي هو الذي سيحدد للأفراد نوع الاعتراض أو الطعن على قرارات الإدارة أو القضاء، وإبراز إسهام القضاء في تحديد الجهة المختصة في نظر النزاع في حال رفض الاعتراض، وما هو الحل في حال وجود فراغ تشريعي؟

لاشك أيضاً أن هناك أهمية بالغة تتعلق بتحديد طبيعة القرارات الصادرة عن "**المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي** "، وتكمن هذه الأهمية في تحديد المحكمة المختصة في نظر الطعن عليها، فلو تم النظر إليها على أنها أحكامٌ قضائية لكانت درجة من درجات التقاضي يطعن بها أمام الدرجة الثانية سواء أمام المحكمة الإدارية العليا (القضاء الإداري)، أو محكمة الاستئناف أو النقض(القضاء العادي)، شأنها شأن الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية أو الإدارية، أما إذا نظر إليها على أنها مجرد قرارات إدارية فإن الطعن بها يكون أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري، لأنها قرارات إدارية نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، وذلك وفقاً لما ورد النص عليه في المادة /١١/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، وقد تردد الفقه والقضاء في مصر وسورية بعد ما يصدر عن المجالس واللجان ذات الاختصاص القضائي مجرد قرارات إدارية أو أنها أحكام قضائية أو أشبه بالأحكام القضائية منها إلى القرارات الإدارية.

كما تبدو أهمية الوقوف على طبيعة قرارات مجالس التأديب من زاوية تحديد مدى مسؤولية الدولة عن قرارات تلك المجالس واللجان، فالدولة لا تُسأل كقاعدة عامة عن الأضرار التي تصيب الأفراد من

جراء الأخطاء التي تنطوي عليها الأحكام القضائية، وذلك بخلاف الحال بالنسبة لأعمالها الإدارية ومؤدى هذه التفرقة أن النظر إلى قرارات تلك "**المجالس واللجان**" على أنها قرارات قضائية يحول دون تقرير مسؤولية الدولة عنها إلا استثناءً، أما إذا تم النظر إليها على أنها قرارات إدارية فإن الدولة تلتزم بتعويض الأضرار الناشئة على الأخطاء التي تنطوي عليها قرارات تلك "**المجالس واللجان**" حال توفر شروط هذه المسؤولية.

ب ـ هدف البحث:

تسليط الضوء على الطبيعة القانونية للأعمال (الإجراءات والقرارات) الصادرة عن المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي فيما إذا كانت قرارات إدارية أم أنها أحكام قضائية وما التوجه القضائي في تفسير هذا النوع من الأعمال؛ وبعد الوصول إلى الطبيعة القانونية سيكون من اليسير معرفة القواعد القانونية واجبة التطبيق على هذا النوع من القرارات، وما ينطبق عليها من قواعد حال ممارسة الإدارة أعمالاً قضائية كجواز السحب أو الإلغاء أو التعويض أو رفضه. وتحديد نوع الرقابة التي يخضع لها القرار الصادر عنها فيما إذا كانت رقابة القضاء الإداري أم رقابة القضاء العادي.

كما أن الهدف من الدراسة بيان كيفية تقديم الاعتراض أو الطعن أمام هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي قبل معرفة طبيعة قراراتها، وينطبق الأمر ذاته على من يتبوأ منصباً في إحدى الهيئات الإدارية ينص قانونها على حقه في ممارسة اختصاص قضائي.

كما تهدف هذه الدراسة إلى إعادة النظر في المنازعات التي تثار أمام تلك المجالس واللجان تحت سلطان القضاء الإداري، وكذلك تعد في منزلة دعوة إلى إحداث تعديلات تشريعية في القوانين العامة والخاصة التي تخص تلك المجالس واللجان في سورية وبالأخص ما يتعلق بالمجالس التأديبية واللجان الاستملاكية واللجان الضريبية وغيرها من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

جـ ـ إشكالية البحث:

تتحدد الإشكالية في معرفة الطبيعة القانونية لأعمال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ومدى خضوعها إلى رقابة القضاء، ويتفرع عنها تساؤلات عدة أهمها:

– ما الأساس أو التكييف القانوني الذي تستند عليه تلك المجالس واللجان لتمارس العمل القضائي، وما الضمانات المقدمة إلى الأفراد في مواجهة هذا النوع من القرارات وفيما إذا كانت الضمانات التي يوفرها القضاء كالاستقلال والحياد وغير ذلك من الضمانات المقررة؟

– ما الآليات الدستورية والقانونية للحد من صلاحية تلك المجالس واللجان التي تتعسف باستعمال صلاحياتها عند فرض قيود على حقوق الأفراد وحرياتهم؟ وما مدى إسهام المشرع السوري في سن التشريعات لحماية تلك الحقوق والحريات؟

– ما إجراءات التقاضي الإدارية أو القضائية الواجبة الإتباع أمام تلك المجالس واللجان؟ وما مدى تقيدها بالأصول والقواعد اللازمة في حال غياب النص القانوني؟ وما الطبيعة القانونية لتلك الإجراءات؟

– ما نوع الرقابة على أعمال تلك المجالس واللجان، أهي قضائية أم إدارية أم سياسية؟ وهل تخضع إلى رقابة القضاء العادي أو الإداري؟ وما موقف مجلس الدولة السوري من تكييفه لقرارات تلك المجالس واللجان، هل استقر على معيار محدد لتمييز العمل القضائي عن العمل الإداري؟

– ما مدى فعالية مجلس الدولة السوري من خلال القانون الصادر برقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ في بسط ولايته على أعمال تلك المجالس واللجان، هل هي كاملة أو جزئية؟ وهل يمكن عدها أحكاماً يطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا، أم أنها قرارات إدارية يطعن بها أمام القضاء الإداري؟ وهل تغير موقف المشرع السوري بالنسبة لهذا الموضوع؟

د ـ نطاق البحث:

تعد القواعد التي تنظم عمل السلطتين التنفيذية والقضائية من قواعد القانون العام، أما القوانين الاجرائية فهي من القوانين المختلطة لأنها تهم المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، ولهذا سيكون نطاق البحث في مجال القانون العام، مع مراعاة أهمية القانون الخاص، فموضوع الدراسة يتوزع بين القضاء العادي والقضاء الإداري، فالأصل العام في مجال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي هو اختصاص القضاء الإداري، إلا ما استثناه المشرع في القوانين الخاصة بتلك المجالس واللجان، لذلك ستقتصر الدراسة على الأصل العام وهو القضاء الإداري.

ه ـ سبب اختيار موضوع البحث:

بسبب أهمية المشكلات المتعددة التي يثيرها موضوع الدراسة، وبالتالي كثرة التساؤلات التي تحتاج إلى حل، لأن سورية تتبنى فكرة القضاء المزدوج الذي أخذت تظهر فيها مثل هذه المجالس واللجان كحلول يعتقد المشرع نجاعتها للمشكلات الآنية غاضاً الطرف عما تسببه من غموض في فهم طبيعة أعمالها، وغياب الاستقرار بالنسبة للجهاز القضائي وكذلك بالنسبة إلى جهاز الإدارة، وقد خرجت بالموضوع عن نطاقه المحلي، ما أوجب المقارنة مع بعض الدول الأخرى (فرنسا ومصر).

وعلى الرغم من أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ قد وزع الاختصاصات بين السلطات الثلاث، إلا أنه لا تزال بعض الهيئات التابعة إلى السلطة التنفيذية وتمارس اختصاصات قضائية، فهل اعطاء الصفة القضائية للمجالس واللجان الإدارية يعد مصادرة لحق التقاضي الذي صانه الدستور، وإذا كانت الإجابة بالنفي فما الضمانات الممنوحة إلى الأفراد في مواجهة القرارات الصادرة عن تلك المجالس واللجان.

و ـ الدراسات السابقة:

١) دراسة بعنوان " **الاختصاص القضائي وإشكالاته**" كتاب للمحامي الأستاذ عبد الهادي عباس، مكتبة الأسد، سورية: دمشق، عام ١٩٨٣. تناولت هذه الدراسة المبادئ العامة للدولة وجهات القضاء في سورية وترتيب محاكمها واختصاصاتها بوجه عام، وقواعد الاختصاص القضائي (الاختصاص الوظيفي أو الولائي – والاختصاص النوعي – الاختصاص المحلي)، وتحدث عن المجالس واللجان الإدارية فعدها ضمن القضاء الاستثنائي ومنها ما يتعلق بالأمور العقارية، وقضايا العمل الزراعي، وقضايا التسريح، واللجان المالية وقراراتها، ولجان الاستملاك، فكانت دراسته بياناً للنصوص القانونية وما جاء من أحكام قضائية حول تنازع القضاءين العادي والإداري حول اختصاصه بهذه القضايا، من دون التطرق إلى طبيعة تلك الأعمال الصادرة عنها.

٢) أطروحة دكتوراه بعنوان " **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**" مقدمة من قبل الدكتور عمار مرشحة تحت إشراف الدكتور حمود تنار إلى جامعة حلب في سورية عام ٢٠١٤/٢٠١٥، فتناولت هذه الأطروحة نظرية انعدام القرارات الصادرة عن الجهة المستملكة، ومنها اللجان الاستملاكية، إذا شابها عيب من عيوب المشروعية الخارجية أو الداخلية، وبسط القضاء الإداري رقابته عليها، فتم الاعتماد على هذه الأطروحة من الناحية الرقابية على أعمال اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بما يخدم بحثنا.

٣) رسالة ماجستير بعنوان "**طرق الطعن في تقدير دخل المكلفين بضريبة الدخل**" مقدمة من فائز شاهين إلى جامعة دمشق عام ٢٠١٨، فتحدثت هذه الأطروحة عن طرق الطعن الإداري والقضائي أمام اللجان الضريبية المنصوص عليها في قانون ضريبة الدخل ذي الرقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته، وتوسعت هذه الدراسة في طرق الطعن دون تحديد الطبيعة القانونية لعمل اللجان الضريبية.

٤) أطروحة دكتوراه بعنوان "**الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**" قدمت من قبل الدكتور خالد لفته شاكر إلى جامعة بغداد عام١٩٩٢، وهي من أكثر المراجع قرباً من

موضوع الدراسة، كما أن موضوع البحث يتناول الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات.

باستثناء أطروحة الدكتور خالد شاكر جميع تلك الرسائل تحدثت حديثاً جزئياً عما ورد من نصوص قانونية تخص مجلس تأديب أو لجنة من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتركزت تلك الدراسات على الرقابة القضائية أو تحديد الاختصاص المكاني والزماني للمحاكم دون تحديد الطبيعة القانونية لأعمالها.

ز ـ منهج البحث:

تفرض مقتضيات البحث اتباع أكثر من منهج علمي، فكان أول هذه المناهج **المنهج التحليلي** بالنسبة **إلى اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي**، من خلال البحث في جزئيات المشكلة موضوع الدراسة، وتحليل النصوص القانونية التي تخدم الموضوع في **النظام القانوني السوري**، لاستنباط مقصد المشرع منها، وما كان خافياً بين سطورها، فتطبيقات هذه اللجان في سورية متعددة ومتنوعة في مجالات مختلفة بما لا يمكن ذكرها جميعاً ولا يسمح باتباع المنهج المقارن لتلك اللجان، فكان الاكتفاء في تطبيقين من أكثر اللجان شيوعاً وتطبيقاً في سورية، وهما اللجان الخاصة بقانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨، واللجان الضريبية المنصوص عليها في قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته، وبعض اللجان في التشريعات الضريبية الأخرى متى دعت الحاجة لذلك.

واتبعنا أيضاً **المنهج المقارن** بالنسبة **للمجالس التأديبية بين فرنسا ومصر وسورية** من خلال ما جاء من آراء فقهية وأحكام قضائية حول طبيعة أعمال تلك المجالس، فأصّل هذه الطريقة الفقه والقضاء الفرنسي، لذلك تم بيان ما ذكروه من مبادئ أساسية حول فكرة المجالس التأديبية الفرنسية، وكان من أبرز تطبيقات تلك المجالس التي اعتمدناه في موضوع الدراسة مجلس التأديب الخاص بأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات.

ح ـ خطة البحث:

اتبعت في خطة البحث التقسيم اللاتيني، وقسمت موضوع البحث إلى بابين رئيسين، ثم إلى فصلين، فجاء عنوان الباب الأول: "**ماهية المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي**"، وهذا الباب ينقسم إلى فصلين، الأول بعنوان: " **التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري**"، والثاني جاء تحت عنوان:" **تطبيقات المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي**". أما الباب الثاني

الـذي جـاء بعنـوان:" الطبيعـة الإجرائيـة والرقابيـة لأعمـال المجـالس واللجـان الإداريـة ذات الاختصـاص القضـائي"، وهـذا البـاب ينقسـم إلـى فصـلين، الأول بعنـوان: " **المجـالس واللجـان الإداريـة ذات الاختصـاص القضـائي بـين (الإجـراءات والتكييـف)**"، والثـاني جـاء تحـت عنـوان:" **الرقابـة القضـائية علـى أعمال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي**".

الباب الأول

ماهية المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تمهيد وتقسيم:

للسلطة تعريفات عدة، فهنالك من عرفها بأنها:" المرجع الأعلى المُسَلَّم له بالنفوذ، أو الهيئة الاجتماعية القادرة على فرض إرادتها على الإرادات الأخرى. لتعترف الهيئات الأخرى لها بالقيادة والفصل، وبقدرتها وبحقها في المحاكمة وإنزال العقوبات، وبكل ما يضفي عليها الشَّرعيَّة ويوجِب الاحترام لمحددتها والالتزام بقراراتها. وتمثّل الدولة السلطة التي لا تعلوها سلطة في الكيان السياسي. ويتجسد ذلك من خلال امتلاك الدولة لسمة السيادة" [١].

تشكل أعمال الإدارة جزءاً من الأعمال التي تمارسها السلطة التنفيذية [٢]، فهي تقوم أيضاً بأعمال سياسية وحكومية كتنظيم علاقتها مع السلطات الأخرى، ورسم السياسة العامة للبلد، وتمثيل جميع السلطات بعلاقاتها الخارجية، وقيادة القوات المسلحة. وتمارس أعمالاً تدخل ضمن الاختصاص القضائي كإصدار العفو الخاص أو تخفيض العقوبة [٣]. وأعمالاً اخرى ترتبط مع السلطة التشريعية كتقديم مشروعات القوانين وإصدار الأنظمة والتعليمات لتنفيذها.

أما السلطتان التنفيذية والقضائية فكلتاهما تشترك في نقل النص القانوني من حالة العمومية والتجريد إلى حالة الخصوصية والتجسيد؛ لتطبيقه على الأفراد. وتشتركان أيضاً في الغاية؛ فتهدفان إلى تطبيق القانون بواسطة الوسائل التي منحها لهما المشرع. [٤]

أما الاختلافات بينهما فهي عديدة؛ فمن حيث النشاط يعد العمل الإداري النشاط اليومي للهيئات الإدارية والمتمثل في تقديم خدمات المرافق العامة في حين أن النشاط الرئيسي للهيئات القضائية الفصل بين المتخاصمين. لأن المشرع خول الهيئات القضائية سلطة الفصل في النزاعات بعد اتباع الاجراءات القضائية لذلك يكون كل أعضائها من القضاة، في حين أن المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي مُشَكَّلة في غالبيتها من أعضاء ليسوا من السلطة القضائية [٥]. ومن حيث النتيجة فإن لكل من الحكم القضائي والقرار الإداري عناصر وخصائص منها ما هو جوهر السلطة وقوامها ومنها ما يتعلق بكيفية ممارسة السلطة، وعلى الرغم من هذه الاختلافات إلا أن تمييز القرارات

---

[١] انظر: د. حسن مصطفى البحري. السلطة، **بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة** على الموقع الالكتروني التالي: *https://arab-ency.com.sy/law/details/٢٥٧٠٤/٤.*

[٢] انظر: د. مصطفى ابو زيد فهمي. (١٩٩٢)، **القانون الإداري**، الدار الجامعية، مصر: الإسكندرية، ص ٧.

[٣] انظر: د. سامي جمال الدين. (١٩٩٣)، **نظرية العمل الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ص ٣٣.

[٤] انظر: د. حمدي القبيلات. (٢٠١١)، **الوجيز في القضاء الإداري**، ط ١، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ص ٢٢٧.

[٥] انظر: د. نواف كنعان. (٢٠٠٢)، **القانون الإداري الكتاب الأول**، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ص ١٥٣.

الإدارية عن الأعمال القضائية من أكثر المواضيع دقة وتعقيداً [١]؛ ولهذا ظهرت عديد من المعايير معظمها كان نابعاً من معيارين الأول "**شكلي**" والثاني "**موضوعي**" أما الثالث فهو المعيار "**المختلط**".

وكما ذكر سابقاً فالمشرع يستحدث المجالس واللجان الإدارية ويمنحها اختصاصاً قضائياً لحسم بعض المنازعات التي تنشب بين الإدارة والأفراد، وحتى لا نخرج عن صلب هذا البحث وإشكالاته في تحديد الطبيعة القانونية لعمل المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، سيدرس في هذا الباب التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري من خلال تبيان آراء الفقهاء والأحكام القضائية في هذا الخصوص، ثم التطرق إلى أهم تطبيقات المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، وذلك وفقاً للتقسيم الآتي:

الفصل الأول: التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري

الفصل الثاني: تطبيقات المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

---

[١] انظر: د. محمود محمد حافظ. (١٩٩٨)، **القرار الإداري**، ج ١، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ١٨.

الفصل الأول

التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري

تمهيد وتقسيم:

كان العمل القضائي وما زال محوراً لدراسات كثيرة ولا يزال النقاش محتدماً والخلاف قائماً بشأن تحديد طبيعته وبيان جوهره، فلم يتفق الفقهاء في هذا الشأن على رأي، ولم يستقر القضاء على مسلك، إنما ساد التقلب مذاهب الفقه وأحكام القضاء، وقد اهتم فقهاء القانون العام في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين بالبحث في طبيعة العمل القضائي بغية تمييزه عن الأعمال القانونية الأخرى، ذلك أنه من بين جميع التصرفات القانونية توجد تصرفات تصدر عن هيئات متخصصة في فض المنازعات وهذه الهيئات هي المحاكم، فالمهمة الرئيسة لهذه الهيئات توليها حل المنازعات عن طريق تطبيق القواعد القانونية عليها، ويكون ذلك الحل عن طريق التصرفات القضائية (الأحكام) وهذه التصرفات القضائية في حالة كونها نهائية تكتسب قيمة قانونية خاصة هي حجية الشيء المحكوم به التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتصرف القضائي النهائي [١]. إلا أن هذه الفكرة العامة المبسطة لا تبدو كذلك دائماً ولا يمكنها أن تكون أساساً لتحديد طبيعة العمل القضائي وتميزه عن الأعمال الأخرى وذلك لأسباب عدة هي الآتية:

١-لا يوجد تلازم أو ترابط مطلق بين فكرة النزاع والتصرف القضائي، وتوجد منازعات لا تصدر بشأنها أحكام وإنما تصدر قرارات إدارية، إضافة إلى ذلك فإن هناك أحكام تصدر من دون أن يكون هناك أي نزاع بشأنها. والمثال على ذلك، بإمكان المدير (في فرنسا) استناداً إلى أسباب قانونية أن يلغي المداولات التي يقوم بها المجلس البلدي، وخاصة إذا قدم إليه طلب بهذا الخصوص من صاحب الشأن ففي هذه الحالة يتصدى المدير إلى مسألة متنازع عليها من الناحية القانونية، إلا أنه حينما يفصل في هذا النزاع فإنه لا يفصل فيه على أساس كونه قاضياً، كما أن القرار الذي يتخذه لا يعدّ قراراً قضائياً. وعلى العكس من ذلك فإن القرارات التي تصدرها محكمة المحاسبات بخصوص مراجعة صحة الحسابات العامة التي تعرض عليها تعدّ قرارات قضائية على الرغم من أنه لا توجد أي منازعة بشأن صحة الحسابات.[٢]

٢- لا يوجد تلازم مستمر بين فكرة القضاء وبين التصرف القضائي (الحكم) فقد تصدر أحياناً عن القضاء تصرفات ليست قضائية، وفي أحيان أخرى تصدر تصرفات قضائية عن سلطة ليست لها

---

[١] انظر: د. محمد كامل ليله. (١٩٦٧/١٩٦٨)، **الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) "دراسة مقارنة"**، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٥٧٩ و٥٨٠.

[٢] انظر: د. محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص٥٨٠ و٥٨١.

عادة صفة القضاء، والمثال على ذلك في (مصر) رئيس الجمهورية عندما يتخذ قراراً – بعد أخذ رأي مجلس الدولة – في موضوع الغنائم البحرية في الاستئناف المرفوع ضد قرارات مجلس الغنائم.

٣- يجب ألّا يخلط بين المعيار المميز للتصرف القانوني والنظام القانوني بهذا التصرف، فالتصرف القضائي يكتسب حجية الشيء المقضي فيه، وهذه الحجية تعدّ خاصية بارزة وعلامة مميزة للنظام القانوني للتصرف القضائي، ولا يجوز جعل هذه الحجية المميز للعمل القضائي؛ لأنه في أغلب الأحوال، يكون المطلوب معرفة فيما إذا كان القرار يتمتع بالحجية أم لا، وبالتالي فلا يجوز أن نعرف التصرف القضائي بأنه الذي له حجية الشيء المقضي فيه لأن وجود الحجية مترتباً عليه ويعدّ نتيجة له.

إزاء هذه الصعوبات والمشكلات المختلفة التي تحيط بفكرة العمل القضائي فقد طرق الفقه سبلاً شتى مقترِحَاً بذلك حلولاً متعددة من أجل الوصول إلى تحديد طبيعة العمل القضائي، وإذا كان وجود وظيفة قضائية في الدولة تعكس نشاطها وتعبر عنه بتصرفات قضائية أمراً متفقاً عليه بين الفقهاء وذلك أن هذه الوظيفة أمر يفرض نفسه في الواقع ويستعصي على الإنكار، [١] بل إن وجودها أوضح من أن يحتاج إلى إثبات، فإن الخلاف لايزال شديداً فيما يتعلق بكيفية تحديد طبيعة هذه التصرفات القانونية وبيان المعيار الذي يميزها عن غيرها.

كما يلاحظ بأن القضاء في كل من فرنسا ومصر وسورية قد واجه مشكلة تمييز العمل القضائي عن العمل الإداري في المنازعات التي فصل بها، وهذا ما نوضحه لاحقاً في هذا الفصل، والذي سنقسمه إلى مبحثين وفق الآتي:

المبحث الأول: موقف الفقه من العمل القضائي

المبحث الثاني: موقف القضاء من العمل القضائي

---

[١] انظر: د. وجدي راغب فهمي. (١٩٧٤)، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، منشأة المعارف، مصر: القاهرة، ص ٥٨٠ و٥٨١.

المبحث الأول

موقف الفقه من العمل القضائي

جرى الفقه في سبيل تقسيم النظريات التي تناولت التمييز بين وظائف الدولة القانونية إلى مجموعتين (النظريات الشكلية والمادية)، وقد ظهر أخيراً مذهب آخر لا يأخذ بأي من المجموعتين أخذا منفرداً وإنما يرى ضرورة الجمع بين هاتين المجموعتين في مجموعة ثالثة سميت مجموعة النظريات المختلطة.

وبالتالي يمكن رد هذا التمييز إلى ثلاثة معايير رئيسة: الأولى وتشمل المعايير الشكلية (العضوية) التي تعول على شكل العمل وظاهره كمعيار لتعريفه، سواء من ناحية الهيئة التي أصدرته أو من ناحية الإجراءات التي يحاط بها **(المطلب الأول)**، أما الثانية: فإنها تضم مجموعة المعايير الموضوعية(المادية)، ويجمع بينها أنها تعتد بمضمون العمل ومادته بصرف النظر عن الهيئة التي أصدرته للحكم عليه، إن كان عملاً قضائياً أو إدارياً **(المطلب الثاني)**، وأخيراً فإن هناك المعايير المزدوجة (المختلطة) التي تقوم على الجمع بين الجوانب الشكلية والموضوعية معاً في تمييز العمل القضائي عن العمل الإداري **(المطلب الثالث)**، كما نوضح في هذا المبحث موقف الفقه العربي من هذه المعايير ونقده لها **(المطلب الرابع)**.

المطلب الأول

المعايير الشكلية (العضوية)

تعتمد مجموعة المعايير الشكلية في تمييزها للعمل القضائي عن العمل الإداري على القالب الذي يصب فيه العمل ومظهره الخارجي لا على مادته وموضوعه، فتعول بهذا الشأن على صفة العضو أو الهيئة التي تمارس، وما يتبع في اتخاذه من إجراءات أو ما يخلعه القانون على العمل نفسه من قوة أو حصانات أو ما يترتب عليه من أثر قانوني.

إن القضاء في مصر وفرنسا يأخذان بالمعيار الشكلي في تحديد طبيعة القرار الذي مفاده الرجوع إلى الهيئة أو الجهة التي أصدرته والشكل الذي صدر فيه.

وعلى الرغم من أن أنصار هذه المعايير لم يجمعوا على الضوابط الشكلية والإجرائية التي يجب توافرها في العمل لإضفاء الصفة القضائية عليه، إلا أنه يلاحظ أن هذه المعايير ليست مستقلة

بعضها عن بعضها الآخر. بل إنها تدخل جميعها في دائرة المعيار الشكلي بالمعنى الواسع على نحو يصعب معه الفصل بينها. [١] **وسوف نكتفي فيما يلي بالإشارة إلى أهم هذه المعايير:**

الفرع الأول

المعيار العضوي الإجرائي

ذهب اتجاه في الفقه الفرنسي يتزعمه الفقيه "**كاريه دى مالبرج**" إلى أن العمل القضائي هو الذي يصدر من هيئات قضائية منظمة بطريقة معينة. [٢]

وعلى هذا النحو ذهب " **كاريه دى مالبرج** " إلى أن تحديد العمل القضائي لا يكون بالنظر إلى مضمون العمل أو الهدف الذي يرمي إلى تحقيقه، فمن هذه الزاوية لا يختلف العمل القضائي عن

---

[١] في الفقه المصري راجع في عرض وتحليل المعيار الشكلي: د. سليمان محمد الطماوي، (١٩٧٦)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"**، ط ٤، دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ص ١٧٧. وما بعدها.

– د. إبراهيم نجيب سعد. (١٩٧٣)، **القانون القضائي الخاص**، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، مصر: الاسكندرية، ص٥٩ وما بعدها.

– د. ثروت بدوي. (١٩٥٩)، الدولة القانونية، **بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة**، العدد الثالث، السنة الثالثة، ص ٢٧/٢٣.

– د. طعيمة الجرف. (١٩٧٧)، **رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة "قضاء الإلغاء"**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٣٤/٣٠.

– المستشار عادل يونس. (١٩٥٤)، رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات سلطات التحقيق والاتهام " دراسة نظرية وعملية مقارنة للعمل القضائي، **بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصرية**، المجلد /٥/، مصر: القاهرة، ص١٣٤/١٤٨.

– د. عبد الباسط جميعى. (١٩٩٠)، سلطة القاضي الولائية، **بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية**، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد /١١/، العدد /٢/، ص ٩١٢ وما بعدها.

– د. القطب محمد طبلية. **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ٩ وما بعدها؛ د. وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، مرجع سابق، ص ١٩ وما بعدها؛ د. محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة، "الرقابة القضائية"**، مرجع سابق، ص٤٣.

[٢] *Duncan Kelly ،Edited by :Richard Bourke and Quentin Skinner ، **Popular sovereignty as state theory in the nineteenth century** ،Published online by Cambridge University Press: ٠٥ March ٢٠١٦: **https://www.cambridge.org/core/books/abs/.***

العمل الإداري، فهدف كل منهما واحد وهو تطبيق القانون، وإنما ما يميز بينهما حقيقةً هو اختلاف الهيئة التي تقوم به، والشكل الذي يفرغ فيه، والإجراءات التي تحيط به [١].

فمن زاوية العضو أو الهيئة التي تقوم بالعمل فإن العمل لا يكون قضائياً إلا إذا صدر عن هيئة متخصصة في ممارسة الوظيفة القضائية وأفرغ في الشكل القضائي الأمر يجعله خالياً من التحكم ومتفقاً مع النظام القانوني القائم ومستنداً إلى أسباب قانونية خالصة أو إلى قواعد العدالة ، وعلى هذا الأساس إذا كان القرار قد صدر عن جهة إدارية فإنه يعد عملاً إدارياً أما إذا كان العمل صادراً من سلطة أو جهة قضائية فإنه يعد عملاً قضائياً، وتكون الهيئة التي صدر عنها العمل قضائية، كذلك إذا كانت مشكلة على هيئة محكمة أي من قضاة عموميين تتوافر فيهم الضمانات المقررة للقضاة من الاستقلال والحياد. [٢]

أما من زاوية الشكل والإجراءات التي تحيط بالعمل، فإن العمل القضائي يتميز فضلاً عن صدوره من هيئة قضائية، ببعض الإجراءات والأشكال والمظاهر الخارجية التي تكفل له الفاعلية اللازمة لترتيب قوة الحقيقة القانونية، كما تعطي للمتقاضين ضمانات خلو العمل من أي تحكم لما تحمله في طياتها من معاني المساواة والحيدة والنزاهة، مما يبعث على الثقة ويجعلها تحظى في النفوس بما تحظى به الأعمال القضائية من مهابة واحترام [٣].

ويخلص هذا الرأي إلى أن العمل القضائي لا يتميز عن العمل الإداري إلا باختلاف الهيئة التي تقوم به والأشكال التي يخضع لها، ونتيجة لذلك فإن العمل القضائي يكتسب حجية الأمر المقضي

---

[١] *Carré de Malberg et le droit constitutionnel de la Révolution française*. https://doi.org/١٠,٤٠٠٠/ahrf.٥٨٣

[٢] انظر: د. وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، مرجع سابق، ص ١٩؛ وانظر أيضاً: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ٢٠.

[٣] انظر: د. عصام نعمة إسماعيل. (٢٠٠٩)، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي، لبنان: بيروت، ص٥٤٨ وما بعدها.؛ وانظر أيضاً: وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، المرجع السابق، ص ٢٢؛ وانظر أيضاً: د. رمزي الشاعر. (١٩٨٣)، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٢٨؛ وانظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي. (١٩٧٩)، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي " دراسة مقارنة**"، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص٥٧.

بـه، إذ إن هـذه الحجيـة ليسـت خصيصـة كامنـة فـي العمـل ذاتـه وإنمـا تـأتي دائمـاً نتيجـة للشـكل الـذي يفـرغ فيه العمل والعضو الذي يصدر عنه [١].

كمـا نلاحـظ أن " **كاريــه دى مــالبرج** " يركـز نظـره علـى العضـو (الهيئـة) الـذي يصـدر منـه التصـرف والتنظـيم المقـرر لـذلك العضـو لكـي يسـير علـى أساسـه والأثـر المترتـب علـى تصـرفه، ولـذلك فهـو يمضـي بعيـداً فـي التعويـل علـى المعيـار الشـكلي أو العضـوي حتـى إنـه ينكـر علـى الوظيفـة القضـائية تميزهـا عـن الوظـائف الأخـرى مـن ناحيـة الموضـوع وحسـمها للمنازعـات، فـإن ذلـك لـيس صـحيحاً علـى إطلاقـه لأن الإدارة أيضـاً تفصـل فـي المنازعـات فـي أحـوال معينـه كمـا هـو شـأنها حينمـا تنظـر فـي الـتظلم الرئاسـي مـن القـرار الإداري، فضـلاً عـن ذلـك فـإن الوظيفـة القضـائية لا تنحصـر فـي الفصـل فـي المنازعـات، وإنمـا يمكـن أن تمـارس خـارج أي منازعـة تتعلـق بنقطـة قانونيـة أو واقعيـة كمـا هـو الحـال فـي الأحكـام الاتفاقيـة، والأحكـــام الجنائيـة التـي تصـدر بـالرغم مـن أنـه لا توجـد أي منازعـة مـن المـتهم لا مـن ناحيـة الوقـائع ولا مـن ناحيـة القـانون [٢]. ويـرى كـذلك أنـه إذا كانـت الوظيفـة القضـائية تعنـي فـي موضـوعها قـول كلمـة القـانون فـي الحالـة المعروضـة، فـإن هـذا القـول ينطـوي علـى قـدر كبيـر مـن الصـحة، لكـن إذ لـم يعثـر القاضـي علـى نـص مكتـوب يطبقـه فهـل هـذا يعنـي أن القاضـي يمتلـك امكانيـة الامتنـاع عـن اصـدار حكـم فـي المسـألة المعروضـة عليـه؟ للإجابـة علـى ذلـك يمكـن القـول: إنـه لـيس بإمكـان القاضـي الامتنـاع عـن الفصـل فـي النـزاع لأنـه يعـد نـاكراً للعدالـة، الأمـر الـذي لا ينسـجم مـع صـفة القاضـي. وفـي حالـة قيامـه بحـل النـزاع بـالرغم مـن أنـه لا يوجـد نـص فإنـه يصـبح والحالـة هـذه كالمشـرع وينطـوي عملـه علـى إسـهام كبيـر فـي خلـق مبـدأ قـانوني جديـد لـم يدركـه المشـرع فـي حينـه. أمـا عنـدما يقتصـر عمـل القاضـي علـى تفسـير القـانون القـائم فإنـه لا يتميـز عـن رجـل الإدارة فهـو فـي حكمـه يتـولى القيـام بتحضـير تنفيـذ القـانون وضمانه ويكون عمله ذا صبغة تنفيذية بحتة ولا يختلف عن رجل الإدارة في شيء [٣].

ويعتـرض " **كاريــه دى مــالبرج** " علـى الـذين يميـزون الوظيفـة القضـائية فـي غايتهـا ومؤداهـا أن غايـة العمـل القضـائي تطبيـق القـانون وحـل المنازعـات، ويـذهب إلـى أن عمـل القاضـي لا يقتصـر علـى تطبيـق

---

(١) انظر: د. رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، المرجع السابق، ص ٢٨.

(٢) انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣١٤.

(٣) انظر: د. وجدي راغب فهمي، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، مرجع سابق، ص١٩.

القاعدة القانونية الواجبة التطبيق، وإنما ينطوي الحكم أو العمل القضائي أساساً على أمر موجه إلى الطرف الآخر المحكوم عليه بتنفيذه. (١).

إلا أن نظرية " **كاريه دى مالبرج** " لم تسلم من النقد، وأهم ما يطعن فيها إنها موغلة في الشكلية إلى حد الإسراف، ذلك أنها تتمسك بالشكل دون سواه في إقامة التفرقة بين العمل القضائي والعمل الإداري. فالشكل وحده لا يمكن أن يكون أساساً حاسماً لتحديد العمل القضائي وتمييزه عن القرار الإداري، ثم إن هذه النظرية قاصرة عن مواجهة الحالات المختلفة فالعمل القضائي لا يصدر دائماً عن هيئة منظمة تنظيماً خاصاً للقيام بمهمة القضاء بالذات ففي خلال القرن التاسع عشر سادت نظرية الوزير القاضي (في فرنسا) ولم تكن مهمة الوزير الأساسية هي القضاء ولم يكن يعدّ هيئة مستقلة آنذاك، ومع ذلك فإن الفقه كان ينظر إلى القرارات التي يتخذها الوزير وصولاً إلى فض المنازعات وحسمها على أنها أعمالٌ قضائية هذا من جهة، ومن جهة آخرى فإن القرارات التي تصدر عن هيئات التحكيم تعدّ أعمالٌ قضائية بالرغم من أن الذين يتولون القيام بالعمل أفراد عاديون اختيروا باتفاق الأطراف المتنازعة (٢) وكذلك فإن المشرع قد يقوم بمنح هيئة ما ليست قضائية بالأساس سلطة القضاء في أحيان معينة وظروف خاصة، كما هو الحال بالنسبة للمجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ومما تقدم فإن المحاكم في أثناء ممارستها لنشاطها لا تقتصر على إصدار الأعمال القضائية وإنما تصدر أيضاً اعمالاً ولائية لا تتمتع بحجية الشيء المحكوم فيه التي يجب أن تكون بالنسبة للعمل القضائي، وهذا يعني أن عمل المحاكم متنوع ولا يمكن وصف كل ما يصدر عنها بأنه عمل قضائي(٣). ونتيجة لهذا الوضع لم يعد بالإمكان الاعتماد على المعيار الشكلي في تمييز العمل القضائي عن غيره من الأعمال.

فالإسراف والمغالاة في الشكلية ورفض الاعتراف بأهمية الجوانب المادية في تمييز العمل القضائي عن العمل الإداري يعرض هذا المعيار لانتقادات كثيرة، ذلك أن الاختلاف في المادة والجوهر هو الذي يسوغ الاختلاف الإجرائي أو العضوي، بمعنى أن طبيعة العمل هي التي تحدد

---

(١) انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، المرجع السابق، ص ٣١٥.

(٢) انظر: د. محمد كامل ليله، **الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)**، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٣) انظر: د. ابراهيم نجيب سعد، **القانون القضائي الخاص**، مرجع سابق، ص ٥٦١؛ وانظر أيضاً: د. عبد الباسط جميعي، **سلطة القاضي الولائية**، مرجع سابق، ص ٥٧٧.

إجراءاته وصفة من يقوم به وليس العكس [١]، فمنطق الأمور يقتضي أولاً تحديد مضمون الوظيفة القضائية وتمييزها عن غيرها، ثم يأتي بعد ذلك البحث عن العضو الذي يتخصص في ممارستها والإجراءات التي تحيط بها، وليس أدل على ذلك من أن العمل القضائي كان موجوداً قبل وجود هيئات متخصصة في القيام به، وقبل أن يحاط بهذه الإجراءات التي تختلف في أهميتها باختلاف الزمان والمكان [٢].

الفرع الثاني

معيار الاستقلال العضوي (المدرسة القاعدية)

يعزى هذا المعيار إلى أنصار المدرسة القاعدية **(كلسن وميركل)**[٣] ويرتكز بصفة أساسية في التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي على مبدأ التبعية الإدارية بمعنى أنه إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار تخضع للتبعية الإدارية كان عملها إدارياً، أما إذا كانت هذه الجهة تتمتع بالاستقلال فإن العمل الصادر منها يكون قضائياً.

وتوضيحاً لذلك يقول أنصار هذا المعيار إن وظائف الدولة المختلفة لا يمكن التمييز بينها عن طريق المعيار المادي؛ [٤] لأن الطبيعة الداخلية لكل أنشطة الدولة دائماً واحدة ومن ثم فلا مناص من

---

[١] انظر: د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي " دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ٦٠؛ وانظر أيضاً: د. بدرخان عبد الحكيم إبراهيم. (١٩٨٣)، **المعيار المميز للعمل القضائي**، دار العلوم للتحقيق والطباعة والنشر والتوزيع، مصر: القاهرة، ص ١٠٢/٨١؛ وانظر أيضاً: د. رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص ٢٨.

[٢] انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ٢٥.

[٣] *kelsen (H): Appercu d'une theorie generale de l'etat , traduction (Eisenmann) (ch) R.D.p. ١٩٢٦ p. ٦٢٣et ss , Bonnard la theorie de la formation du droit par degrees dans l'oeuvre d'adolf merkel , r.d.p. ١٩٢٨. p. ٦٦٨.*

مشار إليه: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ٢٨؛ انظر أيضاً: د. وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، مرجع سابق، ص ٢٠؛ انظر أيضاً: د. محمد كامل ليله، **الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)**، مرجع سابق، ص ٥٨٥؛ انظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي " دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ٧٠ وما بعدها.

[٤] انظر: د. القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص ٣٠؛ انظر أيضاً: د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٥٨٧.

التفرقة بينها من خلال تحديد مرتبة النشاط ووظيفته في البناء القانوني للدولة ، والتي يأتي في القمة منها الوظيفة الدستورية ، ثم تليها الوظيفة التشريعية أما الوظيفتان الإدارية والقضائية فتحتلان ذات المرتبة في البناء القانوني الهرمي للدولة ويتطابق نشاطهما في التجسيد والفردية في تطبيقهما للقواعد القانونية العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التشريعية (١).

ولذلك فإنه لن يجدي كثيراً التعويل على المعايير المادية في تمييز نشاط السلطة القضائية عن نشاط السلطة الإدارية، لأنهما من طبيعة واحدة غير أن ما يميز بينهما هو اختلاف الطريقة التي تباشر بها كل سلطة منها وظيفتها، فالوظيفة القضائية تباشر على أساس الاستقلال العضوي، أما الوظيفة الإدارية فإنها تباشر على أساس التبعية الرئاسية التي تعطى للرئيس الإداري الحق في أن يصدر لمرؤوسيه تعليمات وأوامر ملزمة، وذلك بخلاف الحال بالنسبة للقاضي الذي يباشر عمله باستقلالٍ ولا يخضع لمثل هذه السلطات الرئاسية (٢).

ومن ذلك يخلص أنصار هذا المعيار إلى أن الاختلاف الوحيد بين العمل القضائي والعمل الإداري، إنما يكون في المركز القانوني الذي يشغله من يقوم بالعمل، فبينما يتمتع القاضي بالاستقلال في مباشرة عمله، فإن رجل الإدارة يخضع للإشراف الرئاسي ولا يتمتع بالاستقلال في مباشرة وظيفته. ومن ثم فإن أساس التمييز بين العملين القضائي والإداري هو أساس شكلي يعتمد بصفة أساسية على الاستقلال العضوي الذي يتمتع به رجال السلطة القضائية. (٣)

ولقد انتقد هذا المعيار على أساس إغراقه في الشكلية تماماً، كما هو الحال بالنسبة للمعيار السابق، الأمر الذي يعرضه لكل أوجه النقد التي تعرض لها معيار **(كاريه دى مالبرج)** على النحو

---

(١) *H. Kelsen: Teoria generale del diritto e dello Stato trad. It. Milano ١٩٥٢p. ١٣٤-١٣٨, p. ٢٦١-٢٦٢.*

R. Bonnard La théorie de la formation du droit par degrés dans l'oeuv D'Adolf Merkl. R. Dr. pub. ١٩٢٨ p. ٦٦٨-٦٩٦.

= مشار إليه: د. وجدي راغب فهمي، المرجع سابق، ص ٢١؛ وأنظر أيضاً: د. القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص ٣١؛ انظر أيضاً: د. رمزي الشاعر، المرجع سابق ص ٢٧؛ انظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، المرجع سابق، ص ٧٣.

(٢) *Bonnard ؛ **la theorie de la formation du droit par degrees dans l'oeuvre d'adolf merkel**, r.d.p. ١٩٢٨. p. ٦١١.*

(٣) انظر: د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي " دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ٧٥؛ أنظر أيضاً: د. إبراهيم نجيب سعد، **القانون القضائي الخاص**، مرجع سابق، ص ٩٠؛ انظر أيضاً: د. وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، مرجع سابق، ص ٢٣.

السالف بيانه، كما أنه ليس صحيحاً ما ذهب إليه هذا المعيار من أن ما يميز العمل القضائي هو الاستقلال العضوي، فهناك هيئات إدارية متعددة تتمتع باستقلال تام في عملها ولا تتبع أية هيئة رئاسية إدارية، ورغم ذلك فإنها لا تقوم بأعمال قضائية كما هو الحال بالنسبة للجان الامتحانات [١].

ويرجع الربط بين العمل القضائي وحجية الشيء المقضي به إلى الفقيه الفرنسي "**جيز**" الذي ذهب إلى أن العمل القضائي هو تقرير أمر يلحق به المشرع قوة الحقيقة القانونية أي حجية الشيء المحكوم به.

فالعمل القضائي كما يذهب "**جيز**" يمثل فصيلة من فصائل الأعمال القانونية، وجوهر هذا العمل هو التقرير المنصب على مركز قانوني أو على وقائع، ولكن ليس كل تقرير يعد عملاً قضائياً، إذ إن التقرير الذي تثبت له هذه الصفة هو فقط الذي يقرر له المشرع بما له من سلطة تقديرية قوة الحقيقة القانونية ولا عبرة بعد ذلك بصفة العضو الذي يقوم بهذا التقرير أو بالشكليات والإجراءات التي تتبع أمامه.

حقاً إن "**جيز**" لا ينكر أهمية الإجراءات التي تحيط بالعمل القضائي لما توفره هذه الإجراءات من ضمانات جدية للمتقاضين إلا أنه يؤكد على أن هذه الإجراءات لا تشكل عنصراً جوهرياً من عناصر العمل القضائي من وجهة نظر الفن القانوني [٢]، قد يتطلب المشرع هذه الإجراءات في الأعمال القانونية الأخرى، كالعمل الإداري والعمل التشريعي، غير أن هذه الإجراءات لن تغير من طبيعة هذه الأعمال، وتحويلها إلى أعمال قضائية، وإنما تظل هذه الإجراءات مجرد دلائل وأمارات ينحصر أثرها في الكشف عن إرادة المشرع في منح تقرير ما قوة الحقيقة القانونية أو رفضه، وهذه القوة هي المميز الوحيد للعمل القضائي عن العمل الإداري[٣].

غير أن هذا المعيار، وإن كان قد صادف قبولاً واسعاً لدى الفقه إلا أنه لم يسلم من سهام النقد، التي يأتي في مقدمتها أن المعيار ينطوي على خطأ منهجي باتخاذه من أثر العمل معياراً لتمييز

---

(١) انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣١٩.

(٢) انظر في هذا المعنى: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي المقارن**، مرجع سابق، ص٤٦.

(٣) انظر: د. إبراهيم نجيب سعد، **القانون القضائي الخاص**، مرجع سابق، ص ٩٣؛ انظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي**، مرجع سابق، ص ٧٩؛ انظر أيضاً: د. محمد كامل ليله. (١٩٩٢)، **نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، ص ٢٢ وما بعدها؛ انظر أيضاً: د. سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص ١٨٧.

طبيعة العمل نفسه، ذلك أن منطق الأمور يقضي بأن أثر العمل يكون دائماً لاحقاً به، ومن ثم فإنه لا يمكن تمييز العمل اعتداداً بأثره، فحجية الأمر المقضي به تثبت للعمل لأن العمل قضائيٌ، وليس العكس، أي لا تقرر له الصفة القضائية لأن له حجية الأمر المقضي به [١].

وقد ترتب على هذا الخطأ المنهجي أن فقد معيار قوة الحقيقة القانونية كثيراً من أهميته في تمييز العمل القضائي، إذ طبقاً لمنطق هذا المعيار يعدّ العمل قضائياً إذا كان يتمتع بحجية الأمر المقضي، في حين أن حجية الأمر المقضي لا تثبت للعمل إلا إذا كان عملاً قضائياً وهو ما يوقع في حلقة مفرغة، ولذا فإن هذا المعيار لن يجدي كثيراً في تمييز العمل القضائي وفصله عن الأعمال الأخرى التي قد تختلط به [٢].

ونخلص من هذا العرض إلى أن المعايير الشكلية لم تفلح وحدها في تمييز الأعمال القضائية وفصلها بصورة قاطعة عن الأعمال الإدارية، ولعل وجه النقد الأساسي الذي يأخذه الفقه على هذه المعايير أنها اعتمدت في تحديد طبيعة العمل القضائي على إرادة المشرع ، فالمعيار العضوي الإجرائي يحيل إلى هذه الإرادة في تعريف الهيئة القضائية المتخصصة في ممارسة الوظيفة القضائية على النحو الذي يجعل من الأعمال التي تقوم بها أعمالاً قضائية ، وكذلك الحال بالنسبة لمعيار الاستقلال العضوي، إذ يتعين الرجوع إلى إرادة المشرع لمعرفة مدى صلاحيته من استقلال للعنصر الذي صدر عنه العمل، وعلى هذا الأساس تتحدد بعد ذلك طبيعة هذا العمل قضائياً كان أم إدارياً، وأخيراً فإن معيار قوة الحقيقة القانونية الذي قال به الفقيه "**جيز**" يقتضي بدوره الرجوع إلى إرادة المشرع في تحديد الأعمال التي ترتب حجية الأمر المقضي. [٣]

---

[١] انظر: د. وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي** مرجع سابق، ص١٦؛ انظر أيضاً: د. إبراهيم نجيب سعد، المرجع السابق، ص ٦٤؛ انظر أيضاً: د. عبد الباسط جميعى، **سلطة القاضي الولائية**، مرجع سابق، ص ٤١٧؛ انظر أيضاً: د. محمد كامل ليله، **الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)**، مرجع سابق، ص ١١٠؛ انظر أيضاً: د. رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص ٣٨؛ انظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي**، مرجع سابق، ص ٨٢؛ د. بدرخان عبد الحكيم: **المعيار المميز للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٢١٩.

[٢] انظر: د. وجدي راغب، المرجع السابق، ص ٣١؛ انظر أيضاً: د. محمد كامل ليله، المرجع السابق ص ٩١١؛ انظر أيضاً: د. رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص ٣٩. وأنظر أيضاً: د. إبراهيم نجيب سعد، المرجع السابق، ص٦٥؛ انظر أيضاً: د. وجدي راغب، المرجع السابق ص ٣١، انظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، المرجع السابق، ص ٨٥.

[٣] (Duguit (L) traite de droit constitutionnel. ٣ ed. paris ١٩٢٨ p.٥٣٠.

مشار إليه: د. وجدي راغب فهمي، **النظرية العامة للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٣٢.

ولا شك في أن الإحالة إلى إرادة المشرع في تحديد دائرة الأعمال القضائية وتميزها عن الأعمال الإدارية يمثل عودة بالمنهج التفسيري إلى مدرسة الشرح على المتون، الأمر الذي يؤدي إلى حلول قائمة على الصدفة والارتجال العلمي على الأقل بالنسبة إلى الحالات التي لا تكون فيها إرادة المشرع من الوضوح بمكان، ويصعب الرجوع إلى الأعمال التحضيرية أو إرادة المشرع الضمنية ولا تسعف الدلائل والإمارات التي قال بها أنصار هذه المعايير في الكشف عنها [١].

ومن جوانب النقد الأخرى أن الهرم القانوني كثيراً ما يتعرض للهزات التي تذهب به. وعلى وجه الخصوص في أثناء أوقات الثورات والانقلابات والحروب والأوقات التي تليها، ففي مثل هذه الأوقات يلاحظ ظهور قواعد قانونية جديدة غير معتمدة على سابقتها بل أحياناً لا توجد قاعدة تسبقها، وهذا مؤشر كبير يدل على وجود الخلل في صياغة النظرية، إضافة إلى أنه حتى في الأحوال العادية فإن القاضي قد لا يجد قاعدة يطبقها فيضطر إلى انشاء قاعدة جديدة وبذلك فإنه يقوم بعمل تشريعي كما هو واضح.

ومن الانتقادات الأخرى الموجهة إلى هذه النظرية أنها تنظر إلى النظام القانوني على أنه فقط مجموعة من القواعد القانونية، في حين هناك جانب آخر ليس بالإمكان تجاوزه أو إهماله وهو عنصر الاشخاص، فالقواعد القانونية ما وجدت إلا لتنظيم الروابط بين الاشخاص سواء في ذلك الطبيعيين أو المعنويين [٢].

بيد أنه وعلى الرغم من هذه الانتقادات التي أخذها الفقه على المعايير الشكلية إلا أنها أبرزت مدى أهمية الشكل الذي يفرغ منه العمل القضائي والإجراءات التي تحيط به بوصفه أحد مقومات العمل القضائي، كما أنه لا يمكن من ناحية أخرى أن نغفل ما كان للمعايير الشكلية من تأثير واسع على القضاء سواء في فرنسا أو في مصر بالنسبة لتحديد طبيعة العمل القضائي وتمييزه عن العمل الإداري.

---

[١] انظر: د. وجدي راغب، مرجع سابق، ص١٧؛ وانظر أيضاً: د. القطب محمد طبلية، مرجع سابق، ص ٥٠؛ وانظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، مرجع سابق، ص ٨٤.

[٢] انظر: د. عبد الحميد كمال حشيش. (١٩٦٨)، دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب، **بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية**، العدد الثالث – السنة العاشرة، مصر: القاهرة، ص ١٥٠.

المطلب الثاني

المعايير الموضوعية (المادية)

تبحث هذه المعايير في جوهر العمل ذاته والنظر إلى مضمونه ومحتواه من دون النظر إلى السلطة التي أصدرته [١]، فتقوم بتمييز العمل القضائي على أساس النظر إلى مضمون العمل ومادته وطبيعة العمل الذاتية بصرف النظر عن الهيئة التي أصدرته أو الشكل الذي أفرغ فيه أو الإجراءات التي أحاطت بإصداره، ورغم تعدد الاتجاهات الفقهية في شأن تحديد هذه المعايير، إلا أنه يمكن تقسيم هذه الاتجاهات إلى ثلاث طوائف: **الأولى** وتضم المعايير التي ترتبط بهيكل العمل والخصائص المنطقية التي تحدد فحواه ، أما **الطائفة الثانية** فإنها تشمل المعايير التي تستند إلى الغاية من العمل ، في حين تشمل **الطبقة الثالثة** المعايير التي تعتمد على فكرة النزاع أو الخلاف موضوعاً للعمل القضائي. **فيما يأتي عرض لهذه الطوائف الثلاث:**

الفرع الأول

معيار العناصر المكونة للعمل القضائي (هيكل العمل)

ارتبط هذا المعيار باسم الفقيه الفرنسي "**دوجي**" الذي لفت الأنظار إلى أهمية تحديد العمل القضائي بمقوماته وعناصر تكوينه [٢].

ويرى "**دوجي**" أن العمل القضائي هو القرار الذي بمقتضاه تفصل سلطة عامة في مسألة كانت موضوع إدعاء أمامها، فالعمل القضائي – وفقاً لهذا النظر– هو عمل مركب ينطوي على حل مسألة قانونية معروضة على القاضي، وبالتالي فإن ما يميزه عن غيره من الأعمال الأخرى هو هيكله أو بناؤه [٣]، الذي يحتوي على عناصر ثلاثة **أولها** الإدعاء بمخالفة القانون، أي إن القاضي لا يتدخل

---

(١) انظر: د. محمد أنس جعفر، (١٩٩٠)، **الوسيط في القانون العام " القضاء الإداري"**، ط ٢، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٢٧٢.

(٢) انظر: د. رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص ٣٩؛ انظر أيضاً: د. عبد الباسط جميعى، **سلطة القاضي الولائية**، مرجع سابق، ص ٩٢٧ / ٩٢٨؛ انظر أيضاً: د. محمد كامل ليله: **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٥٩١؛ انظر أيضاً: د. بدر خان عبد الحكيم، **المعيار المميز للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(٣) *De Laubadere :Traité élémentaire de droit administratif ٣ed. Paris ١٩٨٣T. I p. ١٧٧n. ٣٤٣.*

إلا لحل مسألة قانونية تعرض عليه وإن كان لا يشترط في هذا الإدعاء أن يصل إلى حد النزاع [١]، فعلى الرغم من أن تدخل القاضي غالباً ما يكون لفض نزاع قائم بين طرفين متقابلين إلا أن هذا التدخل قد يحدث أيضاً بمجرد فحص حقيقة إدعاء بمخالفة القانون من دون وجود نزاع، ومتى وجد هذا الإدعاء فإنه لا يهم بعد ذلك من أي جهة يأتي هذا الإدعاء كما لا يهم شخص المدعي، فقد يكون فرداً عادياً يصوغ إدعاء يقابله إدعاء آخر، وقد يكون موظفاً عاماً يصوغ إدعاءً لا يقابله إدعاءٌ مضاد، وإنما قصد به مجرد طرح مسألة قانونية يجب حلها لصالح الجماعة، ويحدث أحياناً أن يتدخل القاضي من تلقاء نفسه حين يتراءى له وجود مخالفة قانونية يعمل على إزالتها تحقيقاً لمقتضيات العدالة ومحددات الصالح العام [٢].

أما ثاني هذه العناصر فهو التقرير، ذلك أن القاضي يقوم في عمله بتمحيص الإدعاء بمخالفة القانون الذي طرح عليه أي إنه يقوم بحل مسألة قانونية، وهذا الحل يتمتع بقوة الحقيقة القانونية، ولذلك ينبغي أن يكون التقرير وبالأحرى حل المسألة القانونية غاية في ذاته، وليس مجرد وسيلة، فإذا تدخل القاضي لا لحل مسألة قانونية، وإنما تحقيقاً لغاية أخرى وكان تقريره مجرد وسيلة، فإن عمله والحالة هذه لا يكون قضائياً [٣].

وفي هذه الحالة لا يختلف العمل الذي يقوم به القاضي عن العمل الذي يقوم به رجل الإدارة في حل المسألة القانونية ذاتها، ذلك لأن الحل الذي ينتهي إليه القاضي يتمتع بقوة الحقيقة، لأنه غاية في ذاته، بعكس الحل الذي ينتهي إليه رجل الإدارة، فهو مجرد وسيلة لتحقيق غاية أخرى، ومن ثم فإنه لا يكتسب قوة الحقيقة القانونية [٤].

مشار إليه: د. وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص٢٣.

(١) وذلك على خلاف ما كان يراه "**دوجي**" نفسه في الطبعة الأولى من مؤلفه المعنون المطول في القانون الدستوري الصادر في عام ١٩٠١ إذ كان يتطلب "**دوجى**" أن يصل هذا الإدعاء إلى حد النزاع ثم عدل بعد ذلك عن هذا الشرط واكتفي بمجرد وجود ادعاء من طرف واحد، مشار إليه: د. رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص٤٤.

(٢) *Duguit (L): traite de droit constitutionnel.p.٤٢٧.*

(٣) *Duguit (L): traite de droit constitutionnel .p.٤٢٤, et la ronction juridictionnelle.p.١٧٠.*

(٤) انظر أيضاً: د. إبراهيم نجيب سعد، **القانون القضائي الخاص**، مرجع سابق، ص ٩٨؛ وانظر أيضاً: د. وجدي راغب، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص ٣٨؛ وانظر أيضاً: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي المقارن**، مرجع سابق، ص٣٧؛ وانظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي**، مرجع سابق، ص ٣٩؛ وانظر أيضاً: د. بدر هان عبد الحكيم، **المعيار المميز للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ١٩١. وانظر أيضاً:

أمـا ثالـث هـذه العناصـر وآخرهـا، فهـو القـرار الـذي يصـدره القاضـي فـي نطـاق الحـل الـذي توصـل إليـه طبقـاً لمنطـق التقريـر، وهـذا التقريـر وإن كـان عمـلاً إداريـاً يقـوم بـه القاضـي، إلا أن إرادتـه مقيـدة بمـا انتهـى إليـه فـي تقريـره، إذ إن هنـاك ارتباطـاً لا يقبـل التجزئـة بـين القـرار والتقريـر، فـإذا كـان التقريـر يعـد غايـة العمـل القضـائي، فـإن القـرار يعـدّ وسـيلة تحقيـق هـذه الغايـة فـي الحيـاة العمليـة، والعنصـران مرتبطـان بعضهما ببعضها الآخر ارتباطاً لا يقبل التجزئة [١].

وفـي هـذا الصـدد، يجيـب "**دوجـي**" فـي إحـدى الحـالات التـي تعرضـت لهـا، بـأن السـلطة العامـة يتعـين عليهـا حـل مسـألة قانونيـة واسـتخلاص نتيجـة منطقيـة منـه، ومـع ذلـك فإنـه لا يمكـن عـدّها قائمـة بعمـل قضـائي مثـال ذلـك الـوزير الـذي يريـد تعيـين موظـف، فبـادئ الأمـر عليـه أن يحـل مسـألة معرفـة إذا كـان هـذا الـذي يريـد تعيينـه يتـوافر فيـه شـرطا العمـر والكفـاءة اللـذان يتطلبهمـا القـانون، وهـذا الأمـر إنمـا هـو مسـألة قانونيـة، ومـع هـذا فإنـه لا يمكـن عـدّ الـوزير قائمـاً بعمـل قضـائي، وكـذلك الحـال بالنسـبة للفـرد الـذي يتقـدم بطلبـ التجـنس فـإن علـى السـلطة المختصـة أن تتحـرى عـن تـوافر شـروط التجـنس كـالعمر والإقامـة لمـدة محـددة داخـل البلـد وغيرهمـا مـن الشـروط، فهـذه الأمـور إنمـا هـي مسـائل قانونيـة ومـع ذلـك فإنـه لـيس بالإمكـان القـول إن السـلطة المعنيـة تقـوم بعمـل قضـائي. يتصـدى "**دوجـي**" لهـذا الحالـة بـأن السـلطة الإداريـة فـي مثـل هـذه الأحـوال تقـوم بحـل مسـألة قانونيـة إلا أنهـا لا تقـوم بعمـل قضـائي لأنهـا لا تتـدخل مـن أجـل حـل هـذه المسـألة، إنهـا تتـدخل مـن أجـل القيـام بعمـل إداري صـرف، ويجـب أن تتأكـد سـلفاً مـن أنهـا تتصـرف بموجـب القـانون، غيـر أنهـا لا تتـدخل مـن أجـل أن تقـرر فـي هـذه الحالـة مـا هـو القـانون. [٢] وبنـاءً علـى مـا تقـدم فإنـه لكـي يكـون هنـاك عمـل قضـائي يجـب أن تتـدخل السـلطة العامـة مـن أجـل حـل مسألة قانونية.

يسـتخلص ممـا تقـدم أن "**دوجـي**" يقـيم معيـاره فـي تميـز العمـل القضـائي علـى أسـاس موضـوع التصـرف مبتعـداً بـذلك عـن كـل مـا يتعلـق بالشـكل والاجـراءات حتـى وصـف معيـاره بأنـه مـادي بحـت، والعمـل القضـائي عنـده يبـدأ بادعـاء يعقبـه تقريـر يحسـم الادعـاء بحـل لـه قـوة الحقيقـة القانونيـة وينتهـي بقـرار يعـدّ بمثابـة نتيجـة حتميـة للتقريـر الـذي يتضـمن حـل النـزاع، إذ يـراد بـه تحويـل الحـل النظـري الـى

- *Duguit (L) traite de droit constitutionnel.p.٤٢٤*

[١] *Duguit (L): traite de droit constitutionnel o.p.cit.p.٤٢٤ et la function juridictionnelle o.p.cit.p.١٧٠.*

[٢] انظر: **د.** القطب محمد طبلية، **العمل القضائي المقارن**، مرجع سابق، ص ٣٧.

واقع عملي، وإذا كان التقرير هو غاية العمل القضائي فإن القرار يعدّ وسيلة لتحقيق هذه الغاية في الحياة العملية [١].

ولا شك أن نظرية الفقيه "**دوجي**" في تعريف العمل القضائي تعد أولى النظريات المادية وأهمها في تحليل العمل القضائي وتعريفه وتمييزه اعتماداً على عناصره الداخلية مجرداً إياه عن الهيئة أو العضو الذي يقوم به أو الشكل الذي يفرغ فيه أو الإجراءات التي تحيط به. [٢]

بيد أنه على الرغم من ذلك فإن المعيار الذي أتى به "**دوجي**" لم يسلم من النقد على أساس تجاهله للشكل والإجراءات التي تحيط بالعمل وتركيزه فقط على الناحية المادية، الأمر الذي عجز معه هذا المعيار عن تفسير أوضاع كثيرة تعرض في العمل [٣]، ومن ثم كان لا بد من وجود عناصر شكلية يجب إضافتها إلى العناصر المادية لتعريف العمل القضائي، وكل معيار للعمل القضائي يتجاهل هذه العناصر الشكلية يكون قاصراً عن تحقيق الغرض المطلوب وذلك نظراً لإزدياد أهميتها وإرتباطها إرتباطاً وثيقاً بالعمل القضائي على نحو يجعلها جزءاً منه لا تنفك عنه [٤].

ومن الانتقادات الموجهة إلى هذا المعيار عدّه العمل القضائي مركباً من عنصري التقرير والقرار، وأن العنصرين لا ينفصلان، إن هناك بعض أعمال قضائية تخلو من القرار وبرغم ذلك فإن لها آثاراً قانونية تتولد عنها شأنها في ذلك شأن الأعمال القانونية الأخرى، ويضرب النقاد مثلاً لهذه الأعمال التي ليس بها قرار بحالة الفصل في شرعية عمل إداري بوساطة المحكمة الإدارية العليا كمسألة أولية وتمهيد لا بد منه للبت في موضوع مطروح أمام المحكمة المدنية، ففي هذه الحالة لا تتخذ المحكمة قراراً وإنما يقتصر عملها على بيان شرعية العمل الإداري المطلوب منها فحصه أو غياب شرعيته،

---

[١] انظر: د. فؤاد العطار. (١٩٦٧/١٩٦٦)، **رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص٧٥.

[٢] انظر: د. محمد كامل ليله، **الرقابة على أعمال الإدارة**، ص ٥٩٠؛ وانظر أيضاً: د. رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص٤٨، وانظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي**، مرجع سابق، ص٤١.

[٣] انظر: د. محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص٥٩٥؛ وفي نفس المعنى د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي المقارن**، مرجع سابق، ص٤٥؛ وانظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، المرجع السابق، ص٤١.

[٤] انظر: د. وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٣٧ وما بعدها؛ وانظر أيضاً: د. إبراهيم نجيب سعد، **القانون القضائي الخاص**، مرجع سابق، ص ٧١؛ وانظر أيضاً: د. بدر خان عبد الحكيم، **المعيار المميز للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٢٣ وما بعدها.

وليس لها أن ترتب على فحصها نتائج وتتخذ قراراً بهذا الشأن؛ لأن ترتيب النتائج سيكون من اختصاص محكمة الموضوع [١].

الفرع الثاني

معيار الغاية من العمل

يقوم هذا المعيار على أساس تحديد الغاية التي ترمي الوظيفة القضائية إلى تحقيقها، وإذا كانت الآراء الفقهية قد اختلفت في تحديد هذه الغاية التي يهدف إليها النشاط القضائي إلا أنها تدور جميعها حول فكرة تطبيق القانون وتنفيذه.

فقد ذهب جانب من الفقه إلى أن غاية العمل القضائي هي غاية اجتماعية ونفسية تتجاوز نطاق النظام القانوني، غير أن أنصار هذا الاتجاه انقسموا بعد ذلك في تحديد هذه الغاية الاجتماعية، فهناك رأيٌ ذهب إلى حصرها في المصلحة الخاصة، في حين ذهب رأي آخر إلى تحديدها بالمصلحة العليا للدولة [٢].

ومع ذلك لم تسلم أي من هذه الآراء من النقد، فالقائلون إن الهدف المباشر للقضاء حماية المصالح الخاصة، يتنافى قولهم مع وظيفة القضاء بوصفه وظيفة عامة تستهدف تحقيق المصلحة العامة، كما يؤدى هذا الرأي إلى استبعاد أنواع القضاء الأخرى كالقضاء الجنائي والقضاء الإداري، بل إن القضاء المدني ذاته لا يستهدف مصلحة الخصوم وحدهم وإنما يتعدى ذلك إلى تحقيق غاية عامة تتمثل في حل النزاع بين الأفراد وتحقيق القانون.

ومن ناحية أخرى فإن حصر غاية العمل القضائي في تحقيق المصلحة العامة لا يكفي بذاته في تمييز العمل القضائي عن العمل الإداري، لأن المشرع عندما يحدد المصلحة العامة التي يجب على القاضي تحقيقها فإنه يحددها بالنسبة إلى كل مسألة مما يجعلها في منزلة مصلحة مخصصة، وفي

---

(١) انظر: د. محمد كامل ليله، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص٥٩٦.

(٢) انظر: د. وجدي راغب فهمي، المرجع سابق، ص ٣٨/٣٧؛ د. رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص ٥٢.

هـذا لا يفتـرق العمـل القضـائي عـن العمـل الإداري فكلاهمـا يهـدف إلـى تحقيـق المصـلحة العامـة المخصصة [١].

وفـي مقابـل هـذا الاتجـاه الـذي ينظـر إلـى غايـة العمـل القضـائي علـى أنهـا غايـة اجتماعيـة، ذهـب جانـب آخـر فـي الفقـه إلـى أن الغايـة مـن العمـل القضـائي هـي غايـة قانونيـة بحتـة تتمثـل فـي حمايـة النظـام القـانوني [٢]، غيـر أن أنصـار هـذا الاتجـاه اختلفـوا أيضـاً فـي تحديـدها، فهنـاك رأي جعـل مـن غايـة العمـل القضـائي غايـة ذاتيـة تسـتهدف حمايـة الحقـوق، فتنحصـر وظيفـة القاضـي فـي ضـمان الحقـوق، ويؤخـذ علـى هـذا الـرأي مـن ناحيـة أولـى أن غايـة العمـل القضـائي لا تتحـدد بمجـرد حمايـة الحقـوق وحمايتهـا، وإنمـا تتجـاوز ذلـك إلـى احتـرام القـانون وضـمان تنظيمـه، ومـن ناحيـة أخـرى فـإن هـذا المعيـار لا يصـلح للتطبيـق فـي مجـال القضـاء الإداري والقضـائي الـذي يتعلـق بتقريـر مـدى مخالفـة نشـاط معـين للقـانون، ومـن ناحيـة ثالثـة فـإن هنـاك دعـاوى قضـائية لا تكـون الغايـة منهـا حمايـة حـق مـن الحقـوق ، كمـا هـو الشـأن بالنسـبة إلـى دعـاوى الحيـازة، والـدعاوى المهنيـة للنقابـات والـدعاوى التقريريـة التـي تنصـب علـى صحة تصرف قانوني أو بطلانه [٣].

لكـل هـذه الانتقـادات ذهـب جانـب آخـر مـن أنصـار هـذا الاتجـاه إلـى أن غايـة العمـل القضـائي قانونيـة تكمـن فـي تطبيـق القـانون فـي الواقـع الفعلـي أي التحقـق مـن مـدى مطابقـة النشـاط الاجتمـاعي للقواعـد القانونيـة فتبـدو مهمـة القضـاء وكأنـه يراقـب مشـروعية هـذا النشـاط، ومبنـى هـذا الـرأي هـو أنـه لابـد مـن تنفيـذ القـانون، لكـى يصـبح حقيقـة واقعيـة ويجـب أن يكـون تنفيـذه مطابقـاً لـه، أمـا إذا كـان التنفيـذ مخالفـاً لأحكـام القـانون فإنـه يفقـد معنـاه فـي هـذه الأحـوال، ومـن ثـم تكـون وظيفـة القضـاء فـي مراقبـة

---

(١) انظر: د. عبد الباسط جميعى، **سلطة القاضي الولائية**، مرجع سابق، ص٤٦٣؛ وانظر أيضاً: د. رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص ٥٢/٥٣.

(٢) انظر في ذلك: د. رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص ٣٩؛ وانظر أيضاً: د. بدر خان عبد الحكيم، **المعيار المميز للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٣) *Lampue: o.p.cit.p. ٢٠.*

– وانظر أيضاً: د. محمد حامد فهمي، (١٩٤٠)، **المرافعات المدنية والتجارية**، مطبعة فتح الله الياس، مصر: القاهرة، ص ١٩؛ وانظر أيضاً: د. وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٤١؛ وانظر أيضاً: د. عبد الباسط جميعى، **سلطة القاضي الولائية**، المرجع السابق، ص ٢١؛ وانظر أيضاً: د. رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، المرجع السابق، ص ٥٦.

مشروعية تنفيذ القانون، والعمل القضائي هو الذي يحل المسائل المتعلقة بمخالفة القانون في تنفيذه، ويقتصر عمل القاضي على حل هذه المسألة الخاصة بالمشروعية وتقرير المخالفة من عدمه [١].

وقد انتقد هذا المعيار على أساس أن تنفيذ القانون لا يمكن عدّه غاية في ذاته، فهو لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق غاية أخرى [٢] يعني ذلك أن غاية القضاء لا تتمثل في تحقيق الكمال المنطقي للنظام القانوني، فالقضاء وظيفة عملية تقابلها غاية عملية أخرى فالقضاء يهدف إلى تحقيق مصلحة وهي إقامة العدل في المجتمع ، لكي لا تسود الفوضى ولا يقتضي كل شخص حقه بنفسه، ومن ثم فإن تنفيذ القانون مجرد وسيلة لتحقيق هذه المصلحة وليس غاية في ذاته، وبهذه المنزلة فإن ما ذهب إليه هذا الرأي من أن وظيفة القاضي مراقبة تنفيذ القانون من خلال رقابة المشروعية لا يقوم على سند من الواقع، إذ إن مراقبة تنفيذ القانون، هي في ذاتها تنفيذ له، هذا فضلاً عن أن رقابة المشروعية لا يستأثر بها القاضي وحده وإنما يشاركه فيها الرئيس الإداري الذي يراقب أيضاً مشروعية تصرفات مرؤوسيه والتحقق من مدى مطابقتها لأحكام القانون [٣].

والواقع أنه يصعب تمييز العمل القضائي من خلال النظر إلى غايته أياً كان وجه الرأي في تحديد هذه الغاية، ذلك أن الغرض من العمل هو أحد عناصره، وليس عنصره الأساسي فهو يمس أثر العمل بالنسبة للمستقبل، ولا علاقة له بذات كيانه، فضلاً عن صعوبة التعرف عليه بدون اللجوء إلى إمارات خارجية تدل عليه، ومن ثم فلن يجدي استخدام غاية العمل القضائي معياراً مميزاً له، وليس أدّل على ذلك من أن أنصار هذا المعيار استعانوا بمعايير أخرى لتمييز العمل القضائي ، مثل ضرورة صدور القرار من هيئة متخصصة، وأن يكون طبقاً لمظاهر وأشكال إجرائية معينة.

---

[١] *R. GUILLIEN: Administration et juridiction cours de doctorat Le Caire ١٩٥٤..p. ٦٤.*

مشار إليه: د. وجدي راغب فهمي، **النظرية العامة للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص٤٦.

[٢] *Lampue: op.cit.p. ٢٩. Guillien: op.cit , p. ٦٤ , ٦٥.*

[٣] انظر: د. وجدي راغب، المرجع السابق، ص ٤٧؛ وانظر أيضاً: د. إبراهيم نجيب سعد، **القانون القضائي الخاص**، مرجع سابق، ص ٧٣؛ وانظر أيضاً: المستشار عادل يونس، **رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات سلطات التحقيق والاتهام**، مرجع سابق، ص ١٣؛ وانظر أيضاً: د. بدر خان عبد الحكيم، **المعيار المميز للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

الفرع الثالث

معيار النزاع

ترى غالبية الفقه في مصر وفي فرنسا أن عمل القاضي هو حسم المنازعات، فالمنازعة مناط القضاء، وحيث لا توجد هذه المنازعة فلا حاجة إلى القضاء، وعلى ذلك فإن ما يميز العمل القضائي عن العمل الإداري أنه يتضمن حلاً لنزاع، فالعمل يكون قضائياً إذا كان فاصلاً في نزاع أو في خصومه، ويكون إدارياً إذا كان غير ذلك [١].

وقد اختلف الرأي حول تحديد مفهوم النزاع، فهناك من يقول إن مفهوم هذا النزاع يتجسد في ادعاءات متعارضة تمثل نزاعاً حقيقاً بين الإرادات الأمر الذي يعكر السلام الاجتماعي، ومن ثم يتدخل القاضي لحسم هذه المنازعة [٢] وهناك رأي آخر يكتفي في قيام هذا النزاع بمجرد وجود ادعاء من جانب واحد، ولا يشترط أن يحدث تقابل أو تعارض في المصالح أو الإدعاءات إذ يكفي هذا الإدعاء الأحادي الجانب، لتدخل القضاء، وهناك فريق ثالث يرى أن العمل القضائي حل لنزاع بين قواعد قانونية متعارضة حول تحديد المراكز الواقعية التي تنطبق عليها هذه القواعد، ومن ثم يحدث تعكير للسلام الاجتماعي[٣].

بيد أنه وعلى الرغم مما صادفته فكرة النزاع أساساً لتحديد العمل القضائي من قبول واسع لدى الفقه في فرنسا أو في مصر إلا أنها لم تسلم بدورها من النقد، ولعل أهم ما أخذ على هذا المعيار أنه لا يصدق على كل الأحكام القضائية، كما هو الحال بالنسبة إلى الأحكام الغيابية التي لا يوجد فيها

---

(١) انظر: د. أحمد أبو الوفا، (١٩٦٤)، **المرافعات المدنية والتجارية**، ط٧، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص٨٩٨؛ والطبعة العاشرة لعام (١٩٧٠)، ص٧٥؛ وانظر أيضاً: د. أحمد مسلم. (١٩٧١)، **أصول المرافعات "التنظيم القضائي والإجراءات والأحكام"**، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر: القاهرة، ص ٢١/ ٤٠؛ وانظر أيضاً: د. إبراهيم نجيب سعد، **القانون القضائي الخاص**، مرجع سابق، ص٨٣؛ وانظر أيضاً: د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي**، مرجع سابق، ص ١٧؛ وانظر أيضاً: د. بدر خان عبد الحكيم إبراهيم، المرجع السابق، ص ١٨٩ وما بعدها.

(٢) *Hariou (M): les elements du contentieux , Recueil de l'acad de legislation de Toulouse ١٩٠٥, p. ٢٨ et ٣٩٠.*

= مشار إليه: د. وجدي راغب فهمي، مرجع سابق، ص٤٣.

(٣) *Hebraud: l'acte juridictionnel et la classification des contentieux Recueil de l'acad de legislation de Toulouse ١٩٤٩ p. ١٣١ et.s.*

مشار إليه: د. وجدي راغب فهمي، مرجع سابق، ص٤٤.

نـزاع فعلـي حـول إدعـاء المـدعي، وكـذلك الأحكـام الجنائيـة التـي يتقـدم فيهـا فكـرة النـزاع بـين خصـمين، وخاصـة عنـدما يعتـرف المـتهم بجريمتـه، ومعنـى ذلـك أن القضـاء الجنـائي لا يرمـي إلـى حـل نـزاع بـين سـلطة الاتهـام والمـتهم حـول وجـود الجريمـة أو حـول عقوبتهـا، والأمـر كـذلك بالنسـبة للقضـاء الإداري الـذي لا تتضـمن أعمالـه فكـرة المواجهـة بـين مصـالح متعارضـة، إذ إن الطعـن فـي القـرار الإداري يوجـه إلـى القـرار ذاتـه بكونـه معيبـاً، ولكنـه لا يوجـه إلـى جهـة الإدارة التـي أصـدرته ، ومـن ثـم لا يلـزم أن يقـف ممثلهـا فـي مواجهـة الطـاعن، ففـي كـل هـذه الأحـوال يعـدّ حكـم المحكمـة قضـاء مـن دون أن يـؤثر فـي طبيعته القضائية غياب وجود نزاع [١].

كـذلك يؤخـذ علـى هـذا المعيـار أنـه لا يطـابق الواقـع وذلـك فـي الحـالات التـي تفـض فيهـا المنازعـة خـارج نطـاق القضـاء، فقد يعـرض النـزاع علـى مجلـس صـلح أو إفتـاء، فتصـدر فتـوى يكـون مـن شـأنها حـلّ النـزاع مـن خـلال مجلـس صـلح أو إفتـاء، فتصـدر فتـوى يكـون مـن شـأنها حـل النـزاع مـن دون أن يعـدّ ذلـك مـن قبيـل القضـاء [٢]، كمـا أن هـذا المعيـار قـد أغفـل الجوانـب الشـكلية والإجرائيـة التـي تحـيط بالوظيفـة القضـائية، فقد تقـوم هيئـة غيـر قضـائية بالفصـل فـي منازعـة مـا بطريقـة ملزمـة، ومـع ذلـك لا يعـدّ قرارهـا قـراراً قضـائياً، وذلـك لعـدم اتباعهـا للإجـراءات التـي ينبغـي أن تتبـع عـادة عنـد القيـام بالوظيفـة القضـائية، وأخيـراً فـإن النشـاط القضـائي لا يقتصـر علـى مجـرد حـل المنازعـات مـن أجـل إقـرار السـلام الاجتمـاعي، وإنمـا يشـاركه فـي ذلـك كـل مـن المشـرع ورجـل الإدارة علـى حـد سـواء، كمـا أن القاضـي فـي المجتمعـات الحديثـة لا يسـتهدف مـن تدخلـه مجـرد حسـم المنازعـات علـى أي نحـو وإنمـا يسـعى إلـى فـرض الحـل العـادل وفقـاً لأحكـام القـانون، أمـا تحقيـق السـلام الاجتمـاعي، فهـو نتيجـة غيـر مباشـرة لتحقيـق القـانون، بـل هـو نتيجـة احتماليـة قـد تتحقـق فـي حـالات وقـد تنعـدم فـي حـالات أخـرى حيـث يسـتمر النـزاع بـين الأطـراف رغم صدور حكم قضائي وتنفيذه [٣].

---

(١) انظر في عرض هذه الانتقادات: *Lampue: o.p. cit.p. ٢١ et ٢٣, solus et perret o.p.cit. ٤٣٩.*

وانظر أيضاً: د. عبد الباسط جميعى، **سلطة القاضي الولائية**، مرجع سابق، ص ٩٢٢؛ د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي**، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٢) انظر: د. محمد عبد الخالق عمر. (١٩٧٦)، **النظام القضائي المدني**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٩٢٨.

(٣) انظر: د. وجدي راغب فهمي، **النظرية العامة للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٤٩.

المطلب الثالث

المعايير المختلطة (المزدوجة)

تبين مما سبق عجز المعايير الشكلية وحدها والمعايير الموضوعية بمفردها عن رسم دائرة صحيحة لنطاق الأعمال القضائية، لينـدرج فيها كل ما يعد قضائياً من أعمال الدولة ويخرج منها ما لا يعد كذلك، من خلال وضع تعريف جامع مانع لمفهوم العمل القضائي، وإزاء ذلك اتجه جانب من الفقه نحو الجمع بقدر ما بين المعايير الشكلية والمعايير الموضوعية معاً ليبدو العمل القضائي وكأنه عمل مركب من عدة عناصر شكلية، وأخرى موضوعية.

يقول "**جوليان**" الذي يعد من أشهر القائلين في فرنسة بهذا النوع من المعايير إن العمل القضائي عبارة عن الفصل في مسألة قانونية هي شرعية تنفيذ القانون، إذا إن هذا العمل هو الذي يحل المسائل المتعلقة بمخالفة القانون في تنفيذه وهو بذلك لا يختلف عن أي عمل تنفيذي آخر في أنه يحل مسائل قانونية وإنما يختلف نوع المسائل التي يقوم بحلها والتي تتعلق دائماً بمخالفة القانون [١].

ويركز "**جوليان**" العمل القضائي على فكرة التقرير فقط، وما عدا ذلك يعدّ عملاً تنفيذياً أي إن القرار الذي يعقب التقرير يكون خارجاً عن مضمون العمل القضائي. ويرتب "**جوليان**" مراحل العمل القضائي على الوجه الآتي: نزاع يطرح أمام القضاء فيعمل على بحثه وفحصه بمختلف الوسائل التي توصله إلى معرفة الحقيقة ثم يقوم القاضي بتحديد القاعدة القانونية الواجبة التطبيق على النزاع وتظهر بعد ذلك القاعدة القانونية التي تمت مخالفتها ويعمل على إزالتها عن طريق الإجابة على الادعاء المطروح أمامه بشأن المخالفة القانونية بعد المقارنة بين ما حدث فعلاً وما يجب أن يحدث أو يكون [٢].

وإذ يفصل "**جوليان**" بين تقرير المخالفة والقرار الذي يصدر لإزالتها، ويرى أن الأول وحده هو الذي يعدّ عملاً قضائياً في حين أن الثاني يعدّ عملاً تنفيذياً، ويرى أن الحل القضائي في ذاته ليس عملاً إرادياً وإنما هو مكون من عدة عمليات ذهنية، والعمل الإداري هو القرار الذي يتخذه القاضي

---

[١] انظر: د. وجدي راغب، المرجع السابق، ص ٦٦؛ د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي المقارن**، مرجع سابق، ص ٦٧.

[٢] انظر: د. محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٦٠٣.

بعد عملية التقرير فهو الذي يمكن أن ينشئ أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً وعلى هذا الأساس فهو لا يدخل في مضمون العمل القضائي [١].

وفيما يتعلق بالحكم الذي يصدره القاضي والذي يتكون من حيثيات "**أسباب** " ومنطوق الحكم، ويرى "**جوليان**" أن حجية الأمر المقضي به لا تقتصر على المنطوق فحسب وإنما تشمل الحيثيات أيضاً [٢]. أي إن العمل القضائي له في ذاته حجية الشيء المقضي به سواء أعقبه قرار أم لا[٣] . ومن الملاحظ أن هذا الجانب المادي على ما يرى "**جوليان**" يجعل في العمل القضائي متسعاً لأن يضم أعمالاً ليست في حقيقتها قضائية وإنما من طبيعة إدارية، لذلك دأب على استبعاد مثل هذه الأعمال عن طريق الجانب الشكلي للعمل القضائي والذي لا تقل أهميته عن الجانب المادي [٤].

وجوهر الشكل الذي يعول عليه "**جوليان**" في العمل القضائي تحرر القاضي من السلطة الرئاسية الموجودة في المجال الإداري، فهو لا يخضع لتعليمات أو توجيهات من رئيس أعلى وإنما يعمل بوحي من ضميره طبقاً لأحكام القانون[٥] وللقضاء تنظيم خاص مختلف عن التنظيم الإداري في وضع القاضي فيما يتعلق بحقوقه وواجباته وضماناته وكيفية أدائه لهذه الواجبات بصورة حيادية لا

---

(١) انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

(٢) يبدو أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد ذهبت إلى نفس هذا الاتجاه حيث جاء في أحد قراراتها: " أن الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة بما فصلت فيه بحيث لا يجوز المجادلة في الحجية متى اتحد الخصوم والموضوع والسبب بل يعتبر الحكم عنوان الحقيقة فيما قضى به. والذي يحوز الحجية من الحكم هو منطوقه وكذا الأسباب الجوهرية المكملة له. فقد يحدث أن تحتوي أسباب الحكم على قضاء يكمل ما ورد في منطوقه ويرتبط معه ارتباطاً وثيقاً بحيث لا يمكن فصله منه. وهذا النوع من الأسباب يكتسب حجية الأمر المقضي فإذا لم يشتمل الحكم في منطوقه على القضاء يترتب أقدمية المدعي بالنسبة لأقرانه ولكن الأسباب تناولت البحث في هذه الأقدميات وترتيبها. وبنت على النتيجة التي انتهت إليها في المنطوق فإن هذه الاسباب تحوز حجية الأمر المقضي كذلك ".

القضية رقم /٣/ السنة القضائية الرابعة، جلسة ١٩٦٠/٧/٢ السنة الخامسة رقم /١٢١/ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ص ١١٤٥؛ أنظر أيضاً: **موسوعة القضاء والفقه للدول العربية**، الدار العربية للموسوعات القانونية، حسن الفاكهاني، الجزء الأول، لعام (١٩٧٥/١٩٧٦)، ص ١٤٧.

(٣) انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٢١.

(٤) انظر: د. محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٦٠٥.

(٥) انظر: د. وجدي راغب فهمي، **النظرية العامة للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٩٧.

تبني إلا حكم القانون. ومن هذه الضمانات أيضاً، فضلاً عن استقلال القاضي، حياده بألا يكون خصماً وحكماً في ذات الوقت وعدم قابليته للعزل، كما ينبغي أن يمارس القاضي عمله وفقاً لمجموعة من الإجراءات التي تحيط بالعمل القضائي عادةً كتسبيب قراراته والمرافعات الحضورية وكفالة حقوق الدفاع .... إلخ. (١)

إن ما جاء به "**جوليان**" كان أمر له شأنه على صعيد الفقه والقضاء، ومع ذلك فإن المعيار الذي قال به هو الآخر لم يسلم من النقد فيؤخذ عليه ما ذهب إليه من تعريف للقضاء على أنه رقابة تنفيذ القانون، ذلك أن رقابة تنفيذ القانون أيضا تنفيذ القانون – فالتنفيذ ورقابة التنفيذ – ليس إلا تجسيد للقاعدة القانونية وتحويلها إلى حقيقة حية.

وكذلك فيما يتعلق بتمييزه وظيفة الإدارة عن وظيفة القضاء بأن **الأولى** تهدف في المقام الأول إلى تحقيق صالح المرفق العام بينما تهدف **الثانية** الى احترام أحكام القانون، ذلك أن هذا التمييز ليس دقيقاً ولا يخلو من التحكم، والهدف في الحالتين العمل على سيادة السلام وإقراره، وذلك عن طريق فض الخلافات بين الناس أو انشاء المرافق التي تعمل لصالحهم، كذلك الحال بالنسبة إلى تحديد "**جوليان**" للعمل القضائي وحصره في حل المخالفة القانونية، ويؤدي ذلك إلى اختلاطه بأعمال أخرى غير قضائية، وأيضاً فإن العمل القضائي قد ينصب أحياناً على مسائل لا تبرز فيها فكرة الفصل في مسألة قانونية ولا تظهر فيها فكرة المخالفة للقانون (٢).

ومن الفقهاء الفرنسيين" **دويز وديير** " الذين تبنى المعيار المختلط لتمييز العمل القضائي عن غيره ولكن مع التركيز على الجانب المادي مع الاخذ بالمعيار الشكلي يعرضان للفكرة المادية للعمل القضائي وأنه عمل مركب(٣) من:

١- تقرير يقوم به القاضي وهذا التقرير يتمتع بقوة الحقيقة القانونية.

٢- قرار يعدّ في منزلة نتيجة للتقرير ويستمد منه.

---

(١) انظر: د. وجدي راغب، المرجع سابق، ص ٩٧؛ انظر أيضاً: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي المقارن**، مرجع سابق، ص ٧٤/٧٣؛ انظر أيضاً: د. محمد كامل ليله، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٦٠٦/٦٠٥.

(٢) انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٢٢.

(٣) انظر: د. محمد كامل ليله، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٦٠٦.

ثم يشرحان الجانب الشكلي، ويبينان العناصر الشكلية التي تحيط بالعمل القضائي وتواكبه وتسهم في التمييز بينه وبين التصرفات القانونية الأخرى وهي:

١- طريقة الإعراب عن الإرادة في التصرف القانوني في العمل القضائي، فهو عمل منفرد عندما يكون التقرير والقرار صادرين من قاضٍ واحد، وعمل جماعي عندما يصدر القرار والتقرير من قضاة عدة.

٢- صفة صانع العمل أو القائم بالتصرف، مع ملاحظة أن هذا العنصر ليس حاسماً ولا مؤثراً في تمييز العمل القضائي؛ ذلك أن هذا العمل لا يصدر حتماً عن سلطة مهمتها ووظيفتها المادية هي القضاء، إذ يوجد موظفون إداريون يقومون في بعض الأحيان بالوظيفة القضائية، أو يقوم بعض الأفراد قياماً عارضاً بمهمة القضاء، كما أن المحاكم لا تصدر فقط أحكاماً قضائية، وإنما قد تصدر قرارات ولائية كالتصديق على بعض الأعمال أو التصريح بالقيام ببعضها.

٣- التدرج الرئاسي للقضاة وتزويدهم باختصاص قانوني لا يعملون خارج حدوده يعدّ ذا أهمية بالغة في تحديد العمل القضائي، فمن فكرة تدرج القضاة ينشأ تدرج الأعمال القضائية، لكن لا يستطيع القاضي الأعلى درجة إلغاء أو تعديل القرار والتقرير الصادرين من القاضي الأدنى في الدرجة إلا بناءً على دعوى ترفع إليه من ذوي الشأن في المواعيد المحددة وطبقاً للإجراءات القضائية، إنما وضعت وأريد بها حسم المنازعات وتصفيتها وليس تأييدها وجعلها تستمر إلى ما لانهاية.

٤- الأشكال الإجرائية لها أهمية كبرى، ذلك أن العمل القضائي يتضمن أساساً تقريراً يتمتع بقوة الحقيقة القانونية ويجب أن تكون الحقيقة القانونية صحيحة وصادرة وفقاً للشكل والإجراءات المبينة في القانون.

هذه أبرز النظريات في تمييز العمل القضائي وأهم المعايير في هذا الصدد، ويلاحظ أن الخلافات محتدمة بين هذه النظريات، والآراء كثيرة حتى لا يكاد يجتمع اثنان على رأي، وهذه النظريات موزعة على المعايير الثلاثة، ومعنى ذلك أن بعضها يأخذ بالمعيار الشكلي وبعضها يتجه نحو معيار مادي، وبعضها الآخر يندرج تحت المعيار المختلط [١].

---

[١] انظر: د. محمد كامل ليله، **نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص ٢٢٢/٢٢٣.

المطلب الرابع

موقف الفقه العربي من معايير التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري

يتضح من خلال عرض النظريات والآراء التي قيلت بصدد تعريف العمل القضائي وتحديده، إنها نتجت من فقهاء ليسوا من العرب وفي هذا المطلب سنحاول أن نستبين آراء الكتاب العرب في هذا الخصوص جاعلين ذلك مقصوراً على الفقهين المصري والسوري، ونقدهم لهذه المعايير وفقاً للآتي:

الفرع الأول

موقف الفقه المصري والسوري

أولاً: في مصر:

يتأرجح الفقه المصري بين المعايير الثلاثة التي قيلت، فبعضهم ينحاز إلى المعيار المادي، وبعضهم الآخر يُغلب المعيار الشكلي، وآخرون يوازنون بينهما، فالدكتور "**القطب محمد طبلية**" يعرف العمل القضائي بأنه: تقرير قانوني يؤديه – باسم الدولة – عضو مستقل محايد في نطاق إجراءات خاصة تعرف بالإجراءات القضائية ولهذا التقرير قوة الحقيقة القانونية، ويقصد بالتقرير أنه تثبت أو تحقق يصل إليه القاضي بعد عمليات مختلفة من تحقيق وفحص مستخدماً وسائل البينة القانونية حتى يصل إلى الحقيقة " أو ما يعتقد انه الحقيقة " وينتهي ذلك إلى الحل المطلوب [١].

ويرى الدكتور " **محمود محمد حافظ**" بأن: العمل القضائي يعدّ فصلاً في خصومة قضائية حول مركز قانوني خاص أو عام بقرار يطبق وينزل حكمه على النزاع بدون مساس بالمراكز القانونية القائمة أو إنشاء لمراكز جديدة، ويتميز هذا القرار بحيازته لحجية الشيء المقضي به [٢] .

ويشير الدكتور "**سليمان محمد الطماوي**" إلى أن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن فكرة الحجية هي أبرز المظاهر التي تميز الحكم القضائي عن القرار الإداري، فالقرار الإداري مهما بلغ استقراره، فإنه استقرار نسبي، أما الحكم القضائي فيجب أن يكون عنوان الحقيقة المطلقة على ما جاء به، وهذا هو جوهر الحجية، وإذا كان القرار الإداري يشبه بعض الأحكام القضائية أحياناً، فإن المشرع حر في

---

[١] انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٤٣.

[٢] نظر: د. محمود محمد حافظ (١٩٧٢)، **القرار الإداري "دراسة مقارنة"**، ط ٢، الناشر دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٢٢.

أن يرتب على أي منهما حجية الشيء المقضي به فيصبح العمل قضائياً، وهذه الحجية كما ذكرنا ذات ارتباط وثيق بالغاية من كل من التصرف الإداري والقضائي [١].

ويعرف الدكتور "**محمد كامل ليلة**" العمل القضائي، بأنه تصرف ذو بناء مركب من شكل وموضوع تظهر فيه في البداية فكرة الادعاء التي تطرح أمام القاضي ويعقب الادعاء تقرير من جانب القاضي يعمل فيه مقارنة بين الأوضاع في الدعوى والقاعدة القانونية التي يجب أن تحكم النزاع، ثم يعقب ذلك قرار يتخذه القاضي" حكم" مؤسس على التقرير ويكون نتيجة له، وتكون هذه العمليات المتعاقبة طبقاً لإجراءات واشكال معينة يحددها القانون [٢].

ومما تقدم يتبين أن الفقه المصري لم يأخذ في تعريف العمل القضائي بمعيار بعينه سواء كان شكلياً أو مادياً، وإنما يجمع كل منهم بين عناصر الشكل وعناصر الموضوع التي يراها ضرورية.

ثانياً. في سورية:

يبدو أن الفقه في سورية لم يعطِ أهميةً كبيرةً لموضوع العمل القضائي وتمييزه عن القرار الإداري، والدليل على ذلك أنه لا يوجد نقاشٍ أو جدلٍ فقهي بهذا الخصوص أو بالأحرى إغفال ذكر الفقهاء لهذا الموضوع باستثناء القليل منهم.

ونبين ما ذهب إليه الدكتور "**عبد الله طلبة**" في معرض التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي، وذلك بالنسبة لطلبات الإلغاء الموجهة إلى القرارات الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، فقد نصت عليها المادة / ١١/ من قانون مجلس الدولة لعام ٢٠١٩ وتقضي بأن :" يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن بها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراء أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة وذلك في الأحوال التي لا يكون هناك مرجع قضائي آخر محدد بنص خاص للطعن في قرارات هذه الجهات"، ما ثار جدلاً حول اختصاص محكمة القضاء الإداري فيما يتعلق بالفصل في طلبات الإلغاء الموجهة إلى القرارات الصادرة من الهيئات الإدارية التي تمارس اختصاصات قضائية أو شبه قضائية، مثل مجالس التأديب، ولجان ضريبة ريع العقارات والعرصات، ولجان ضريبة الدخل، ولجان ضريبة التركات على الأموال المنقولة، ولجان تصنيف الملاهي، ولجان رسم الري وتكاليفه، واللجنة التحكيمية

---

[١] انظر: د. سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص ١٣٧.

[٢] انظر: د. محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"**، مرجع سابق، ص ٦١٥.

لرسم الشرفية .. إلخ وكان مرجع الخلاف حول طبيعة القرارات الصادرة من تلك اللجان: أهي أحكام قضائية فلا تندرج في مدلول القرارات الإدارية وبالتالي لا يشملها اختصاص محكمة القضاء الإداري بالإلغاء، أم أنها قرارات إدارية بالمعنى الفني فيشملها اختصاص المحكمة بالإلغاء؟ ومرد الخلاف يعود إلى المعيار الذي نتبناه أهو المعيار الموضوعي أم الشكلي أم قصد المشرع. فاستناداً إلى **المعيار الموضوعي:** يعد عملاً قضائياً العمل الذي تكون مهمته فصل المنازعات التي تقوم بين الأفراد بشأن علاقاتهم الخاصة الخاضعة للحقوق الخاصة، أو بين الأفراد والإدارة بشأن نشاط الإدارة الخاضع للحقوق العامة.

أما **المعيار الشكلي:** فيعد العمل قضائياً إذا صدر عن هيئة مستقلة دستورياً، عينتها النصوص القانونية للقيام بأعباء الوظيفة القضائية، أما إذا صدر العمل عن هيئة إدارية فيعد إدارياً. ولكن هذا المعيار يغفل الحالات التي يزود المشرع رجال الإدارة العاملين أو الهيئات التي يختلف تشكيلها عن المحاكم بسلطات قضائية أو شبه قضائية.

وفيما يخص **قصد المشرع:** يبدو أن المعيارين السابقين قد لا يستطيعان وضع حد واضح للتمييز بين الأعمال القضائية والأعمال الإدارية، فلا يبقى إلا الرجوع إلى قصد المشرع. ولئن كان من الصعب استجلاء قصد المشرع نظراً لغموض النصوص التشريعية في غالب الأحيان فإنه من الممكن استخلاصه من بعض خصائص الهيئات، كتأليفها تأليفاً تحكيمياً واختصاصاتها وقراراتها ونفاذها وطرق الطعن ضد هذه القرارات. ويبدو أن مجلس الشورى السابق كان قد تبنى المعيار الموضوعي، فاعترف بالطابع القضائي للقرارات الصادرة عن ديوان المحاسبات ومجلس التأديب واللجان الآنفة الذكر، وبالفعل يستخلص هذا الطابع القضائي من شكل تأليفها واختصاصها وسلطاتها، وقراراتها ونفاذ هذه القرارات وطرق الطعن ضدها ومن مصطلحات لا تستعمل إلا لدى القضاء [1].

أما ما ذهب إليه الأستاذ "**عبد الهادي عباس**" في مجال تحديد طبيعة القرار الإداري عن العمل القضائي، بأن القرار الإداري ينحصر وجوده في تجسيد القاعدة القانونية الموضوعية المجردة على الحالات الواقعية الفردية بطريقة مرنة يجوز إلغاؤها من قبل الإدارة التي أصدرتها عن طريق سحب القرار، كما أنها لا تتمتع بقوة الشيء المقضي به. لأن القرار القضائي وحده يتمتع بقوة الشيء المقضي به، وهذه القوة للقرار القضائي هي المعيار الحقيقي للتمييز بين القرارين، وهي التي تمنع كل

---

[1] انظر: د. عبد الله طلبة، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ١٥٠ / ١٥١.

خلاف حول الحل المعطى بوساطة القرار القضائي، وتضع حداً للمنازعات حفظاً للنظام الاجتماعي، فيكون القرار القضائي صحيحاً بين أطرافه وصحيحاً في مواجهة الكل.

أما القرار الإداري وأن كان يتمتع بقوة الشيء المحكوم به -كما تجمع عليه أكثرية آراء الفقهاء- عند فوات مواعيد الطعن بهذا القرار إلا أن طبيعة الوظيفة الإدارية تقتضي إخراجه من دائرة القوة المادية للشيء المحكوم فيه، لأن القرارات الإدارية تظل عرضة للإلغاء أو التعديل بوساطة قرار آخر له نفس الصبغة التنفيذية، وحاصل القول: إن المبدأ العام الذي تقتضيه طبيعة الوظيفة الإدارية هو أن تكون القرارات الإدارية قابلة للإلغاء والسحب. غير أن هنالك قرارات إدارية تولد حقوقاً مشروعة للأفراد الأمر الذي يولد لها قوة مقاومة تلصق بهذه الحقوق وتقف في وجه تعديل القرارات المذكورة أو سحبها. وهنا تصبح (استثناء القاعدة العامة) غير قابلة للرجوع، ويسميها الفقه كذلك نهائية، والذي يحدد هذه الحقوق التي تمنع الإلغاء استثناء، هي القواعد القانونية (سواء أكانت تشريعية أم قضائية) [١].

الفرع الثاني

نقد معايير التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي

يرى بعض الشراح أن صعوبة التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي تعود إلى شدة التشابه في عمل السلطتين التنفيذية والقضائية فكلاهما تمارسان اختصاصاتهما تطبيقاً للقانون. إضافة إلى عدم التخصص الكامل من جانب كل سلطة من السلطات. فمبدأ الفصل بين السلطات لا يطبق بصورة مطلقة في أي بلد من البلاد وأثبتت التجارب قلة إمكانية الفصل التام حتى إذا نصت الدساتير على ذلك [٢].

كما ذهب بعض الشراح إلى أن جميع المعايير لم تنجح في تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي، لأنها لم تتعرض للمشكلة مباشرةً، بل حامت حولها، فهي لم تضع عنصراً يميز كلا العملين، وإنما ذكرت أوجه الاختلاف التي يمكن أن تساعد على هذا التمييز[٣]، كما أن المحاكم لا

---

[١] انظر: أ. عبد الهادي عباس، **الاختصاص القضائي وإشكالاته**، مرجع سابق، ص ٢١٨ /٢١٩.

[٢] انظر: د. ماجد راغب الحلو. (١٩٧١)، **أعمال وامتيازات السلطة الإدارية**، ملخص محاضرات ألقيت على طلبة الحقوق في جامعة الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، مصر: الإسكندرية، ص ١١.

[٣] انظر: د. محمود محمد حافظ، **القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ٢١.

تأخذ بمعيار واحد لتمييز العمل الإداري عن العمل القضائي فهي بحاجة الى أن تأخذ بالمعيار الشكلي الى جانب المعيار الموضوعي لأن المعيار الشكلي يميز القرار الإداري عما تتخذه السلطتان التشريعية والقضائية في حين تلجأ المحكمة إلى المعيار الموضوعي لتمييز الأعمال المختلفة التي تصدر عن الإدارة. (١)

ويؤيد بعضهم وجهة النظر الأخيرة معياراً للتمييز عن طريق جمع أكثر من معيار للوصول الى حقيقة العمل بحجة أن القرار الإداري يتضمن إحداث تغيير في الهيكل القانوني أو البناء القانوني للدولة وذلك عن طريق إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل في المراكز القانونية القائمة أو إلغائها. أما العمل القضائي فلا يتضمن أي مساس بالنظام القانوني القائم إذ إن هدفه حراسة هذا النظام وحمايته من خلال كشف الحقيقة ووضع الحق في نصابه على أن يضاف له عنصر الخصومة (٢).

يلاحظ مما تقدم، أن الفقه قسَّمَ النظريات التي تناولت التمييز بين وظائف الدولة القانونية إلى ثلاثة معايير أساسية: المعايير الشكلية والمعايير الموضوعية والمعايير المختلطة (المزدوجة)، وفي صدد تحديد معنى العمل القضائي اتجه الفقه العربي حديثاً إلى الأخذ **بمعيار النظام القانوني**، رغبة منهم في إيجاد معيار يسهل عملية التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي.

وفي الوقت الذي تمت الإشارة من خلاله إلى المعايير السابقة، وجدنا في بعض المؤلفات معياراً آخراً لم يجد له تطبيقاً على الواقع العملي وهو **معيار الحلول** (٣)، ولهذا لم نتعرض لذكره.

فما هو معيار النظام القانوني؟ إن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تمارس الاختصاصات القضائية كالفصل بين النزاعات ما لم تجد لها سنداً تشريعياً وهو ما ينطبق على السلطة القضائية أيضا فلا يدخل في اختصاصاتها إلا ما يحدده لها القانون. وهذا ما استند عليه المنادون بهذا المبدأ الذين جعلوا من النظام القانوني الأساس الذي يحتجون به في تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي. فإذا خضع العمل الإداري للنظام القانوني الإداري كان عملاً ادارياً وإذا خضع العمل الإداري للنظام

---

(١) انظر: د. سليمان محمد الطماوي، (١٩٨١)، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص ٥١٧.

(٢) انظر: د. محمود محمد حافظ، **القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٣) يتلخص هذا المعيار بأن القضاء يقوم بتطبيق القانون، في حين أن الإدارة تطبق قاعدة قانونية موجهة إليها لأنها تعمل لتحقيق أهدافها ولا تحل بنشاطها محل نشاط آخر ولهذا عندما تطبق القانون تطبقه مباشرة؛ في حين أن القاضي يعمل القاعدة القانونية بدلاً من الخصوم أو يحل محلهم وعند العمل بهذا المعيار سيكون التصور بأن الإدارة تنظر للقاعدة القانونية بصفتها القاعدة التي تنظم = = سلوكها، أما العمل القضائي فهو حال محل نشاط آخر؛ مشار إلى ذلك: د. خالد لفته شاكر، **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص٥٦.

القضائي فهو عمل قضائي ويكون الوصول إلى طبيعة العمل عن طريق إرادة المشرع فهي التي تحدد طبيعة العمل.

ولقلة من تناولوا هذا المعيار لم يجد الباحث من ينتقده، ويرى أنه الأقرب للصواب في حال ما إذا وجد نص يشير إلى جهة الطعن ولكن ما الحل في حال لا يوجد نص تشريعي؟ هنا سيكون من يستند إلى تطبيق هذا المعيار عاجزاً عن تقديم الحل الأمثل لتمييز القرار الإداري عن العمل القضائي [١].

خلاصة ما درس من موقف الفقه حول موضوع العمل القضائي، يلاحظ غياب ثبات الآراء الفقهية في تحديد معيار جامع مانع لهذا العمل، ونستنتج من ذلك أن النظريات الشكلية ليست متفقه فيما بينها، وكذلك الحال بالنسبة للنظريات المادية والمختلطة، كما أن هناك من النظريات أثارت جدلاً بشأن تصنيفها وهل تعدّ من النظريات المادية أو الشكلية، وإزاء هذا الوضع الشائك وكثرة الملابسات التي يكشف عنها البحث في العمل القضائي فلا يصح التشبث بجانب من دون مراعاة الجانب الآخر لأن جانباً واحداً غير كافٍ لتحديد العمل القضائي، فدمج الجانبين إن لم يحل معضلة تحديد العمل القضائي فإنه خير من غيره ويجعلنا على قرب من الفكرة. وبناءً على ذلك فالذي يبدو أن المعيار المختلط هو الأفضل من بين المعايير التي قيلت وهو أولى بالاتباع من غيره، وإذا كان المعيار المختلط يشق طريقاً وسطاً بين المعايير المتباينة المتعارضة يأخذ بالشكل والموضوع، فليس هناك لزاماً أن يساوى بينهما وإنما قد يأخذ بقدر من عناصر الموضوع تفوق عناصر الشكل وقد يكون العكس والمهم أن تكون حصيلة الدمج هي تحقيق الهدف المنشود وهو إمكان تحديد مفهوم العمل القضائي.

وفي ضوء هذه المحددات يمكن القول: إن هناك خصائص أساسية تعد بمثابة علامات مميزة يمكن من خلالها التعرف على العمل القضائي والتي يأتي في طليعتها وجود ادعاء بمخالفة القانون يتفرع عنه نزاع يتطلب تدخل القاضي، على أن يُحمَلَ النزاع في هذا الصدد على معناه الواسع فلا يقتصر على مجرد المواجهة بين مصالح متعارضة أمام القضاء، وإنما يشمل أي موقف إيجابي أو سلبي يؤدي إلى الإضرار بحق أو بمركز قانوني يحميه القانون، الأمر الذي يقتضي تدخل الدولة من خلال سلطتها القضائية لحل هذا النزاع بمقتضى قرار يتمتع بحجية الشيء المقضي به لكي لا يتجدد النزاع إلى ما لا نهاية.

---

[١] انظر: د. علي خطار شنطاوي. (٢٠١١)، **موسوعة القضاء الإداري**، ج ١، ط ٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ص ٣٩٠.

كذلك يجب أن يصدر العمل القضائي من هيئة أناط بها المشرع ولاية القضاء، وأن يتمتع أعضاء هذه الهيئة بالاستقلال الوظيفي، فلا يخضعون في مباشرة عملهم إلى أي سلطة رئاسية يكون لها الحق في أن تفرض عليهم أي توجيهات أو تعليمات أو أوامر ملزمة.

والواقع فإن الإحالة في تحديد طبيعة الجهات القضائية إلى إرادة المشرع " قصد المشرع" –هذه الفكرة أخذ بها "الدكتور عبد الله طلبة" – بما له من سلطة تقديرية في هذا الشأن، ذلك أن إضفاء صفة القضاء على نشاط هيئة أو مجلس أو لجنة ما إنما هو اختصاص للمشرع إعمالاً لحقه في إنشاء جهات القضاء وترتيبها.

نقول ذلك لأن مشكلة تحديد العمل القضائي وتمييزه عن العمل الإداري لا تثور إلا في الحالات التي يسكت فيها المشرع عن تحديد طبيعة الجهة التي تقوم بالعمل، وما إذا كانت قضائية أم إدارية أم شبه قضائية، ففي مثل هذه الحالات تقوم الحاجة إلى تحديد طبيعة أعمالها من خلال مجموعة الخصائص الشكلية والموضوعية التي تميز العمل القضائي عن العمل الإداري، أما إذا أفصح المشرع عن إرادته بأن منح جهة ما ولاية القضاء وأضفى على أعمالها وصف الأحكام فإن إرادة المشرع عندئذ تكون هي الحاسمة، ولا تكون هناك أي حاجة تدعونا إلى بحث خصائص أخرى يتميز بها العمل القضائي عن العمل الإداري.

ومما سبق يجب أن يحاط العمل القضائي بمجموعة من الإجراءات القضائية التي تكفل حماية الدفاع وحيدة المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي التي تفصل في النزاع وهذه الإجراءات وتلك الشكليات تمثل عنصراً أساسياً من عناصر العمل القضائي بكونها وسيلة لتحقيق القانون وضمان تطبيقه على الوجه السليم، كما أنها تبعث على احترام العمل القضائي وتجعل له في النفوس قداسة ومهابة.

وبعد عرض موقف الفقه من تحديد العمل القضائي وتمييزه عن القرار الإداري، ننتقل لدراسة المبحث الثاني من هذا الفصل والوقوف على أهم الاجتهادات القضائية في فرنسا ومصر وسورية حول تمييز العمل القضائي عن العمل الإداري.

المبحث الثاني

موقف القضاء من تحديد طبيعة العمل القضائي

لم يتفق فقهاء القانون العام – كما تم إيضاحه سابقاً– على معيار محدد للعمل القضائي وتميزه عن العمل الإداري، لذلك وجد القضاء الفرنسي والعربي أنفسهم في قلب ميدان التمييز بين وظائف الدولة، وتصدى القضاء وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي إلى مشكلة التفرقة بين العمل القضائي والإداري من خلال إيجاد معايير مختلفة كما سنرى لاحقاً.

أما القضاء العربي العادي فقد تعرض إلى هذا العمل في أحكام قليلة لا تغني شيئاً في توضيحه، بل نسب الدكتور حسن بغدادي إلى هذا القضاء أنه طمس معالم هذا العمل " في سبيل التماسه طريقاً للطعن في قرارات المجالس واللجان ذات الاختصاص القضائي" [١]، وسنتعرض لجهود القضاء العربي (العادي والإداري) في هذا المبحث.

والعمل القضائي المقصود في هذه الدراسة هو العمل القضائي الحقيقي، وذلك دفعاً للبس، وتجنباً لما وقعت فيه بعض الأحكام [٢]والأقلام من الخلط بين العمل القضائي بالاصطلاح المذكور وبين عمل السلطة القضائية، والهيئات التي تعمل معها.

صحيح أن "عمل السلطة القضائية" يشمل أولاً الأحكام، وأغلب الأحكام أعمال قضائية بالمعنى الحقيقي، لكن بعضها ليس ما يدخل في هذه الأعمال. كما أن هناك أعمالاً يقوم بها القضاة ولا تعتبر أعمالا قضائية لا بالمعنى المادي ولا بالمعنى الشكلي، وهي الأعمال المتعلقة بالاختصاص الإداري للمحاكم والقضاة. ومن الطبيعي والبديهي ألا يتعرض مجلس الدولة إلى الأحكام الصادرة من المحاكم

---

[١] انظر: د. محمود محمد حافظ، **القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ٤٢.

[٢] انظر: ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية من أنه يعتبر من قبيل العمل القضائي الذي لا تختص المحكمة بإلغائه، ولا بالتعويض عنه، قيام رجال البوليس بضبط أعداد إحدى الصحف بوصفهم من مأموري الضابطة القضائية (مجموعة مجلس الدولة المصري، السنة الثامنة، ص ٨٣٨، قضية رقم ٦٢٥٤ ق، جلسة ١٩٥٤/٣/٣) وللمحكمة قضاء كثير بمعنى هذا الحكم. والذي يلاحظ على المحكمة في هذا الحكم وأمثاله هو تعبيرها عن هذه الأعمال بأنها أعمال قضائية ما قد يوقع في اللبس والخلط بينها وبين العمل القضائي الحقيقي. ولقد عبر "**فالين**" عن هذه الأعمال (بأعمال السلطة القضائية)؛ مشار إليه: فالين، **الرقابة القضائية على الإدارة**، مطبعة جامعة القاهرة سنة ١٩٧٤ ص ٦٧ وما بعدها. ولا شك أن هذا أقرب إلى الصحة، وإن كان الأدق في نظرنا هو وصفها بأعمال الهيئات التي تعمل مع السلطة القضائية، وتأخذ وصف أعمال هذه السلطة حكماً فقط، وفي نطاق معين؛ نقلاً عن: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص١٢.

العادية احتراماً لمبدأ الاستقلال بينها وبين المحاكم الإدارية ولكن مجلس الدولة الفرنسي يتوسع كثيراً في معنى "عمل السلطة القضائية"، مبالغة منه في احترام مبدأ الاستقلال المشار إليه، وهو في توسعه هذا يلحق بهذا المعنى الأعمال الخاصة بالبحث عن الجريمة ومطاردة المجرمين، والقرارات الصادرة بتنظيم السلطة القضائية كتعيين القضاة وترقيتهم... الخ [١].

وعليه فإن هذه الأعمال ليست أعمالاً قضائية لا بالمعنى المادي ولا بالمعنى الشكلي، إنها إجراءات وأعمال إدارية خالصة وبعضها لا يقوم به رجال السلطة القضائية، بل يقوم به رجال الإدارة والبوليس تنفيذاً لأعمال السلطة المذكورة أو تحضيراً لها. إن الأعمال المشار إليها أعمال إدارية طبيعةً وشكلاً، وكل ما يفعله مجلس الدولة الفرنسي أنه يعطى هذه الأعمال بكونها أعمال سلطة قضائية أو ملحقة بها؛ أي إنه يعطيها حكم الأعمال القضائية في رفض قبول الطعن فيها بالإلغاء احتراماً لمبدأ الاستقلال بين القضاءين العادي والإداري [٢].

ومما تقدم سنحاول في هذا المبحث أن نستبين أحكام القضاء الفرنسي والعربي في تحديد العمل القضائي في مطلبين رئيسين، **(أولهما)** عن القضاء الفرنسي، **(ثانيهما)** عن القضاء العربي، وضمن هذين المطلبين سيتم الحديث عن القضاء الإداري والعادي.

---

(١) إن القضاء الإداري العربي يجاري مجلس الدولة الفرنسي في هذا المعنى؛ وفي حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية قد اعتبرت فيه ضبط أوراق بواسطة موظف مصلحة الضرائب المختص بوصفه من مأموري الضبطية القضائية بناء على قرار صادر من محكمة ضرائب القاهرة – اعتبرته "عملاً قضائياً "، يخرج من اختصاص المحكمة النظر في طلب إلغائه أو التعويض المترتب عليه. وقد عرفت المحكمة "الأعمال التي يؤديها رجال الضبطية القضائية والتي تعتبر أعمالاً قضائية بأنها هي التي تتصل بكشف الجرائم وجمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق في الدعوى"؛ وأضافت المحكمة أن رجال الضبطية القضائية يقومون بهذه الأعمال لحساب النيابة العمومية وتحت إدارتها. أنظر: (حكمها في القضية رقم ٨٦٣ لسنة /٥/ ق، جلسة ١٩٥٣/٣/٢٩، مجموعة مجلس الدولة السنة السابعة، ص ٧٨٤)؛ نقلاً عن: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٣.

(٢) انظر: د. أحمد محمد مليجي، **نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي**، مرجع سابق، ص٧٢.

المطلب الأول

العمل القضائي في أحكام القضاء الفرنسي

نتج عن منع القضاء من التعرض للإدارة في عهد الثورة الفرنسية، أن اضطر المتضررون من تصرفاتها إلى وضع منازعاتهم معها وتظلماتهم من قرارتها بين أيدي الإداريين أنفسهم، وهكذا ظهرت النظرية التي عدّت الوزراء ورؤساء المصالح في ظلها قضاة أصل في "المادة الإدارية".

كان هؤلاء ينظرون في التظلمات والطعون المرفوعة إليهم ضد القرارات الإدارية، وكانوا يصدرون فيها قرارات لها من الصفات والسمات والآثار ما يقربها من القرارات القضائية. وكانت قراراتهم في هذا الشأن لها قوة تنفيذية، فضلاً عن صيرورتها نهائية بعد مدة معينة. وكان هؤلاء الإداريون أنفسهم يصدرون إلى جانب ذلك، القرارات الإدارية اللازمة لإدارة المرافق التي يشرفون عليها، وكان لابد من معيار للتفرقة بين هذه القرارات وتلك. وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي، قد حسم الأمر، وأنهى الجدل حول نظرية الوزير القاضي ونظامه بحكم "**كادو *Cadot***" الشهير والأحكام الأخرى التالية له في أواخر القرن الماضي، والتي عدّ فيها قرارات هؤلاء الإداريين قرارات إدارية حتى في الحالات التي عهد المشرع إليهم "بحق القضاء". وإنه إذا كان الأمر قد حسم على النحو المذكور فيما يتعلق بنظام الوزير القاضي، فإن الخلاف ولد من جديد في ميدان مشابه، وهو ميدان الجهات المسماة بالمجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي. لقد ثار الجدل ومازال حول طبيعة قرارات هذه الجهات، أهي إدارية أم قضائية أم شبه قضائية، وذلك بسبب اختلاط الإدارة بالقضاء فيها. [١] **ولفهم هذه الطبيعة ندرس ما جاء من أحكام في القضاءين العادي والإداري.**

---

[١] انظر: د. خالد شاكر لفته، **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ٦٦؛ وانظر أيضاً: د. وجدي راغب فهمي، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، مرجع سابق، ص ٣٤/٣٣.

.

الفرع الأول

موقف القضاء العادي من تحديد طبيعة العمل القضائي

إن الفرص التي أتيحت وتتاح للقضاء العادي للإدلاء بدلوه في مجال تمييز العمل القضائي ليست – في الكثرة والتنوع – مماثلة لما يعرض ويتاح للقضاء الإداري. فليست هناك صعوبة في تمييز المحاكم العادية من غيرها من الهيئات، فالمكان الذي تشغله هذه المحاكم بين أجهزة الدولة، والتكوين الخاص الذي لها لا يدعان مجالاً للشك حول صفتها وتكييف قراراتها.

وهذا التحديد نفسه قد جعل القضاء العادي بمنأى – إلى حد كبير – من تلك التجربة الشديدة المتكررة التي يتعرض لها القضاء الإداري حين يفصل في طبيعة هيئات يدور الشك حولها، ويلابس الغموض قصد الشارع منها.

وإذا كانت هذه الظروف قد حددت الفرص أمام القضاء العادي فلم ينفتح أمامه المجال لتقديم علامات ذات شأن يستدل بها على العمل القضائي، فإنه يمكن التسليم أيضاً أن هذا القضاء قد اتسم بالمحافظة والتشدد، وما يشبه الجمود إزاء تحديد هذا العمل [١].

إن الفرص أمامه تكاد تقتصر على تمييز ما هو قضائي وما هو غير قضائي من أعمال المحاكم، أي ما له صفة الأحكام وآثارها، وما ليس له تلك الصفة وهذه الآثار.

ومن المتفق عليه أن ليس كل ما تمارسه المحاكم أعمالاً قضائية، فهي إلى جانب اختصاصها القضائي، تباشر ما يعرف بالاختصاص الإداري أو الولائي. **فما هو مذهب القضاء العادي الفرنسي في تمييز هذا الاختصاص من ذاك؟**

يؤخذ من الاصطلاحات والعبارات التي تستخدمها محكمة النقض الفرنسية أن القضاء بالمعنى الفني للكلمة هو في الحقيقة القضاء الذي يفصل في منازعات، أما القضاء الولائي فإن المحاكم الفرنسية ترفض أن تجعل له قوة الشيء المقضي فيه. وفي هذا المعنى قضت الدائرة المدنية في ١٨٦٧/١١/٢٦ بأن القرارات التي يصدرها رئيس المحكمة المدنية على عريضة ومن دون معارضة تعدّ من قبيل القضاء الولائي. وقضت كذلك دائرة العرائض في حكم لها بتاريخ ١٨٩٧/١٢/٥ بأن أمر القاضي المحقق لا يحمل صفة القرار القضائي الذي له قوة الشيء المحكوم به. [٢]

---

[١] انظر: د. مصطفى البارودي، (١٩٥٩/١٩٦٠)، **الوجيز في الحقوق الدستورية**، مطبعة جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص ٢٠٦ وما بعدها.

[٢] انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي المقارن**، مرجع سابق، ص ١٢٠ وما بعدها؛

ولكن ما المقصود بالقضاء الذي يفصل في منازعات برأي محكمة النقض الفرنسية؟ يقول " **لامبرى** ": إنه رغم ما يبدو أحياناً من غموض حول تعريف هذا القضاء فإن هناك عنصراً يظهر دائماً فيه، وهو عنصر **الخلاف أو المنازعة**.[١]

وإذا كانت بعض الأحكام يتطلب صراحة وجود مزاعم حقيقية متعارضة بين أطراف ظاهرين، وإذا كان بعضها الآخر يكتفي بوجود معارض مضمر غير ظاهر للطالب، ولكن له مصلحة في التدخل [٢] – أي إنه إذا كانت الأحكام منقسمة على هذا النحو فإنها جميعها تصدر عن فكرة واحدة، وهي ضرورة وجود خلاف أو نزاع ذلك العنصر الذي يمكن القول إنه يعدّ فيصل العمل القضائي في نظر محكمة النقض الفرنسية.

ومن الطبيعي أن ترفض هذه المحكمة الوصف القضائي للأحكام التصديقية[٣]"، وقد أفصحت الدائرة المدنية في ١١/١١/ ١٨٧٣ عن ذلك بقولها: "إن حكماً لا يقوم على فحص ادعاءات حقيقية للأطراف، ووقف عند حد التصديق على اتفاق سابق دون ترافع أو حجاج لا يحمل في ثناياه صفة القرار القضائي".

ودراسة أحكام محكمة النقض الفرنسية في تكييف الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع يقصر معنى القضاء الحقيقي على القضاء الذي يفصل في منازعات، وأنها تعدّ قيام النزاع فيصلاً حاسماً لتمييز هذا القضاء.

---

[١] انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **معيار تمييز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٤٤.

[٢] انظر: نقض مدني فرنسي ١٩٠١/١٢/٢٤ (D.P١٩٠٢,١,٣٦١) ونقض مدني فرنسي في ١٩ يونيو عام ١٩٢٣ (١٩٢٦,١,٨ D.P.). ونقض مدني فرنسي (عرائض) في ١٩٠٩/٥/٣ (S١٩١٠,١,٢٥٧)؛ مشار إليه: د. هند عبد الحليم طنطاوي، المرجع السابق، ص٣٤٥.

[٣] انظر: هذه الأحكام في الواقع ليست سوى قرارات صورية، يقتصر فيها دور المحكمة على إقرار ما اتفق عليه الطرفان اللذان يصطنعان خلافاً ويسعيان إلى المحكمة للحصول على قرار منها بإقرار ما اتفقا عليه ابتداءً؛ وذلك لإعطاء هذا الاتفاق شكل القرار القضائي وقوته الملزمة، ومن البديهي أن يترتب على عدم الاعتراف لهذه القرارات بالصفة القضائية أنه لا يمكن الطعن فيها بالطرق المعروفة للطعن في الأحكام، انظر في ذلك: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٢٢.

ولـذلك فهـي لا تجعـل للقـرارات التـي تتخـذ فـي أثنـاء تحقيـق الخصـومة، مثـل القـرارات المؤقتـة والقـرارات التحضـيرية قـوة الشـيء المقضـي فيـه[١]، وكـذلك الشـأن فـي القـرارات التمهيديـة حـين لا تفصـل نهائياً في مسألة مستقلة متنازع عليها [٢].

هذا وقد أشار "**الأستاذ عادل يونس**" في هذا الصدد إلى حكم لمحكمة النقض الفرنسية فقال إنه:" على أن محكمة النقض الفرنسية (دائرة العرائض) قد أصدرت حكماً في ٣٠ يوليو سنة ١٩٤٦ تناولت فيه تكييف هيئة محلفي الشرف (المشكلة بأمر /٦/ أبريل سنة ١٩٤٥ للفصل في قابلية الفرنسيين الذين قاوموا العدو أو المغتصب للترشيح للمجالس العامة وقررت أنها لا تعد من جهات القضاء العادي سواء من ناحية نظامها أو تكوينها أو سير عمالها أو موضوعها، وبذلك لا يمكن توجيه دعوى المخاصمة إلى أعضائها".

وَعقَّبَ على ذلك بقوله: "وواضح من هذا الحكم أن محكمة النقض قد استهدت بالمعيارين الشكلي والموضوعي؛ أي استهدت به للتمييز بين العملين القضائي والإداري" [٣].

والواقع أن محكمة النقض رأت أن تنظيم الهيئة وتشكيلها وسير أعمالها وموضوعها لا تؤدي جميعها إلى القول أنها إحدى هيئات القضاء العادي؛ وهذا – طبعاً – لا ينفي أنها جهة قضائية، وهو ما رآه مجلس الدولة الفرنسي.

ويعتقد الباحث – تأسيساً على ما تقدم – أن هذا ليس مجال الاستشهاد بهذا الحكم لاستخراج مذهب محكمة النقض الفرنسية في التمييز بين العملين القضائي والإداري، ذلك أن البحث عما إذا كانت هيئة ما جهة قضاء عادي أم أنها ليست كذلك غير البحث عما إذا كانت جهة قضاء أم لا [٤]. وسنعود في الفرع التالي إلى دراسة حكم مجلس الدولة في تكييف هيئة محلفي الشرف.

---

[١] انظر: ومن مقتضى ذلك أن للقاضي مراجعة هذه القرارات بعد إصدارها، وأنه لا يتقيد ما جاء فيها عند إصدار الحكم النهائي: انظر فيما يتعلق بالقرارات المؤقتة نقض مدني فرنسي في ١٨٥٣/٨/١٧ (D.P.١٨٥٤,١,٣٨٢) وفيما يتعلق بالقرارات التحضرية، نقض مدني فرنسي (عرائض) في ١٠ يونيو عام ١٩٠٢ (D.P.١٩٠٤,١,٤٢٥)؛ مشار إليه: د. خالد لفته شاكر، **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ٨٢.

[٢] انظر: مدني فرنسي (عرائض) في ١٩١٥/١١/٣ (D.P.١٩١٨,١,٦٠.)؛ مشار إليه: د. هند طنطاوي، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

[٣] انظر: المستشار عادل يونس، (١٩٥٨)، دراسة تطبيقات القضاء العادي الفرنسي للتمييز بين العملين القضائي والإداري، **بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصرية**، المجلد /٩/، العدد/١١/، مصر: القاهرة، ص٩٩.

[٤] إذا حكم الشك حول طبيعة هيئة ما لعدم وجود علامات ظاهرة تحسم الأمر حتماً، فإن البحث يدور أولاً حول ما إذا كانت هذه الهيئة جهة قضاء أم لا، وهذا البحث هو موضوع هذه الدراسة، فإذا ما استقر الرأي على أن الهيئة قضائية فإن البحث ينتقل إلى ما إذا

الفرع الثاني

موقف القضاء الإداري من تحديد طبيعة العمل القضائي

لمجلس الدولة الفرنسي تاريخ طويل عامر بالأحكام التي تتصل بموضوع هذا البحث، أي تمييز العمل القضائي من أعمال الدولة الأخرى. وواجه المجلس هذه المشكلة في القرن الماضي، بمناسبة نظرية الوزير القاضي، حين اعترف الفقه والقضاء لبعض الرؤساء الإداريين بالصفة القضائية، إلى جانب صفتهم الإدارية، وعدّ هؤلاء قضاة يصدرون أحكاماً مع ما يقومون به من أعمال إدارية خالصة. **ولكن متى تعدّ أعمال هؤلاء الإداريين أحكاماً ومتى لا تعدّ كذلك؟**

لم يكن هناك مجال للالتجاء إلى الفيصل – أي المعيار– العضوي أو الشكلي، ذلك أن الذي يقوم بهذه الأعمال كلها، ما يُعدّ منها أحكاماً وما لا يُعدّ، شخص واحد، ولم يكن هذا الشخص ملزماً باتباع ما يسمى بالإجراءات القضائية، حتى تاريخ مقارب للتاريخ الذي هجرت فيه هذه النظرية.

لم يكن هناك مفر إذن من الالتجاء إلى فيصل مادي موضوعي لتمييز ما يُعدّ أحكاماً من أعمال الوزير القاضي مما لا يُعدّ كذلك من هذه الأعمال.

وقد أسهم الفقه والقضاء في البحث عن هذا الفيصل الذي كان يدور تارة حول الربط بين العمل القضائي وبين فكرة النزاع أو الخلاف، ويدور تارة أخرى حول الربط بين هذا العمل و بين قيام منازعة بين الإدارة والأفراد حول الحقوق المكتسبة أو الحقوق الذاتية، وفصل فيها قرار الوزير أو المدير القاضي [١].

وكما واجه المجلس المشكلة في القرن الماضي، فإنه واجهها – وما زال يواجهها – في القرن الحالي، وخاصة بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، حين كثرت المجالس واللجان الإدارية ذات

كانت من هيئات القضاء الإداري أم العادي، وفي هذه الحالة، إذا لم تجد علامات شكلية واضحة فإن القضاء يضع موضع الاعتبار طبيعة القضايا التي تفصل فيها الهيئة؛ فإذا كانت مادة المسألة من المواد التي تنظرها المحاكم العادية (مثل الملكية العقارية) فإن المحكمة تكون محكمة عادية، وهكذا ...؛ انظر على سبيل المثال حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٧ يناير عام ١٩٤٩ في قضية (Adam) ؛ وذلك بمناسبة اللجان الخاصة بالتقييم التي قضى باعتبارها من هيئات القضاء العادي، وذلك بسبب طبيعة المنازعات التي تنظرها والتي تتعلق بمسائل الملكية العقارية؛ مشار إلى ذلك: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٢٥.

[١] انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص٣٤٧.

الاختصاص القضائي، التي لم يوضح المشرع صفتها صراحة، والتي يدور حول طبيعة قراراتها الشك والجدل.

كما ذكرنا إن لمجلس الدولة الفرنسي تاريخاً طويلاً عامراً بالأحكام المتصلة بموضوع بحثنا، غير أنه يمكن الأكتفاء من ذلك ببعض الأحكام الأكثر دلالة وكشفاً عن مذهب هذا المجلس في تمييز العمل القضائي والنظر إليه.

والذي يراجع هذه الأحكام يلاحظ في سهولة أن المجلس لم يعتمد على معيار بعينه، بل ولم يستقر على شيء في هذا الشأن. إنه لكي يميز المجالس واللجان ذات الطابع القضائي من المجالس واللجان ذات الطابع الإداري، بحث عن قصد المشرع معتمداً على علامات مادية وشكلية مختلفة من خلال النصوص القانونية لتلك المجالس واللجان. ونبين تلك الأحكام في مجالين **وفقاً للآتي:**

أولاً ـــ في مجال المجالس التأديبية:

١) أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً في القضية المعروفة بقضية "**Moinean**" في ٢/٢/ ١٩٤٥ متخذاً مسلكاً مختلفاً [١]في تكييفه لأعمال تلك المجالس، وقضى المجلس بأن "**غرفة التأديب للنقابة القومية للأطباء**" هيئة قضائية، تصدر قرارات نهائية، وأن قرارها برفض قيد الأطباء في قائمة النقابة عمل قضائي. وقد أشار **لامبوى** [٢] إلى هذا الحكم على أنه أحد الأحكام التي ذكر فيها المجلس طبيعة الهيئة من غير ذكر للأسباب. كما نقد هذا الحكم آخرون بقولهم إن عملية القيد أو رفض القيد في قائمة النقابة عملية إدارية خالصة، لا تختلف عن عملية إعطاء رخصة أو رفض طلبها؛ وقد قرر هؤلاء أن مجلس الدولة قد نبذ علامات مادية معينة، واعتنق مذهباً شكلياً صرفاً.

ففي عملية القيد، أو رفض القيد، المشار إليها لا يوجد أي مجال لعنصر "**الخلاف**" الذي رأى الكثيرون فيه الفيصل الحاسم الذي يميز عمل القاضي من عمل رجل الإدارة. وكما نبذ المجلس في

---

(١) إن احتمال الانحراف في استعمال السلطة غير مستبعد أمام هذه الهيئة وأمثالها حيث يمكن أن تتدخل اعتبارات المنافسة بين الزملاء في إصدار القرار بالقيد أو رفضه، والقاعدة أن الانحراف في استعمال السلطة ليس إحدى الوسائل المقبولة للطعن بالنقض ومن رأي هؤلاء اعتبار مثل هذه القرارات إدارية ومراقبتها والطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة. أما النظر إليها كقرارات قضائية فإنه سيجعلها في مأمن من التجريح إذا كانت مشوبة بالانحراف في استعمال السلطة (مجلة القانون العام سنة ١٩٤٦ ص ٣٥٣ و ٨٠٢). ومن المقرر أن مجلس الدولة (كقاضي نقض) لا ينبغي له أن يتقيد بالقيود التي تحد من سلطات محكمة النقض العادية، ذلك أن كثيراً من الهيئات الإدارية التي تمارس سلطات قضائية لا تتوافر فيها الضمانات الكافة للمتقاضين. مشار إلى ذلك: د. خالد لفته شاكر، **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٢) انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٣٢.

حكمه هذا معيار "**الهدف**" – الذي يتبناه بعض الفقهاء للتمييز بين العملين القضائي والإداري– بأن المحددات التي ترعاها الغرفة وتهدف إليها محددات خلقية لا قانونية. وقد كان المنطق – حسب المعايير المادية – يقضي بأن مثل هذه العملية عملية إدارية لا قضائية.

وقرر بعضهم أن المجلس في حكمه هذا قد اعتنق مذهب "**كارى دى مالبير**" إنه قد اعتمد على علامات شكلية بأنها تدل على نية المشرع من جعل هذه الغرفة هيئة قضائية (فالغرفة تفصل استئنافياً في قرارات المجالس الإقليمية للنقابة) سواء الصادرة في مادة التأديب أو مادة القيد في القائمة، ويقوم أمامها بتمثيل الادعاء مفتش عام الصحة، ويمكن للأطراف أن يبدوا أمامها ملاحظاتهم الشفوية فضلاً عن المذكرات المكتوبة، كما يمكنهم الاستعانة بالمحامين أو الزملاء للدفاع عن وجهة نظرهم، وللغرفة سلطة اتخاذ قرارات، وهذه القرارات يجب أن تكون مسببة وأخيراً، يمكن الإشارة إلى أن الغرفة المذكورة تعمل برئاسة أحد مستشاري الدولة[١].

والسؤال هنا هل يعدّ المجلس مبتدعاً فيما ذهب إليه في الحكم موضوع البحث؟ وهل يعدّ قضاؤه هذا تحولاً وانصرافاً عن المادية إلى الشكلية؟

أما من ناحية الابتداع فلا، فللمجلس أحكام قديمة وحديثة تحت هذا المنحى، أما من ناحية الانصراف عن المادية إلى الشكلية فهناك من الفقهاء من يقول إن الأحكام الحديثة للمجلس تعتمد دائماً على علامات شكلية خالصة لتمييز العمل القضائي [٢].

ويعتقد الباحث أن أحكام المجلس لم تستقر بعد على مذهب معين، ومن الصعب التنبؤ بما يمكن أن يكون مسلكه في المستقبل.

٢) هيئة محلفي الشرف: كانت اللجنة الفرنسية للتحرير الوطني قد قررت (قبيل تحرير فرنسا من الاحتلال الألماني) تأديباً حرمان البرلمانيين الفرنسيين الذين اقترعوا لصالح حكومة بيتان في ١٠ يوليو سنة ١٩٤٠ من الترشح مستقبلاً للمجالس العامة الإقليمية أو المحلية. ثم صدرت بعد ذلك تشريعات من قبل المديرين رفعت هذا الحرمان عمن يثبتون من ذوي الشأن أنهم اشتركوا اشتراكاً مباشراً وفعالاً في حركة المقاومة ضد المحتل الغاصب.

---

(١) انظر: عبد الكريم فودة. (١٩٩٥)، **ضوابط الاختصاص القضائي في المواد الجنائية والإدارية على ضوء الفقه وأحكام القضاء**، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص١٢٢.

(٢) انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص٣٥٢.

وفي سنة ١٩٤٥ صدرت تشريعات أخرى تضمنت تعديلات بعيدة المدى، وذلك بجعل عدم الصلاحية هذا يمتد إلى الترشيح للجمعية التأسيسية. ولخطورة هذا الأمر أنشأ المشرع "**هيئة محلفي الشرف**" للقيام بالاختصاصات التي كانت موكوله إلى المديرين من قبل؛ أي النظر في رفع عدم الصلاحية هذا بالنسبة للأشخاص الذين ذكرناهم.

وكان بعض الشيوخ والنواب السابقين قد تقدموا للهيئة المذكورة طالبين رفع هذه الوصمة عنهم فرفضت الهيئة طلباتهم. وقد طعنوا في قرار الهيئة أمام مجلس الدولة.

وقد قضى المجلس في ١٩٤٧/٢/٧ [١] أنه ينتج من هذه النصوص- أي التشريعات المتعلقة بالهيئة- وخاصة ما تعلق منها بتكوين الهيئة وسلطاتها والطعن بإعادة النظر امامها : " أن هذه الهيئة ذات طابع قضائي، كما ينتج من طبيعة القضايا التي تفصل فيها أنها من هيئات القضاء الإداري التي تخضع – بوصفها هذا – لرقابة المجلس".

أما عما جاء بالتشريع المنظم للهيئة من أن قرارها غير قابل لأي طعن فقد جاء بالحكم أن هذا لا يمكن تفسيره بأنه يعني استبعاد الطعن في هذا القرار بالنقض أمام المجلس مادامت إرادة المشرع ليست صريحة ولا واضحة في هذا الشأن. وأيضاً من حيثيات هذا الحكم قرر التزام الهيئة بمراعاة قواعد المرافعات رغم أنه لا يوجد نص، إلا إذا استبعد المشرع تطبيق تلك القواعد صراحة، أو كانت غير متفقة مع تكون الهيئة وتنظيمها. وانتهى المجلس إلى أنه لا يمكن – تطبيقاً لما تقدم – أن يكون قضاء الهيئة صحيحاً إذا لم يُخطر صاحب الشأن ما يتخذ إزاءه، وإذا لم يمكن من تقديم ملاحظاته إلى الهيئة، لأن هيئة محلفي الشرف لم تفعل ذلك فإن الطعن في قرارها قائم على أساس سليم[٢].

وواضح من عبارة الحكم أن المجلس تبنى عدّ الهيئة ذات طابع قضائي على عناصر أربعة: تكوين الهيئة وسلطاتها والطعن بإعادة النظر أمامها، والنصوص الأخرى الواردة في التشريعات الخاصة بها.

---

[١] انظر: المستشار عادل يونس، **دراسة تطبيقات القضاء العادي الفرنسي للتمييز بين العملين القضائي والإداري**، مرجع سابق، ص ١٠١.

[٢] أشار مفوض الحكومة في مذكرته إلى أن عدم القابلية للطعن المشار إليه في النص يعني تحصين قرارات الهيئة ضد الطعن الإداري والرئاسي لا للطعن القضائي. مشار إلى ذلك: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٣٥.

وتكوين الهيئة عنصر عضوي؛ وهيئة محلفي الشرف مكونة من نائب رئيس مجلس الدولة رئيساً، وكاتم أسرار هيئة التحرير، ورئيس المجلس الوطني للمقاومة عضوين. فإذا غاب واحد من هؤلاء الثلاثة أو أكثر تكونت الهيئة ممن يحل محلهم. فالعنصر القضائي أو القانوني ممثل في الهيئة بعضو واحد هو الرئيس. وقد كان لهذا التمثيل أهمية في نظر المجلس الذي أسس الصفة القضائية للهيئة على عناصر منها تكوينها. وقد يكون تمثيل هذا العنصر بنائب رئيس المجلس بالذات تقدير خاص فيما ذهب إليه. ويذهب بعض الشراح إلى أن مجلس الدولة لم يسبق له أن اعتمد على الفيصل العضوي الصرف لتحديد الطبيعة القانونية لهيئة ما [١].

ومما يلاحظ في هذا السياق، أن العنصر القضائي ممثل هنا بنسبة الثلث، ولا شك أنه مما يدعو إلى مزيد من الاطمئنان إلى الهيئة وقراراتها أن يكون هذا العنصر غالباً فيها. ويلاحظ أنه قد نص على تكوين الهيئة ممن يحل محل أعضائها عند غيابهم، وهذا مألوف في الهيئات الإدارية لا القضائية. أما عن سلطات هيئة محلفي الشرف فيلاحظ أنها ليست هيئة استشارية، بل إن لها سلطة البت واتخاذ قرارات حاسمة.

وفي هذا الصدد ألزم المشرع قاضي الانتخاب (وهو مجلس ديوان المديرية) بإيقاف الفصل في القضايا التي ينظرها، والمرتبطة بقضايا تنظرها هيئة محلفي الشرف، إلى أن ينشر قرار هذه الهيئة الأخيرة فيما هو مطروح عليها. ومعنى ذلك أن قرار هذه الهيئة ملزم لقاضي الانتخاب. وهذه القوة لا تكون إلا لقرار قضائي له قوة الشيء المقضي فيه [٢].

وأما عن الالتماس بإعادة النظر فله في لغة القانون معنى معروف، والنصوص التي استخدمها المشرع بشأن هذا الطعن (في التشريعات الخاصة لهيئة محلفي الشرف) صريحة. ولو كانت الهيئة المذكورة هيئة إدارية لكان لها من نفسها مراجعة قراراتها؛ ولما كان للنصوص الخاصة بإعادة النظر أي معنى.

---

(١) انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

(٢) انظر: د. خالد لفته شاكر، **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ٩٠.

وأخيراً يلاحظ ما جاء في حيثيات الحكم من أنه:" **ينتج من هذه النصوص ...الخ**" وهذا الجزء من العبارة مبهم؛ إلا أنه ليس بدعاً في قضاء المجلس الذي يكتفي في كثير من الحالات بالإحالة على النصوص ثم يذكر صفة الهيئة [١].

وهذه العلامات الأخيرة – كما سبق أنإيضاحه – علامات خارجية خاصة قد يعتمد عليها المجلس كعلامات كاشفة عن قصد المشرع من اعتبار هيئة ما هيئة قضائية.

يتضح مما سبق، بأن المسألة في هذا الحكم وما يشابهه من أحكام لاحقة بخصوص المجالس الإدارية ذات الاختصاص القضائي ليست مسألة يقين وجزم، بل مسألة غلبة ظن وترجيح علامات واعتبارات على علامات واعتبارات أخرى. ذلك أنه فيما يتعلق بالتشريعات الخاصة بهيئة محلفي الشرف، يلاحظ وجود علامات ذات طبيعة إدارية كان من شأنها إلحاق الصبغة الإدارية بالهيئة المذكورة إلا أنها مرجحة أمام العلامات الأخرى التي سبق عرضها. فهيئة محلفي الشرف تتعرض من نفسها إلى النزاع في بعض الحالات [٢] ؛ والهيئة أحياناً سلطة تقديرية[٣] ، كما أن هناك جدلاً حول ما إذا كانت المسائل التي تبحثها ذات طابع قانوني أم أنها ذات طابع سياسي و خلقي. هذا فضلاً عما أشير إليه بخصوص تكوين الهيئة ممن يحل محل أعضائها عند غيابهم فإنه غير مألوف إلا في الهيئات الإدارية، ونرجع ونأكد في مثل هذه الحالات بأن الأمر ترجيح وتغليب للانتهاء إلى نتيجة دون أخرى. [٤]

ومن الأحكام اللاحقة للمجلس توحي بأنه لم يستقر بعد على فيصل أو معيار معين:

فقد قضى بأن" **المجلس الأعلى للتربية القومية**" يكون ذا طابع قضائي حين يفصل في مادة نزاع قضائي، أو في مادة تأديبية. ومن ذلك أيضاً ما قرره من أن لجنة رقابة البنوك تكون لها صفة

---

[١] انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٣٦.

[٢] هنا في الواقع جمود لا يتفق مع التنظيم القضائي، ويتناقض مع القواعد الأساسية للمرافعات، إذ إن الآلة القضائية لا تتحرك من تلقاء نفسها كما يقول "**مونتيسكو** "، ولكن المجلس رجح الاعتبارات الأخرى كما ذكرنا. مشار إليه: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٣٦.

[٣] ما يلجأ إليه في التفرقة بين سلطات القاضي وسلطة رجل الإدارة، أن لهذا الأخير دون الأول سلطة تقديرية، ومع ذلك فهذه الحالة (حالة هيئة محلفي الشرف) ليست الحالة الوحيدة، فللقاضي الجنائي سلطة تقديرية حين تكون له حرية التصرف والاختيار بين الحدين الأقصى والأدنى، وكذلك الحال بالنسبة للقاضي المدني حين يقرر ما يعرف بنظرة الميسرة. د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٣٦.

[٤] انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٣٧.

القضاء حين تفصل في مادة تأديبية. والمعنى الظاهر من الحكمين أن المجلس يجنح فيهما إلى الاعتداد بالموضوع وهو معيار مادي بحت [١].

ولكن هذا لا ينفي أنه كان في حسبان المجلس حين صدر عنه هذا القضاء ما تلتزمه الهيئتان السابق ذكرهما من ضمانات وإجراءات قضائية حين ينعقدان للنظر في هذه المواد لما لها من أهمية خاصة. وتوجد أحكام أخرى اكتفى فيها بتقرير [٢] "الصفة القضائية " لجنة الطعن المكلفة بالفصل في

---

[١] انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

[٢] انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٩ مارس عام ١٩٥٧، والحكم خاص بلجنة الطعن المكلفة بالفصل في شكاوى اللاجئين الذين تنكر عليهم هذه الصفة. وقد قرر المجلس في هذا الحكم أنها جهة قضاء إداري؛ وحكم المجلس في ١٩٥٦/١١/٣٠ في القضية (Trasgard) وقد اعتبر فيه اللجنة القومية لحوادث العمل إحدى هيئات القضاء الإداري، وحكم المجاس في١٩٥٨/١/٣١، في القضية (Brunel) وقد قضى فيه باعتبار مجالس القرعة جهات قضاء إداري، وانظر بصفة خاصة مذكرة مفوض الحكومة بشأن = = طبيعة هذه المجالس وقراراتها، بأنها ذات أهمية بالغة في الموضوع ؛ ويلاحظ أن هذه المجالس تتكون من إداريين وعسكريين و ممثلين منتخبين للهيئات المحلية. وليس في تشكيلها أحد من رجال القضاء. وهذا أمر غريب وشاذ في تكوين الهيئات القضائية ويلاحظ أنها مجالس متنقلة، وتمارس وظائفها بصفة متقطعة. وليس هذا فحسب، فإن كثيراً من الجوانب والوسائل التي تؤدى بها هذه المجالس وظائفها تبعدها أيضاً عن الوصف القضائي. وذلك أنها لا تلتزم في قراراتها ما تلتزمه الأحكام من الاشتمال على أسباب وحيثيات ومنطوق. وإذا كانت هذه القرارات تفصل في طلبات وشكاوى ذوي الشأن، مثل طلبات تأجيل التجنيد والإعفاء منه، فأنها لذلك، وهذا عملها الرئيسي، تراجع قوائم التجنيد التي تحررها الإدارة.

ورغم هذا الشذوذ في التشكيل، وطريقة ممارسة الوظيفة، والاختصاص، فإن الفقه والقضاء يعترفان لهذه المجالس بالصفة القضائية رغم عدم وجود نص صريح يصبغ عليها هذه الصفة. وسند الفقه والقضاء في ذلك هو خطورة المسائل المتعلقة بالتجنيد وصلته بسلامة الوطن من جهة، والاهتمام بتوفير الضمانات لذوي الشأن من جهة أخرى.

أما التشريعات المنظمة لهذه المجالس فليس بها ما يفصح صراحة عن نية الشارع، وكل ما ورد بها عبارات مثل (هذه المجالس تقضى في جلسة عامة)، غير أنه يلاحظ أن مجالس القرعة تصدر قرارات نهائية، وتتبع الإجراءات القضائية، وتمارس عملها مستقلة عن أي سلطة رئاسية أو وصائية ولهذا لا يستطيع الوزير المختص إبطال قراراتها، ولا تعديلها، وكل ما يمكنه هو الطعن في هذه القرارات أمام مجلس الدولة لصالح القانون. مشار إلى ذلك: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٣٨.

شكاوى اللاجئين" لطبيعة قراراتها أو بنفي [١] هذه الصفة عنها، أو بتقرير أنها من جهات القضاء الإداري[٢] دون ذكر للأسباب.

ويشير المجلس في أحكامه تلك إلى ما يترتب على الوصف القضائي للهيئة موضوع النظر من أن الطعن أمامه في قراراتها في هذه الحال يكون طعناً بالنقض، ما يلزمها باحترام حق الدفاع، واتباع قواعد المرافعات الأساسية حتى ولو في حالة لا يوجد نص، إلا إذا كانت هذه القواعد مستبعدة بنص صريح في القانون، أو كانت غير متفقة مع تنظم الهيئة.

ثانياً ـــ في مجال اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

فمن الأحكام التي اعتمد فيها مجلس الدولة الفرنسي على **علامات ومعايير مادية** للفصل في طبيعة الهيئة المرفوع أمرها إليه ما قضى به في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٢٤/١٢/٥ من أن "**اللجنة الإقليمية** لإعادة تنظيم الملكية العقارية" – المنشأة بمقتضى القانون الصادر في ٤ مارس عام ١٩١٩ – ذات صفة قضائية بحتة.

وقد بنى المجلس اعتقاده على أمرين: **أولهما** أن اللجنة المذكورة تطبق قانوناً معيناً هو قانون ٤ مارس سنة ١٩١٩، **وثانيهما** أن اللجنة تفصل في الحقوق الذاتية التي قررها القانون المشار إليه للملاك [٣].

وفي نطاق العلامات أو **المعايير المادية** قضي المجلس في ٢٢ يناير سنه ١٩٢٥ و١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٥ بأن " **اللجنة المحلية** لإعادة تنظيم الملكية العقارية" –المنشأة بموجب قانون ٤ مارس

---

[١] انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٥٧/٥/٣١ قضية " Darne Fontaine "، وفيه يقول إن كون اللجنة تسمى (لجنة الاستئناف) ويرأسها وزير، وتفصل في الطعون الموجهة ضد قرارات المدير، لا يكفي للاعتراف لها بالصفة القضائية. للتعمق أكثر راجع: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٣٩.

[٢] انظر: أحكام مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٥٧/٣/٢٩ و ١٩٥٦/١١/٣٠ و١٩٥٨/١/٣١، مشار إليه: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٥٦.

[٣] كان الطاعنون قد طعنوا أمام مجلس الدولة الفرنسي في قرار اللجنة لأنه صدر غير مسبب، وكان على اللجنة – باعتبارها هيئة قضائية في نظر الطاعنين – تسبيب القرار. وقد انتهى المجلس إلى الأخذ بوجهة نظرهم واعتبار اللجنة – ذات طابع قضائي بناءً على العلامتين السابق ذكرهما. ثم ألزمها– تأسيساً على هذا الوصف – باتباع القواعد العامة للمرافعات، ومنها تسبيب القرار. أنظر أيضاً بمعنى هذا القضاء حكم المجلس بتاريخ ١٤/٣/ ١٩٢٤ في قضية: *(Sociélé de mavigation à vapeur du Lloyd de Trieste)*. مشار إليه: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٤٠.

سنة ١٩١٩ – السابق ذكره ليست إلا هيئة إدارية تقوم بتحديد الملكيات التي أتلفتها الحرب وتقسيمها وليس لقرارتها – بهذه المثابة – طابع القرارات الفضائية.

أما قرارات **اللجنة الإقليمية** التي سبق ذكرها، والتي تفصل ابتداءً ونهائياً في المشاكل التي تنجم عن التقسيم فهي وحدها قرارات قضائية.

ومما يلاحظ أن المجلس قد قرر أن اللجنة المحلية لجنة إدارية لأنها لا تقوم إلا بتحديد الملكيات الى أتلفتها الحرب وتقسيمها، وهذه في الواقع عملية إدارية خالصة، ليس فيها مجال للنزاع القضائي. أما اللجنة الاقليمية فهي تفصل في منازعات قانونية ومسائل تدور حول الخلافات المتعلقة بحقوق ملاك العقار [١].

ويتضح من ذلك أن المجلس يربط بين فكرة العمل القضائي وفكرة النزاع المنصب على مسائل قانونية، وهو مقياس مادي صرف.[٢]

وفيما يلي سيتم ذكر أمثلة لعلامات شكلية حيث حكم المجلس – عن طريقها – على طبيعة الهيئة موضوع النظر.

من ذلك ما قضى به بتاريخ ١٢ يوليو سنة ١٩٢٩ من أن غرفة القضاء الإداري لمكتب التأمين لإقليم " ***الموزل Moselle*** " تعمل حسب الإجراءات القضائية وهي – لهذا – هيئة قضائية. ويبدو من هذا كأن المجلس يقصر تعريف القضاء على عنصر الإجراءات القضائية المتبعة أمام الهيئة.

والواقع فإن عنصر الإجراءات صار مرتبطاً ارتباطاً لا انفصام له بتعريف العمل القضائي. وإذا تم الرجوع إلى قانون ٤ مارس سنة ١٩١٩ ومرسوم١٩٢٠/٩/١٠ المنشئين والمنظمين لسير العمل أمام اللجنتين المحلية والإقليمية لإعادة تنظيم الملكية العقارية، يلاحظ أن التشريعين المذكورين قد

---

(١) انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٥٨.

(٢) انظر بمعنى هذا القضاء حكم المجلس بتاريخ ١٠/٨/١٩٢٨ في قضيةVilles مجموعة المجلس سنة ١٩٢٨ ص ٨٤٨. وإننا نبتعد هنا عن مناقشة المعيار الذي ذكره المجلس تجنباً لتكرار، واكتفاءً ما ذكرناه عند دراستنا للمعايير (نظريات الفقهاء). إلا أننا نلاحظ أن هذا المعيار، معيار النزاع المنصب على مسائل قانونية، يتسم بالاتساع والامتداد إلى مسائل كثيرة، ولا يقف عند حد الحقوق الذاتية = التي ذكرها المجلس في قضائه بتاريخ ١٩٢٤/١٢/٥ السابق ذكره. د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٤١.

نصا على إجراءات قضائية يجب اتباعها أمام اللجنة الأخيرة، وهي اللجنة التي قضى المجلس بأنها ذات طابع قضائي بناءً على فيصل أو معيار مادي [١].

ومما لا شك فيه بأن الإجراءات القضائية عنصر مهم في تمييز العمل القضائي – إن لم يكن أهم العناصر جميعها في الوقت الحاضر – غير أنه ليس العنصر الأول والأخير. ذلك أنه من المحقق أن المشرع – أحياناً– قد ينص على اتباع إجراءات مماثلة لما نسميه بالإجراءات القضائية أمام هيئات إدارية بنص المشرع الصريح. [٢] إضافة إلى ذلك فإن عبارة الإجراءات القضائية عبارة عامة غير محددة و تتبنى الكثير من الضمانات والعناصر التي تختلف أهميتها من حالة إلى حالة [٣].

ومن المميزات المهمة التي ينوه بها المجلس لتمييز العمل القضائي "**قوة الشيء المقضي فيه** " من ذلك حكمه بتاريخ ١٩٢٨/٥/١٦ [٤] من أن قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي ليست لها قوة الشيء المقضي فيه ، تلك القوة التي للقرارات القضائية وحدها. ولذلك فلا غبار على تصرف هذه اللجنة إذا راجعت قراراتها بقصد تصحيحها وإزالة الأخطاء التي شابتها.

---

[١] انظر: د. خالد لفته شاكر، **<u>الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة</u>**، مرجع سابق، ص ٩٢.

[٢] انظر: ما سنكتبه في الباب الثاني فيما يتعلق بإجراءات التقاضي أمام المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

[٣] من أهم هذه العناصر احترام حق الدفاع، انظر في احترام هذا الحق وأهميته في القضاء ونقض القرار أو عدم نقضه – حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٤٧/٣/٧، مجلة القانون العام سنة ١٩٤٧ ص ٨٩؛ وفيه ترى المجلس قد رفض نقض الحكم الذي احترام حق الدفاع، وانظر حكمه في ١٩٤٧/٥/٣ وفيه نقض المجلس الحكم لعدم تمكين صاحب الشأن من تقدم وسائل دفاعه. د. هند عبد الحليم طنطاوي، مرجع سابق، ص ٣٥٩.

[٤] أن الأستاذ **فالين** واحد ممن ينظرون إليه كفيصل شكلي، ولكنه – في نظره– فيصل حاسم. أما الأستاذ **مورانج Morange** في تعليقه على حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٤٧/٢/٧ (D. Ailleres ١١,٣٥٠٩ .١٩٤٨ .J. C. P) وفيه يشير إلى أن البعض يعتبر القائلين بقوة الشيء المقضي فيه كمميز للعمل القضائي "**كجيز وفالين**" يعتبرهم شكليين، والبعض الآخر يعتبرهم ماديين، ويقرر = أن مجلس الدولة الفرنسي يعتمد –أساساً– على هذا الفيصل لتمييز العمل القضائي منذ نحو نصف قرن من الزمان، ويذكر أن هنالك علامات واصطلاحات تدل على قصد المشرع من إلصاق هذه القوة بقرار معين مثل وصف القرار بأنه (نهائي)، ومثل (منع الهيئة التي أصدرت القرار من الرجوع فيه)، ومثل وصفه الطعن في القرار (بالاستئناف أو النقض)؛ مشار إليه: د. القطب محمد طبلية، **<u>العمل القضائي في القانون المقارن</u>**، مرجع سابق، ص ١٢٩.

ويدعو "الدكتور القطب طبلية" إلى وجوب الاحتراس وعدم الاعتماد المطلق على عبارات المشرع في هذا الشأن، تلك العبارات قد تكون غامضة أو خادعة، والتي يؤدي الاعتماد عليها إلى أخطاء فاحشة.

ومن العلامات التي يعتمد المجلس عليها –أحياناً– لتحديد صفة المجلس أو اللجنة ذات الاختصاص القضائي "**نوع الطعن الذي تنظره الهيئة**" [١]، أو "**نوع الطعن الموجه ضد قراراتها**" [٢].

يستنتج مما سبق، أن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في تكييفه لأعمال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لا يعتمد على التعريفات – أي المعايير التي شرحناها سابقاً– بل على علامات مختلفة (كقوة الشيء المقضي به، وطرق الطعن، وكيفية تشكيلها، واجراءاتها وغيرها)، ويلاحظ حتى في هذه العلامات لم يلتزم مذهباً معيناً، وعليه نجد أن المعيار الشكلي غلب على المعيار الموضوعي في أحكامه الأخيرة.

المطلب الثاني

العمل القضائي في أحكام القضاء العربي

كما تمت الإشارة سابقاً، فإن القضاء العربي العادي في مصر وسورية قد تعرض إلى العمل القضائي في أحكام قليلة لا تغنى شيئاً في توضيحه، ففي مصر نص مجلس الدولة بالقانون رقم /٤٧/ لسنة١٩٧٢ في المادة الثالثة منه على أن المجلس يتألف من محكمة القضاء الإداري التي اختصت بإلغاء القرارات الإدارية في الحالات التي حددتها المادة العاشرة من ذلك القانون. أما المشرع السوري فقد نهج بما أخذ به المشرع المصري في اختصاص محكمة القضاء الإداري التي أنشأها في

---

[١] ففي حكم له بتاريخ ٢٩ يونيو سنة ١٩٣٤ فصل مجلس الدولة الفرنسي في دعوى مرفوعة إليه ضد قرار للقسم الدائم للمجلس الأعلى للتأمين الاجتماعي وقرر فيه "**الصفة القضائية**" لهذا القسم؛ لأنه يفصل في الاستئناف المرفوع إليه ضد قرارات اللجان الإقليمية. وتأسيساً على ذلك اعتبر قراراته قرارات قضائية نهائية قابلة للطعن بالنقض أمامه.

[٢] في حكم لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٦ يوليو عام ١٩٣٨ (مجموعة أحكام المجلس، سنة ١٩٣٨ ص ٦٣٢) في القضية (**Gomma**) وصف المجلس "**اللجنة العليا للأشراف والمراقبة على الخدمات المجانية لضحايا الحرب**" بأنها محكمة إدارية ومن العلامات التي اعتمد عليها في ذلك نص المشرع على فتح باب الطعن بالنقض ضد قراراتها أمام اللجنة الخاصة للنقض الملحقة بمجلس الدولة. وهذه هي العبارة التي جاءت في حيثيات الحكم خاصه بهذا المعنى:" وهكذا وصف الحكم هذه اللجنة بأنها محكمة إدارية، بسبب طبيعة اختصاصها من جهة، وبسبب طبيعة الطعون التي ترفع ضد قراراتها من جهة أخرى". ويلاحظ أن الحكم قد رتب على كون الهيئة محكمة إدارية أن قواعد قانون المرافعات لا تفرض عليها فرضاً بقوة القانون وذلك بسبب اختلاف الإجراءات أمام المحاكم الإدارية عنها أمام المحاكم العادية.

المادة الثانية من قانون مجلس الدولة الحالي رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ بإلغاء القرارات النهائية الصادرة عن الجهات ذات الاختصاص القضائي وذلك ما نصت عليه المادة الثامنة من هذا القانون.

وعرض على محكمة القضاء الإداري المصرية والسورية أمر القرارات الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي مثل لجان التزع والجسور المصرية ولجان الاستملاك السورية... وغيرها، ورغبة منها في مد رقابتها إلى هذه القرارات لأنها قرارات إدارية نهائية صادرة من هيئات إدارية بحكم تشكيلها [١] آخذة في هذا بالمعيار الشكلي. ومع ذلك فإن القضاء الإداري والقضاء العادي في مصر وسورية قد واجها مشكلة العمل القضائي وتحديد معناه، بمناسبة تحديد طبيعة القرارات الصادرة من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي. لأنها على أي حال، قرارات صادرة من هيئات نشأت في كنف الإدارة، وفي قراراتها تختلط وتشابه صفات العملين القضائي والإداري وسماتهما. لهذا فليس من باب المصادفة أن نربط بحثنا بين العمل القضائي والمجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي. وعليه سيتم عرض جهود القضاء (العادي والإداري) في مسألة تحديد العمل القضائي، وفقاً للآتي:

الفرع الأول

العمل القضائي في أحكام القضاء المصري

أولاً ـــ القضاء العادي:

الأحكام الصادرة عن هذا القضاء التي سيتم عرضها صادرة كلها عن محكمة النقض التي تحتل قمة القضاء العادي في مصر، وفي هذا الصدد سيتم بيان حكمين لها **الأول:** حين ذهبت محكمة النقض في قرار لها على أن: " القرار الصادر من مجلس الوزراء بتعطيل جريدة في حدود السلطة التي كانت مخولة له بمقتضى قانون المطبوعات الصادر في سنة ١٨٨١ وعلى وفق أحكامه يعدّ بحسب هذا القانون صادرا من سلطة حكم في هذا الشأن، فهو بذلك لا يدخل تحت تقدير القاضي مطلقاً بل القاضي ممنوع من بحث موضوعه ومناقشة أسبابه وتقدير الظروف التي صدر فيها، فلا

---

[١] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ١٩٤٩/٣/٢٩، قضية رقم ٣٢٤ / ٢ ق، مجموعة المجلس س /٣/ ص ١٨؛ انظر أيضاً: قرار – ١٩٧٧ / ٣١ أساس – ١٦١ المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة – سورية – قاعدة – ١٠٤ مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا– ١٩٩٠.

يجوز لمن يدعي بإلحاقه ضرراً به من جراء صدور مثل هذا القرار أن يرجع على الحكومة بالتعويض".

وقد أشارت المحكمة إلى المادة (١٣) من قانون المطبوعات الصادر سنة ١٨٨١ التي تنص على أنه: "يسوغ محافظةً على النظام العمومي أو الدين او الآداب تعطيل أو قفل أي جرنال أو رسالة دورية بأمر من ناظر داخلية بعد إنذارين او بقرار من مجلس النظار بدون إنذار ويسوغ إضافة غرامة من خمسة جنيهات لكل إنذار يصدر "، كما أوضحت المحكمة بأن مواد أخرى من نفس القانون قد نصت على توقيع غرامات واتخاذ إجراءات مختلفة في حالات معينة على وجه الخصوص المادة "٢٠" من القانون التي تنص على أن الأمر الصادر بالغرامة والتعطيل أو غيرهما يكون باتاً لا مراجعة فيه، وانتهت المحكمة من كل ذلك إلى أنه يتبين من هذه النصوص أن قانون المطبوعات كان يخول جهة الإدارة سلطة الحكم في أمور معينة. فكان لمجلس الوزراء ووزير الداخلية حق تقرير الوقائع والحوادث الداعية إلى تطبيق القانون وتقديرها وتوقيع العقاب على مستحقيه بصورة نهائية [١].

لأن قرار التعطيل قد صدر في حدود قانون المطبوعات من مجلس الوزراء بكونه سلطة حكم في هذا الشأن فليس للمحاكم قطعاً أن تبحث في صدق أسبابه أو عدم صدقها ... "[٢].

يلاحظ على هذا الحكم أن المحكمة قد نبذت الأخذ **بالمعيار الشكلي**، الذي يعتمد على الجهة التي صدر عنها العمل فمجلس الوزراء ليس هيئة قضائية إنما هو هيئة إدارية، وأبعد ما العدالة تنتظره من الهيئات الإدارية، كما أنها قد اغفلت إغفالاً كلياً كل ما يتعلق بالضمانات والإجراءات التي يجب أن يحاط بها العمل القضائي، فمجلس الوزراء حين يتخذ قراراته لا يعرف ما تلتزم به المحاكم من وجوب مراعاة القواعد الأساسية للمرافعات واحترام حق الدفاع ... الخ، إن أقرب النظريات التي يتهيأ للذهن أن المحكمة أخذت بها في سبيل البحث عن المعيار الذي اعتمدت عليه في حكمها هي نظرية "**جيز**" التي تكتفي بتعريف العمل القضائي بأنه تقرير جعل له المشرع قوة الحقيقة القانونية، أما بشأن التكييف الذي ذهبت إليه المحكمة في عدّها قرار مجلس الوزراء قراراً قضائياً فهو محل نظر، ذلك أن العبارة التي أوردتها " **غير قابلة للطعن** " لا تكفي للكشف عن نية المشرع الذي قد يستخدم هذه العبارة قاصداً بها الطعن الإداري، ويجوز أن يستخدمها في مجال الطعن القضائي.

---

(١) انظر: د. بدرخان عبد الحكيم إبراهيم. **المعيار المميز للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص٤١.

(٢) انظر: حكم محكمة النقض المصرية رقم ٤٨٥ في ٩ فبراير سنة ١٩٣٣، منشور في مجلة المحاماة المصرية، السنة الثالثة عشر، ص ٤٨٥. مشار إليه: د. خالد لفته شاكر، **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ٩٧.

أمـا الحكـم الثـاني: تكلمـت فيـه محكمـة الـنقض عـن طبيعـة محكمـة الثـورة جـاء فيـه: " أنهـا محكمـة ذات سـيادة لا تسـري علـى الجـرائم التـي تحكـم فيهـا القواعـد المنصـوص عليهـا فـي الكتـاب الأول مـن قـانون العقوبـات سـواء كانـت الجريمـة التـي عاقبـت عليهـا هـي ممـا أثمـه لأول مـرة الأمـر الصـادر بتشـكيلها أو مـن الجـرائم المنصـوص عليهـا فـي قـانون العقوبـات أو فـي القـوانين الأخـرى لأنهـا فـي كلتـا الحـالتين إذ تعاقـب المـتهم إنمـا تمـارس سـيادة عليـا ويمكـن تشـبيهها فـي بعـض النـواحي فـي هـذا الخصـوص بمجلـس الشـيوخ الفرنسـي حينمـا كـان ينعقـد بوصـفه محكمـة عليـا بنـاء علـى نصـوص دسـتور عـام ١٨٧٥ لمحاكمـة أي شـخص مـتهم بجنايـة مـن الجنايـات المخلـة بـأمن الدولـة أو لمحاكمـة رئـيس الجمهوريـة بتهمـة الخيانـة العظمـى أو لمحاكمـة رئـيس الـوزراء، فقـد كـان هـذا المجلـس يصـدر فـي قضـائه علـى أنـه محكمـة عليـا ذات سـيادة لا تتقيـد بنصـوص القـوانين العاديـة ولا بقاعـدة – لا جريمـة ولا عقوبـة بغيـر نـص – وتقضـي بتـأثيم أفعـال لـم يـرد فـي القـانون الفرنسـي نـص بتأثيمهـا وتضـع العقوبـة التـي تراهـا وتقضـي أحيانـاً بالإعفـاء مـن العقوبـة الأصـلية أو الحكـم بالعقوبـة التبعيـة علـى أنهـا عقوبـة أصـلية." وقـد ورد فـي حيثيـات الحكـم "... وغيـر صـحيح مـا قـرره الحكـم مـن أن قـانون العقوبـات هـو القـانون العـام بالنسـبة لمحكمـة الثـورة لسـببين أولهمـا: أن المحكمـة المـذكورة هـي فـي الواقـع محكمـة ذات سـيادة لا تتقيـد بـأي قـانون وهـو مـالا يتصـوره القـانون الجنـائي العـام، والثـاني : أن تلـك المحكمـة هـي علـى أبعـد الفـروض محكمـة عسـكرية لا تقضـي فـي ظـل قـانون العقوبـات ولا تتقيـد بهـذا القـانون إلا بـنص وفـي حـدود هـذا الـنص، أمـا أن محكمـة الثـورة هـي محكمـة ذات سـيادة فإنـه مسـتفاد مـن أنـه لـم يصـدر بتشـكيلها قـانون وإنمـا أقيمـت بـأمر مـن مجلـس قيـادة الثـورة وهـو مسـتقر السـيادة العليـا خاصـة التـدابير التـي يراهـا ضـرورية لحمايـة الثـورة والنظـام القـائم عليهـا ومسـتفاد أيضـا مـن أن محكمـة الثـورة هيئـة مشـكلة مـن ثلاثـة مـن أعضـاء مجلـس قيـادة الثـورة فوضـت لهـا سـلطة كاملـة فـي التجـريم والعقـاب بغيـر إبـداء أسـباب وأن لا تتقيـد بـأي مبـدأ مـن المبـادئ الأساسـية فـي القـانون الجنـائي أو الاجرائـي و أعطيـت لهـا الحريـة فـي أن تحكـم بمـا تشـاء علـى مـن يقدمـه إليهـا مجلـس قيـادة الثـورة وينفـذ حكمهـا بعـد التصـديق عليـه مـن هـذا المجلـس الـذي هـو مسـتقر السـيادة العليا ..." [١].

بعـد عـرض الحكمـين السـابقين يمكـن القـول: إن نقـرر أن المحكمـة لـم تعتمـد مـذهباً بعينـه وإنمـا سـاد هـذين القـرارين شـيء مـن الغمـوض فيصـعب الجـزم أنهـا أخـذت بهـذا المعيـار أو ذاك، ولـم نعثـر فـي

---

[١] انظر: حكم محكمة النقض رقم /٥٣٦/ في /٢٣/ يونيو سنة ١٩٥٥، منشور في مجلة المحاماة المصرية، السنة السادسة والثلاثون، ص١٢٨١. مشار إليه: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٦١.

أحكامها الحديثة على أي قرار يتعرض لمسألة التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري، الأمر الذي يجعل أحكامها غامضة ولا تسعف في تحديد اتجاهاتها في هذا الخصوص.

ثانياً ـــ القضاء الإداري:

يمكن القول عامةً من خلال مراجعة الأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العمل القضائي أنه يتردد بين معايير ونظريات مختلفة فيصعب القول إنه قد استقر على شيء في هذا الصدد.

فمحكمة القضاء الإداري قررت في حكم لها بأنه: " يشترط في القرار القضائي أياً كانت السلطة التي تصدره توافر ثلاثة شروط وهي:

١- قيام خصومة بين طرفين.

٢- أن تقوم هذه الخصومة على مسألة قانونية.

٣ - أن يكون للقرار عند الفصل في الخصومة قوة الشيء المقضي فيه وبعبارة أوضح أن يكون عنوان الحقيقة فيما قضى به [١].

يلاحظ على هذا الحكم أن المحكمة قد ابتعدت ابتعاداً صريحاً عن المذهب الشكلي الذي يقوم أساساً على عنصر الهيئة او العضو الذي يصدر القرار القضائي فهذا القرار هو إذا اجتمعت فيه الشروط الثلاثة السالفة الذكر ولا عبرة بعد ذلك بالسلطة التي تصدره.

كما أن المحكمة لم تشر في شروطها إلى عنصر الاجراءات القضائية وقواعد المرافعات الأساسية وبذلك يمكن القول إن المحكمة قد سلكت في حكمها هذا اتجاهاً مادياً صرفاً، **ولكن ما مدى سلامة هذا الاتجاه الذي انحازت إليه محكمة القضاء الإداري؟**

إن الشروط والعناصر التي أوردتها المحكمة ليست جديدة ولا غريبة عما قال به الماديون في تحليلهم للعمل القضائي، إلا أن هذه العناصر مجتمعه لا تكفي لتكوين فيصل حاسم للعمل القضائي، إضافة إلى ذلك أن الماديين في نظرتهم إلى العمل القضائي ومن التحليل والدراسة التي قالوا بها لم يتوصلوا إلى رأي قاطع يمكن به التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري.

إلا أن المحكمة قد هجرت هذا الاتجاه واخذت تميل الى الأخذ "**بالمعيار الشكلي**" في أحكام متعددة آخرى، فقد قضت بأنّ: " لجنة الترع والجسور بحكم تشكيلها ونص المادة "٣٨" من لائحة

---

[١] انظر: القضية رقم ٤٩ من السنة القضائية الأولى جلسة ١٠/٣/ ١٩٤٨ مجموعة مجلس الدولة، والسنة الثانية، رقم /٨٠/ ص ٥١، مشار إلى هذا الحكم نفسه د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي المقارن**، مرجع سابق، ص ١٠٧.

الترع والجسور لجنة إدارية وكّل إليها المشرع الفصل في بعض المنازعات فهي – بهذه الغاية – لاتعدو أن تكون هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي ولا يغير من هذا النظر أن يكون ما تفصل به ذا طبيعة جنائية أو أن لها مظهراً عقابياً بمقتضى أحكام القانون العام" [١]، وبعد أن اشارت المحكمة الى الفقرة السادسة من المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة رقم /١١٢/ لعام ١٩٤٦ (الملغى بالقانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢) التي نصت على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية قائلة: " وقد قام الجدل حول مدلول هذا النص ومداه وهل يؤخذ في استكناه القرار الإداري بالمعيار الشكلي، وبذلك يشمل اختصاص المحكمة القرارات الصادرة من هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي، أم يؤخذ بالمعيار الموضوعي فلا يشملها"، فجاء القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ آخذاً بالمعيار الشكلي كاشفاً لاختصاص محكمة القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية النهائية [٢]لكي ينقطع الجدل حول طبيعتها واختصاص المحكمة في نظرها ما يدل على أن الأمر في هذا الشأن أمر افصاح عن اختصاص ثابت دفعاً للشك وقطعاً للجدل لا أمر انشاء اختصاص جديد.

ما القول في هذا القضاء مقارناً بالقضاء الذي ذكر في حكم المحكمة السابق؟

كانت لجان الترع والجسور حسب نصوص اللائحة القديمة تتكون من درجتين (لجنة المديرية، لجنة نظارة الداخلية) وكان تشكيل اللجنة الأولى إدارياً خالصاً، أما اللجنة الثانية فكان العنصر الإداري هو الغالب فيها أما اختصاص اللجنة فكان اختصاصاً عقابياً وهذا ما قرره الحكم موضوع البحث وأما قرارات لجنة المديرية فكانت غير قابله لادنى معارضة إذا كان الحكم صادراً بالغرامة فقط ، وفي حالة صدور الحكم بالحبس أو الحبس والغرامة فقد كان للمحكوم عليه استئناف الحكم أمام لجنة النظارة [٣]، وعليه، فلو كانت المحكمة قد تقيدت في هذا الخصوص بالمذهب المادي لانتهت إلى أن قرارات هذه اللجان وأمثالها قرارات قضائية وبالتالي لم تستطع عمل أي شيء إزاءها، لذا لم

---

[١] انظر: القضية رقم ٣٢٤ السنة القضائية الثانية، جلسة ٢٩/ ٣/ ١٩٤٩، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً / ١٩٤٦ –١٩٦١ / الجزء الاول " آ – د " الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية ١٩٦٤/١٩٦٥ ص /١٠٠ و١٠١/، وانظر كذلك القضية رقم /٣٥٥/ السنة القضائية الأولى جلسة ١٩٥٠/٢/٧؛ مشار إليهم: المستشار عادل يونس، **رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات سلطات التحقيق والاتهام**، مرجع سابق، ص ١٤٤.

[٢] انظر: البند الخامس من المادة /١٠/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ بأن:" **خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية** "؛ وكذلك المادة /١٣/ منه بأن:" **تختص محكمة القضاء الإداري: بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة ١٠ عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية...**".

[٣] انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٠٩.

يكن بدّ من الجنوح إلى المذهب الشكلي لإخضاع هذه القرارات لرقابة المحكمة استناداً إلى الفقرة الخامسة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالي /٤٧/ لعام ١٩٧٢ السابق ذكرها.

وإذا كان الواضح من ألفاظ هذا الحكم أن المحكمة قررت أن هذه اللجان لجان إدارية بحكم تشكيلها فإن مفهوم الحكم أن كل ما يصدر من اللجان الإدارية فهو إداري رغم جميع العناصر والمحددات الأخرى، وهذا القضاء ولا شك محل نظر (وهذا ما سنوضحه في الباب الثاني من هذا البحث).

وقد اعتمدت المحكمة ذات الاتجاه في حكم آخر ورد فيه أن " قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن قرار الجزاء الإداري ليس حكماً قضائياً أو قرار سلطة ذات اختصاص قضائي بل هو قرار إداري صدر من جهة إدارية بناء على سلطتها العامة ويتخذ صيغة تنفيذية على خلاف الحكم القضائي الذي يصدر من جهة قضائية بمقتضى ولايتها القضائية." [١].

وفي بعض الأحكام تقرر المحكمة صراحة أنه " **قد استقر رأيها على الأخذ بالمعيارين الشكلي والموضوعي للتفرقة بين القرار الإداري والقرار القضائي** ". وتستطرد المحكمة فتقول: " إن شراح القانون العام قد اختلفوا في وضع معايير للتفرقة بين القرار القضائي والقرار الإداري فمنهم من اخذ بالمعيار الشكلي ويتضمن أن القرار القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء، ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعي وهو ينتهي إلى أن القرار القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون، بينما يرى آخرون الأخذ بالمعيارين معاً، وقد اتجه القضاء في فرنسا ثم في مصر إلى هذا الرأي الأخير بأن الرأي الراجح هو الاخذ بالمعيارين معاً" [٢]، وقد أخذت بالمسلك ذاته في حكم سابق لها حول قرار تأديبي صادر من رئيس مصلحة وورد فيه أن: " القرار التأديبي ليس حكماً

---

[١] انظر: القضية رقم /١١٠٠٠/ السنة القضائية السادسة، جلسة ١٩٥٣/١١/٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاما ١٩٦١/١٩٤٦ الجزء الرابع " م- ي" الشركة العربية للطباعة والنشر ١٩٧١، ص ٣٨٨٨. مشار إليه: د. محمد سعيد أمين. (١٩٩٥)، **فكرة المعيار الوظيفي في تمييز القرار الإداري**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٧١.

[٢] انظر: القضية رقم ٤٨٣ السنة السابعة القضائية جلسة ١٩٥٥/١/٢٤ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، في خمسة عشر عاما ١٩٦١/١٩٤٦ الجزء الثالث "قسم الشركة المصرية للطباعة والنشر ١٩٧١، ص٢٢٩٦؛ وكذلك انظر القضية رقم ٣٩٤٠ السنة السابعة القضائية، جلسة ١٩٥٤/١٢/١٣مجموعة العبادي التي قررتها محكمة القضاء الإدارية في خمسة عشر عاما ١٩٦١/١٩٤٦ الجزء الثالث "قسم الشركة العربية للطباعة والنشر ١٩٧١ ص ٢٢٩٧. مشار إليه: د. ثروت عبد العال أحمد. (١٩٩٧)، **معيار تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٢٢.

قضائياً وليس من سلطة ذات فصل قضائي بل هو قرار إداري لأنه يصدر من جهة إدارية بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح وينشئ بالنسبة الى صاحب الشأن مركزاً قانونياً ويتخذ صفة تنفيذية على خلاف الحكم القضائي الذي يصدر من جهة قضائية بمقضي ولايتها القضائية في خصومة حقيقية. فتقرر الحق فيها ومتى أصبح نهائياً وحاز قوة الشيء المحكوم فيه عدّ عنواناً للحقيقة فيما قضى به..." [١].

لقد أفصح هذا الحكم عن ضرورة توافر جمله عناصر في القرار القضائي هي جهة مختصة وخصومة حقيقية، أن يحوز القرار قوة الشيء المحكوم فيه. وبالتدقيق في هذه العناصر يتضح أنها تشكل عملية جمع للمعيارين المادي والشكلي.

ويلاحظ أن المحكمة قد عادت إلى الأخذ **بالمذهب المادي** في حكم لها يتعلق بالقرارات الصادرة من نقابة الأطباء ومدى اختصاصها بإلغائها فبينت أن نقابات المهن هي من أشخاص القانون العام وقالت في ذلك: " إن نقابات المهن هي – على ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة– من أشخاص القانون العام ذلك أنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشائها يكون بقانون او بإداة تشريعية أدنى من ذلك وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية ولهؤلاء الأعضاء دون غيرهم حق احتكار مهنتهم فلا يجوز لغيرهم مزاولتها، وقراراتها سواء صدرت في موضوع التأديب من هيئاتها المختصة أم صدرت من مجلس النقابة في مسائل القيد بالسجلات أو في غير ذلك من الأغراض هي قرارات إدارية تجوز المطالبة بإلغائها، ولا يؤثر في ذلك دخول عناصر قضائية في تشكيل بعض هذه الهيئات لأن العبرة في تكييف هذه القرارات أن كانت قضائية أم إدارية، و أنما يكون بحسب المجال الذي تعمل فيه الهيئة وفقاً للسلطة المخولة لها قانوناً، فإذا كان المجال إدارياً عدّ القرار الصادر فيها قراراً إدارياً، ولما كانت السلطة التأديبية معدودة من الوسائل الإدارية في تقويم سير المرافق العامة فإن كل ما يصدر فيها من الهيئات القوامة عليها يعد من القرارات الإدارية" [٢].

وفي حكم آخر يظهر أنها اعتمدت **المذهب المادي** وجاء فيه: " من حيث إنه ولئن كانت وجوه الرأي قد تعددت في شأن التمييز بين القرارات الإدارية التي يختص مجلس الدولة بإلغائها وبين

---

[١] انظر: القضية رقم /١١٠٠٠/ السنة السادسة القضائية، جلسة ١٩٥٣/١١/٨، مشار إليها سابقاً.

[٢] انظر: القضية رقم ٣٩٩ السنة السابعة القضائية، جلسة ١٩٥٧/١/٢٩ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاما ١٩٦١/١٩٤٦الجزء الأول " أ–د " الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية ١٩٦٥/١١٤١٩٦٤ ص ٢٥٠ و٢٥١. د. محمد سعيد أمين، **فكرة المعيار الوظيفي في تمييز القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ٧٣.

القرارات القضائية التي تخرج من اختصاص القضاء الإداري فمنها من أخذ بالمعيار الشكلي فاكتفى بإن يكون القرار صادراً من هيئة يخولها القانون سلطة القضاء ومنها من أخذ بالمعيار الموضوعي المستمد من طبيعة القرار ذاته دون النظر الى اشخاص من صدروه ومنها من أخذ بالمعيارين معاً الشكلي والموضوعي فعرفت القرار بأنه هو الذي تصدره هيئة قضائية وهي تؤدي وظيفتها القضائية وتحسم على اساس قاعدة قانونية قائمة بين خصمين وهو لا ينشئ مركزاً قانونياً جديداً و أنما يقرر وجود حق او عدم وجوده ، لئن كان ذلك ما تقدم إلا أنه من المسلمات أن القرارات الصادرة من النيابة العامة وهي تباشر سلطتها بصفتها أمينه على الدعوى العمومية، أنها قرارات قضائية لا ولاية للقضاء الإداري عليها مثلها في ذلك مثل الأحكام القضائية سواء بسواء" [١].

أما المحكمة الإدارية العليا فقد سلكت مذهباً مادياً بحتاً في أكثر من حكم لها من ذلك مثلاً ما جاء في أحد قراراتها من أن: " مجلس نقابة المهن الطبية وكذلك هيئات التأديب كلها تعدّ هيئات إدارية في تشكيلها وفي اختصاصها إذ خولها القانون حق إصدار قرارات في مسائل التأديب بمقتضى سلطتها العامة وهذه القرارات إدارية لا قضائية لأن القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى ولايتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ولا ينشئ هذا القرار مركزاً قانونياً جديداً وإنما يكشف أو يقرر قيام حق أو فقدَ قيامه، وظاهر أن القرارات التأديبية لا تحمل أي سمة من هذه السمات". [٢]

وفي حكم آخر أحدث من السابق اعتمدت الاتجاه ذاته وجاء فيه:" إن القرارات التأديبية الصادرة من المحاكم التأديبية في الإقليم المصري بالتطبيق للقانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٥٨ والقرارات الصادرة من المجالس التأديبية بالإقليم السوري بالتطبيق للمرسوم التشريعي رقم "٣" الصادر في ٥ فبراير سنة ١٩٥٠ قرارات إدارية بجزاءات تأديبية في مؤاخذات مسلكية تنشئ في حق الموظفين الصادرة في شأنهم مراكز قانونية جديدة ما كانت لتنشأ من غير هذه القرارات، وبينما القرارات تقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو نفي وجوده هذا الأمر لا يغير من هذه الحقيقة أن يعبر عن الهيئة التأديبية بلفظ المحكمة كما فعل القانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٥٨ إذ العبرة بالمعاني لا بالألفاظ والمباني ".

---

[١] انظر: القضية رقم /٧٧١/ السنة الثالثة والعشرون القضائية، جلسة ٢٣/ ٣/ ١٩٧١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، من اول أكتوبر سنة ١٩٧٠ الى آخر سبتمبر سنة ١٩٧١ ص /٣٢٠ و٣٢١/. مشار إليه: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١١١.

[٢] انظر: القضية رقم /١٠٨/ السنة الثالثة القضائية – مشار إليه في مجلة المحاماة المصرية السنة الأربعون ص ١٠٧٨.

وجاء أيضاً في حيثيات هذا الحكم بأن: " أن المرسوم التشريعي المشار إليه قد ناط بمجلس التأديب بالإقليم السوري مهمة المحاكمات المسلكية المتعلقة بالموظفين الخاضعين لقانون الموظفين الأساسي كدرجة تأديبية وحيدة لا يطعن في قرارها إلا بطريق التمييز – النقض– أمام الغرفة المدنية بمحكمة التمييز ...".

وتعرض الحكم ذاته إلى تعريف القرار القضائي بإنه: "هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على اساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ولا ينشئ القرار القضائي مركزاً قانونياً جديداً وإنما يقرر في قوة الحقيقية القانونية وجود حق أو نفي وجوده، ويعدّ عنوان الحقيقة فيما قضى به ومتى حاز قوة الشيء المقضي به، ويكون القرار قضائياً متى توافرت له هذه الخصائص، ولو صدر من هيئة لا تتكون من قضاة وإنما أسند إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما نيط لها من خصومات، وعلى العكس من ذلك فأن القرار التأديبي لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين على اساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام وإنما هو ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه، شأنه في ذلك شأن كل قرار إداري، ولو صدر القرار التأديبي من هيئة تتكون كلها أو أغلبها من قضاة، إذ العبرة كما سلف القول هي بالموضوع الذي صدر فيه القرار، فما دام هذا الموضوع إدارياً "كالتأديب" فالقرارات التي تصدر فيه تكون بحكم اللزوم إدارية، ولا تزايلها هذه الصفة لكون من أصدرها قضاة" [1].

ويلاحظ من الأحكام المتعلقة بالجانب التأديبي، إنهما يأخذان بالمذهب المادي أخذاً واضحاً وصريحاً كما يعتدان بالموضوع الذي صدر فيه القرار من دون الالتفات إلى أي شيء آخر، لقد ركزت المحكمة على عنصر الخصومة في تعريفها للعمل القضائي، وهذا المسلك منتقد، ذلك أن هناك حالات يكون العمل فيها قضائياً رغم نفي قيام الخصومة بالمعنى التقليدي، إضافة إلى ذلك أنه ليس بالضرورة وجود خصمين ظاهرين وأن بعض الفقهاء قد رأى فيما ذهب إليه الاكتفاء بمجرد الادعاء بمخالفة القانون.

لكن هل من الضروري أن يحسم العمل القضائي خصومة أو ادعاء بمخالفة القانون على ضوء قاعدة قانونية؟ وما المقصود بالقاعدة القانونية؟

---

[1] انظر: القضية رقم /٢١/ السنة القضائية الثانية – جلسة ١٩٦٠/٤/٢٦، مجموعة المجلس، السنة الخامسة ورقم ٢ ص ٨١٤، مشار إليه: د. هند عبد الحليم طنطاوي،، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري في الفقه والقضاء الفرنسي**، مرجع سابق، ص ٣٦٣.

الغالب من الأحوال أن يفصل العمل القضائي في الحالة المعروضة على ضوء قاعدة قانونية، وان المراد بتلك القاعدة هو أن تكون مما نص عليه المشرع في مجموعات القوانين المختلفة: المدنية، العقابية، التجارية ... الخ هذا الكلام وارد صحيح إلى حد ما لكن ليس دائماً ذلك أن القضاء قد ينشئ القانون أحيانا عندما يتعرض للفصل في قضية ما ولم يعثر على نص يطبقه ففي حالة كهذه يلزم القضاء بابتكار قاعدة قانونية وإلا ارتكب جريمة انكار العدالة [١]، وتعرض لسخط المجتمع، ويقتصر عمل القاضي في تطبيق القانون على أمرين ظاهرين **هما: اكمال ما فيه من نقص، وإزالة ما عليه من غموض**، فقد يخلو القانون من حل النزاع المطروح عليه أو يحله حلاً جزئياً، فيتولى القاضي تقرير ما خلا منه القانون، ويفسر أو يأول ما احتاج منه إلى تفسير او تأويل، وهو في كل ذلك يحل محل الشارع ويعمل عمله ويأتي بمبادئ قضائية تقف إلى جانب نصوص القانون [٢].

أما القول بأن الخصومة القضائية "على فرض قيامها بالعمل القضائي " تتعلق بمركز قانوني عام أو خاص فأن الأعمال القانونية الأخرى للدولة كالأعمال التشريعية والأعمال الإدارية، تمس هي الأخرى هذه المراكز القانونية وتتعلق بها إضافة الى ذلك فأن العمل القضائي قد يفصل في وقائع مادية، كما هو الحال في المواد الجنائية، وقد ورد في الحكم أن القرار القضائي لا ينشئ المراكز القانونية وإنما يقررها، وأن القرار التأديبي تأسيسا على ذلك ليس قراراً قضائياً لأنه ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه شأنه في ذلك شأن كل قرار إداري، أن هذا القول لا يغني شيئاً في تعريف العمل القضائي، وذلك أن القرارات الإدارية، أيضاً قد تكون منشئة لمراكز قانونية وقد تكون كاشفه لها. وأما قول المحكمة أن القرار القضائي يسوغ وجود حق أو فقدَ وجوده مردود من حيث وجود أحكام لا تتعلق بحقوق شخصية كقضاء الإلغاء مثلاً [٣].

---

(١) انظر: د. ثروت عبد العال أحمد، **معيار تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة**، مرجع سابق، ص٢٥.

(٢) انظر: د. خالد لفتة شاكر، **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص ١٠١.

وكذلك نصت المادة "٣٠" من قانون المرافعات المدنية المصرية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل على أنه: " **لا يجوز لأية محكمة أن تمتنع عن الحكم بحجة غموض القانون او فقدان النص او نقصه والا عد القاضي ممتنعاً عن احقاق الحق**".

(٣) انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١١٤.

أخيراً فأننا ننتقد المحكمة فيما ذهبت إليه من مذهب مادي بحت، ونعتقد أنه من الأفضل لو مزجت بين هذا المذهب والمذهب الشكلي لما في ذلك من مزايا تفضل ما يقدمه اتجاه واحد سواء كان مادياً أو شكلياً.

الفرع الثاني

العمل القضائي في أحكام القضاء السوري

تقسم الأنظمة القضائية في العالم إلى مجموعتين تضم المجموعة الأولى ما يسمى بنظام القضاء الموحد ومقتضاه وجود جهة قضائية واحدة تتولى الفصل في كل المنازعات سواء التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة ومن الدول التي تأخذ به إنكلترا والولايات المتحدة.

وتضم المجموعة الثانية ما يسمى بنظام القضاء المزدوج ومعناه وجود جهة قضاء إداري مستقل إلى جانب القضاء العادي، تختص بالفصل في المنازعات الإدارية، ومن الدول التي تأخذ به فرنسا ومصر، وبالنسبة للنظام القضائي في سورية فإنه ينتمي إلى المجموعة الثانية، ومعنى ذلك وجود جهتين قضائيتين في سورية وهما" **جهة القضاء العادي، وجهة القضاء الإداري**".

إن موضوع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري في سورية يثير إشكالات كثيرة [١] فيصعب التمييز بين اختصاص القضاءين فتتضارب معها الاجتهادات، ويبدو – كما هو الحال في فرنسا ومصر – أن أكثر مناط الخلاف كان في تبني كلا القضاءين لمعايير مختلفة لتمييز العمل القضائي من القرار الإداري، وعليه نبحث في هذا الموضوع في عدة مسائل بما يخدم بحثنا.

أولاً ــ القضاء العادي:

عدّت محكمة النقض السورية في حكم لها صادر عام ١٩٧١م أنّ: " مجلس التأديب لا يعدّ هيئة وإنما هو بمثابة محكمة ملزم باتباع النقض." [٢].

وهذا الحكم خاص بمجلس تأديب الموظفين الذين يخضعون لمجالس تأديبية خاصة بهم، وأشار هذا الحكم بوضوح إلى موقف محكمة النقض من أنّ مجلس التأديب يعدّ بمثابة محكمة وبالتالي ما

---

[١] للتعمق أكثر راجع: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري " الرقابة على أعمال الإدارة**" ج٣، مرجع سابق، ص ١١٠ وما بعدها.

[٢] انظر: حكم محكمة النقض السورية الهيئة العامة قرارها رقم ٣ الصادر بتاريخ ١٩٧١/٤/٢٦، مجلة القانون الصادرة عن وزارة العدل السورية، الأعداد ٥ إلى ٨ لعام ١٩٨٠، الجزء الأول، القاعدة ١٦٩.

يصدر عنه من قرارات يعدّ بمثابة أحكام قضائية، فالمحكمة في حكمها هذا لم تبنِ علامات واضحة حول تبنيها المعيار الشكلي أو المادي، ونستخلص من عبارة " ملزم باتباع النقض" أنها أخذت بالمعيار الشكلي استناداً إلى ما أخذ به القضاء الفرنسي في وضع علامات مثل " الطعن الموجه ضد قراراتها " في تحديده للمعيار الشكلي، وكما يلاحظ أنها عدت تلك المجالس في منزلة محكمة وأصبغتها بالجهات القضائية كأي محكمة من محاكم الدرجة الأولى.

وفي حكم آخر لها في عام ١٩٩٥م قضت هذه المحكمة بأن: " **ومن حيث إن الأركان الأساسية للحكم القضائي هي أن يصدر من محكمة تتبع جهة قضائية وأن يصدر في خصومة صحيحة وأن يكون مكتوباً وموقعاً من الهيئة التي أصدرته صادراً باسم الشعب العربي في سورية.**" [١].

يمكن القول: إن المحكمة في حكمها هذا كانت أكثر وضوحاً من الحكم السابق في تحديد العمل القضائي، ويلاحظ من حيثيات الحكم وجود علامات شكلية " **أن يصدر من محكمة تتبع جهة قضائية، وأن يكون مكتوباً وموقعاً من الهيئة التي أصدرته صادراً باسم الشعب العربي في سورية** " ومادية "**وأن يصدر في خصومة صحيحة** " أي إنها اعتمدت **المعيار المختلط** في تكييفها للعمل القضائي وتمييزه عن القرار الإداري، وهذا مسلكٌ محمودٌ لمحكمة النقض يعزز باتباع المعيار المختلط في تحديد طبيعة تلك الأعمال.

وفي حكم آخر أيضاً لمحكمة النقض عبرت عن تبنيها للمعيار المختلط حول تحديد العمل القضائي تحديداً واضحاً وصريحاً، وقضت:" إن القرار الصادر عن مجلس القضاء الأعلى في شؤون ترفيع القضاة وندبهم ونقلهم وتأديبهم تكون مبرمة وغير خاضعة إلى أي طريق من طرق المراجعة إذا صدرت ضمن حدود ولايته ووفقاً للإجراءات التي رسمها القانون، وفي غير هذه الحالة تكون معدومة وغير محصنة وقابلة للطعن بالنقض. وإن صدور المرسوم بتنفيذ عقوبة العزل في أثناء فترة الاعتراض على الحكم المسلكي بالإدانة ليس من شأنه أن يضفي عليه صفة العيب في إجراءات إصداره لأن الحكم المذكور مبرم لا يقبل الاعتراض. وإن التعسف في استعمال السلطة من قبل مجلس القضاء الأعلى لا يكون له محل إلا إذا تبين من ظروف القضية التي اقترنت بقرار العزل إن القرار المذكور لم يكن يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وإنما لمجرد الإساءة للمعترض أو إنزال الضرر به. والأصل سلامة القرار الإداري وإنه صدر بدافع من المصلحة العامة ولا يهدف

---

[١] انظر: حكم محكمة النقض السورية الهيئة العامة قرارها رقم ١٤٨ الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٤/٤، مجلة القانون لعام ١٩٩٥، ص ١٩٤.

إلى غرض خفي غير ما خصص من أجله وعلى من يدعي غير ذلك أن يقيم الدليل على ادعائه." (١).

ومما يلاحظ على هذا الحكم إضافة للعلامات الشكلية هو عنصر الغاية الذي أخذ به أصحاب النظرية المادية في تحديدهم للعمل القضائي، وأشارت المحكمة إلى ضرورة أن تكون غاية وهدف مجلس التأديب الخاص بالقضاة مخصصة للمصلحة العامة وإلا كان عرضة للطعن.

ومن الأهمية بمكان الأشارة إلى موقف إدارة التشريع في وزارة العدل من العمل القضائي للجهات ذات الاختصاص القضائي، فذهبت في مطالعة لها لعام ١٩٦٢م إلى القول: " إن القرارات الصادرة عن مجلس تأديب لا تخرج عن كونها من القرارات الإدارية، من شأنها أن تنال من مراكز قانونية نشأت بصورة سليمة وفقاً لأحكام القانون، ولا يجوز أن تتصف هذه القرارات بالصفة الرجعية لأنّ لهذه القرارات الصفة الإنشائية لا الإعلانية." (٢).

ومما يتضح أن إدارة التشريع في وزارة العدل أخذت بالمعيار المادي، لأن الفيصل في مطالعتها طبيعة تلك القرارات، وبالتالي فهي لا تحوز قوة الشيء المقضي به كما هو حال الأحكام القضائية.

ثانياً ـــ في القضاء الإداري:

انتهج المشرع السوري ما سار عليه المشرع المصري فيما يتعلق بالحالات التي يختص بها القضاء الإداري ومنها الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة عن جهات ادارية لها اختصاص قضائي وهو ما نصت عليه المادة/١١/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، وكما هو الحال في القضاء الإداري الفرنسي والمصري كذلك السوري لم يستقر على معيار معين حول تحديد العمل القضائي، وهذا ما سيتضح من استقراء أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية.

وأنّ أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد كثيرة ومتنوعة، فمن اعتناقها للمعيار الموضوعي لتمييز العمل القضائي عن الإداري إلى تبنيها المعيار الشكلي معياراً وحيداً للتمييز.

---

(١) انظر: حكم محكمة النقض القرار رقم /١٢/ أساس /١١/ تاريخ ١٩٧٥/٤/١٤ منشورة في مجلة المحامون، العدد ٥ لعام١٩٧٥، ص ٤١١.

(٢) انظر: المطالعة رقم ٥٩٩/٦٠٠ الصادرة عن إدارة التشريع في وزارة العدل بالكتاب رقم ١٥٣٥٦ تاريخ ١٩٦٣/٩/١٢، منشورة في " مطالعات إدارة التشريع في وزارة العدل – الكتب الرسمية منذ عام ١٩٥٠ حتى عام ١٩٧٢ "، التي قام بوضعها وترتيبها المكتب الفني بمحكمة النقض السورية، وزارة العدل، ص ٧٥٠– ٧٥١.

ففي حكم لهذه المحكمة وفي تاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦قضت المحكمة بأنّ: " القرار التأديبي لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين على أساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام وإنما هو ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه شأنه في ذلك شأن كل قرار إداري، ولو صدر القرار التأديبي عن هيئة تتكون كلها أو أغلبها من قضاة، فالعبرة بالموضوع الذي صدر فيه القرار، فما دام الموضوع إدارياً كالتأديب، فالقرارات التي تصدر فيه تكون بحكم اللزوم إدارية ولا تزول هذه الصفة لكون من أصدرها قضاة، ولا يُغيّر من هذه الحقيقة أن يعبّر عن الهيئة بلفظ المحاكم كما فعل القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية[١]، إذ العبرة بالمعاني لا بالألفاظ والمباني" [٢].

وهذا يعني أنّ المحكمة الإدارية العليا السورية قد استندت إلى **المعيار الموضوعي** للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري. وانتهت إلى أن قرارات مجالس التأديب في حقيقتها قرارات إدارية، إلا أنها أشبه ما تكون بالأحكام، ولكنها ليست بالأحكام ما دام الموضوع الذي تفصل فيه ليس منازعة قضائية، بل محاكمة مسلكية تأديبية [٣].

وذهبت في حكم آخر لها حين أخذت **بالمعيار الشكلي**، فقضت فيه بأنّ مجلس الدولة لا يختص بالنظر في القرارات التأديبية الصادرة عن مجالس التأديب التابعة لنقابة الصيادلة ومما جاء في هذا الحكم: " إنَّ اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري مُحدَّد ومُقيَّد بنصوص المادة الثامنة وما

---

[١] لا بدَّ من الإشارة هنا إلى أنّ هذا الحكم قد صدر في الإقليم السوري ولم يكن في هذا الإقليم آنذاك ما يطلق عليه محاكم تأديبية، فقط كانت المحاكم التأديبية في الإقليم المصري، ولم تنشأ حينها مثل هذه المحاكم في سوريا، أما الآن وقد صدر القانون رقم /٣٢/ لسنة ٢٠١٩ (الذي ألغى القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ الخاص بإحداث المحاكم المسلكية) الذي صنفها ضمن محاكم مجلس الدولة، فإنه يمكننا القول بوجود تقارب بين القضاءين المصري والسوري من حيث اتباعهم النظام القضائي للتأديب.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦، مجموعة أحكام السنة الخامسة، العدد ٢، ص ٨١٤، قرارات مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية بالجامعات السورية، أشار إليه: د. منصور إبراهيم العتوم (١٩٨٤)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام – "دراسة مقارنة** "، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، سورية: جامعة دمشق، ص ٢٤٦ – ٢٤٧.

[٣] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية الصادر في القضية رقم ٢١ للسنة ٢ قضائية، والقضية رقم ٢٣ للسنة ٢ قضائية، تاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦، مجلة " نقابة المحامين " دمشق، ١٩٦٠، العدد ٢، ص ٢٠. أشار إليه: د. منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص٣٥٨ – ٣٦١.

بعدها من القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩م [١]. ولا يدخل ضمن هذا الاختصاص الوارد بالصراحة الكافية، الطعن في القرارات الصادرة عن مجالس التأديب التابعة لنقابة الصيادلة" [٢].

وفي عام ١٩٧١ قضت في قرارين لها بأنّ القرارات التأديبية هي:" قرارات إدارية، فقد جاء في الحكم الأول وفيما يتعلق بمجلس الضابطة الجمركية " أنَّ الجزاءات التي تصدر عن مجلس الضابطة الجمركية التي يمارسها بمقتضى سلطته الرئاسية أو بعد أخذ رأي مجلس التأديب تعدّ بطبيعتها قرارات إدارية تأديبية يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في مشروعيتها "[٣]. كما جاء في الحكم الثاني وهو متعلق بلجنة التأديب والتظلمات في إدارة قضايا الحكومة التي قرّرت المحكمة العليا فيه أنّ هذه اللجنة أي: " لجنة التأديب والتظلمات في إدارة قضايا الحكومة هي هيئة ذات اختصاص قضائي وقراراتها التي تصدر بهذا الشأن نهائية تخضع للطعن كباقي القرارات النهائية." [٤].

وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا **المعيار الشكلي** في أحد أحكامها – يعد الأحدث من الأحكام التي سبق ذكرها– ما قضت به من:" أنّ المجلس التأديبي للشرطة والأمن المنصوص عليه في المرسوم ذي الرقم(٤٧٠) لعام ١٩٥٠ لا يعدّ محكمة بحسب تشكيله وإنما هو سلطة تأديبية وتخضع قراراته للطعن أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري." [٥].

---

[١] لا بد من الأشارة أن قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ قد ألغى بموجب القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

[٢] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم ١٢ في الطعن رقم ٣٢ لعام ١٩٦٥، منشور في مجموعة المبادئ القانونية لقرارات المحكمة الإدارية العليا – إعداد المكتب الفني في مجلس الدولة السوري عام ١٩٦٥، ص ١١، قاعدة رقم ٤ مشار إليها في مؤلف المحامي عزة ضاحي، " **القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٦٠م لغاية عام ١٩٧٥** "، الجزء الأول، طبعة ١٩٨٠، سورية: دمشق، ص٨٢.

[٣] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١١٧ في الطعن رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.

[٤] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم ١٢١ في الطعن رقم ٣٠٧ لعام ١٩٧١، منشور في مجموعة المبادئ القانونية لقرارات المحكمة الإدارية العليا – إعداد المكتب الفني في مجلس الدولة السوري، عام ١٩٧١، ص ٣٥، قاعدة رقم ١٤، مشار إليها في مؤلف المحامي عزة ضاحي، " **القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٦٠م لغاية عام ١٩٧٥م** "، المرجع السابق، ص ٩٩–١٠٠.

[٥] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم ٢٠٦ في الطعن رقم ٣٣٩ لعام ١٩٧٢، منشور في مجموعة المبادئ القانونية لقرارات المحكمة الإدارية العليا – إعداد المكتب الفني في مجلس الدولة السوري، عام ١٩٧٤م، ص ١٧٢ قاعدة رقم ٦٩؛ مشار إليها في مؤلف المحامي عزة ضاحي، المرجع السابق، ص ٣٧٣.

ومنها أيضاً حكم آخر يتعلق بالتأديب في المصرف المركزي بدمشق الذي قضت فيه:" ١-إنَّ المصرف المركزي بدمشق يعدّ من المرافق العامة التي تديرها الدولة مباشرةً، وعلاقة موظفيه علاقة تنظيمية، فهم موظفون عموميون. ٢- **إن لجنة إدارة المصرف المركزي لا تخرج عن كونها، لجنة إدارية تصدر قرارات إدارية لا أحكاماً**، وهي عندما توقع عقوبة بحق أحد موظفي المصرف، فإنما تباشر اختصاصها كسلطة تأديبية لا كمحكمة تأديبية. ٣- إن السلطة التأديبية، كما تكون فرداً يمثل السلطة الرئاسية في الإدارة التي يتبعها الموظف، قد تكون ممثلة بمجموعة من الأشخاص يعينهم النظام المعمول به في الجهة الإدارية صاحبة العلاقة، وإتباع هذه السلطة إجراءات معينة مرسومة، لا يضفي عليها صفة المحكمة التأديبية. ٤- لا محل للقول بأن ما تصدره لجنة إدارة المصرف من جزاءات مسلكية بحق الموظفين، يعدّ بمثابة أحكام، **وفقاً للمعيار الموضوعي للتمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري** " [١].

فهذا الحكم بيّن وبوضوح لا لبس فيه كيف أنّ المعيار الذي اعتنقته المحكمة الإدارية العليا هو المعيار الشكلي لا الموضوعي وأنّ القرار التأديبي ليس إلا قراراً إدارياً وأنّ اللجنة المصدرة له ليست إلا لجنة إدارية.

وفي حكمها رقم (٢٢٨) في الطعن رقم (١٩٤) لسنة ١٩٧٦ أكّدت المحكمة الإدارية العليا على نهجها السابق في تبني المعيار الشكلي بعدّ القرار التأديبي قراراً إدارياً لا قضائياً، وقضت في هذا الحكم :" يجب التفريق في مجال البحث في الطعن بالقرارات التأديبية بين القرار الصادر بالإحالة على القضاء والقرار التأديبي الصادر بعد الحكم الجزائي وأنه إذا كان الأول غير خاضع للطعن أمام القضاء الإداري فإن القرار الثاني يخضع لرقابة هذا القضاء من الناحيتين ناحية التطبيق القانوني وناحية الملاءمة بين الفعل المنسوب للمدعي وبين العقوبة التأديبية المفروضة (رقابة التناسب) ولا ينجى ذلك القرار منها كون الإدارة صاحبة حق في محاكمة المدعي مسلكياً حتماً بعد صدور الحكم الجزائي ببراءته" [٢].

ويمكن الاستنتاج مما سبق بأن موقف المحكمة الإدارية العليا من العمل القضائي استقر على الأخذ بالمعيار الشكلي مع محاولات خجولة في تبني المعيار المادي في بداية قضائها، أما المعيار

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٤٢ في الطعن رقم ٢٢٩ لسنة ١٩٧٤.

[٢] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٢٢٨ في الطعن رقم ١٩٤ لسنة ١٩٧٦م. وللتعمق أكثر: د. عدنان العجلاني. (١٩٦٥)، **الوجيز في الحقوق الإدارية "القضاء الإداري ومجلس الدولة "**، ج ٣، مطبعة جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص ٣٢٤/٢١٩/٢١٦.

المختلط لم نجد له تطبيقات بين حيثيات أحكامها على عكس محكمة النقض الذي كان موقفها للأخذ بالمعيار المختلط أكثر وضوحاً ولا يشوبه الغموض، ويؤيد الباحث ما اتجهت إليه محكمة النقض في تغليبها هذا المعيار على كثير من القضايا والمسائل التي تبت بها.

إذاً موقف مجلس الدولة السوري – في هذه الحقبة– لم يكن واضحاً حول التمييز بين العمل القضائي والإداري فيأخذ أحياناً بالمعيار الموضوعي أو المعيار الشكلي، وبالرغم من أنه كان يميل للأخذ بالمعيار الشكلي أكثر، وكذلك أخذاً **بقصد المُشرّع**[1] بالنص التشريعي لقانون مجلس الدولة السابق رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩، لكن الأمر أصبح مختلفاً بعد إلغاء القانون السابق وصدور قانون مجلس الدولة الحالي رقم /٣٢/ لعام (وهذا ما سندرسه في الباب الثاني من بحثنا حول طبيعة تلك القرارات)، وبخلاف مجلس الدولة كانت محكمة النقض تضفي في أغلب أحكامها الصفة القضائية للجهات ذات الاختصاص القضائي.

[1] للإشارة بأن هذا الفيصل "**قصد المشرع**" أخذ به الدكتور عبد الله طلبة كما ذكرناه سابقاً من هذا البحث.

الفصل الثاني

تطبيقات المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تمهيد وتقسيم:

لتحديد طبيعة العمل القضائي عن العمل الإداري أهميتها في نطاق الدراسة الراهنة (المجالس واللجان ذات الاختصاص القضائي) وذلك لأن القضاء كمبدأ السلطة المختصة بفض المنازعات التي تصل بين الأفراد بعضهم مع بعضهم الآخر أو بينهم وبين الإدارة ولا يمنح هذا الاختصاص إلى جهة أخرى إلا استثناءً وبناءً على صدور تشريع، وقد يعطى هذا الاختصاص إلى شخص معين أو إلى مجلس أو لجنة ما.

ويرى بعض شراح القانون أن أبرز مسوغات منح المجالس واللجان الإدارية اختصاصاً قضائياً هو التخفيف عن المحاكم وتمتع العاملين بها بخبرة تمكنهم من سلامة التقدير وسرعة البت في المسائل المعروضة عليها [١]. ومع هذه الامتيازات إلا أنها لا تخلو من النقد وأبرز الانتقادات التي وجهت إليها أن منح الاختصاص القضائي للإدارة يجعل منها خصماً وحكماً، كما أن إنشاء المجالس واللجان المتعددة التي تمارس العمل القضائي يخل بوحدة التنظيم القضائي [٢].

وفي سورية، فإن المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي التي خولها المشرع صلاحية النظر في بعض المنازعات عديدة ستتم الإشارة إلى قسم منها كالمجالس التأديبية المستثناة من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤، ومنها مجلس التأديب الخاص بالقانون رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ والمتعلق بمساءلة أعضاء الهيئة التدريسية، كما أنشأ كل من قانون السلطة القضائية رقم /٩٨/ لعام ١٩٦١ وقانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ مجلساً تأديبياً خاصاً بالقضاة، أما ما يخص اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي كاللجان الضريبية المنصوص عنها بالقانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣، ولجان الاستملاك التي أنشأها قانون الاستملاك رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣، واللجان الاستئنافية المنشأة بالقانون رقم /٣/ لعام ١٩٨٤ الخاص بالاستصلاح الزراعي ولجان التشريع المائي ... وغيرها الكثير.

إن إخراج بعض القضايا من ولاية المحاكم وإعطاءها إلى جهة أخرى ليست مقصورة على سورية فحسب إنما عرفت في دول أخرى، ففي إنكلترا هناك بعض الأمور يعهد أمر الفصل فيها إلى مجالس ولجان إدارية بمقتضى نصوص صريحة كلجنة الشؤون الصحية ولجنة شؤون التجارة ومجلس التعليم

---

[١] انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص ١٥٥.

[٢] انظر: د. خالد لفته شاكر، **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص٢١.

[١]، وكذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية فقد وجدت مجالس ولجان اختصت بالقضاء في بعض الأمور كاللجنة الاتحادية للتجارة [٢]، وأيضاً ظهرت مثل هذه المجالس واللجان في ألمانيا حيث كانت هناك حالات نص فيها القانون على إيجاد لجنة أو هيئة تجمع بين وظيفتين سلطة إدارية عليا وسلطة الفصل في المنازعات [٣] .

وفي الدول العربية فقد ظهرت هذه المجالس واللجان، ففي مصر وجدت مجالس ولجان خولها المشرع صلاحية البت في بعض المنازعات، كما هو الحال بالنسبة لمجالس التأديب، ولجان الضريبية ولجنة الترع والجسور ... الخ [٤].

وانطلاقاً من تعدد تطبيقات المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي التي نصت عليها التشريعات في الدول المقارنة، ولأهميتها –بصفة عامة– وبما لا يسع هذا البحث المتواضع حصرها، وحتى لا نخرج عن صلب إشكالية البحث، وهي تحديد الطبيعة القانونية لأعمال تلك المجالس واللجان، وعلى ما تقدم نقتصر في دراسة هذا الفصل على تطبيقات المجالس التأديبية في دول المقارنة، أما اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي نبحث تطبيقاتها في التشريع السوري، **ونقسم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسين، وفقاً للآتي:**

المبحث الأول: المجالس التأديبية

المبحث الثاني: اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

---

[١] انظر: د. عثمان خليل عثمان. (١٩٦٢)، **مجلس الدولة ورقابة أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"**، ط ٥، الناشر عالم الكتب، مصر: القاهرة، ص٣٥؛ وانظر كذلك: د. محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"**، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

[٢] انظر: د. عدنان العجلاني، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سابق، ص ٤١.

[٣] انظر: د. فؤاد العطار. (١٩٦٧/١٩٦٦)، **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص١٧٢.

[٤] انظر: د. عثمان خليل عثمان. (١٩٥٠)، **القانون الإداري "مجلس الدولة"**، الكتاب الثاني، ط ٢، دار الفكر العربي، مصر: الإسكندرية، ص١٧٩.

المبحث الأول

المجالس التأديبية

سلطة التأديب هي التي يحددها أو يعينها المشرع للقيام بمهمة تأديب العاملين سواء في الإدارات و المصالح الحكومية أو في وحدات القطاع العام، فتصبح هذه السلطة هي المختصة دون غيرها بمباشرة تلك المهمة بمعنى أنه لا تختص أي سلطة أخرى- أياً كان السبب- بأمر تأديب العاملين إلا إذا نص القانون على ذلك، كما لا تملك سلطة التأديب الأصلية أن تفوض في اختصاصها إلى سلطة أخرى إلا في حدود التشريع الذي ينظم مثل هذا التفويض؛ من هنا قيل بأن سلطة التأديب إنما يحكمها مبدأ الشرعية [١].

يمكننا القول إن السلطة التأديبية الفاعلة [٢] أو الأكثر فعالية هي تلك التي يمكنها بتشكيلها وما تتخذه من إجراءات تأديبية من تحقيق نظرة موضوعية ومحايدة لكل العاملين، و يمكنها كذلك من القدرة على فهم جوانب الخطأ التأديبي و أبعاده و العوامل التي أحاطت به، و من ثم يمكنها من سرعة اتخاذ الجزاء العادل والرادع في ذات الوقت فهناك ارتباط كامل بين فاعلية الجزاء و بين السلطة المختصة بتوقيعه. [٣]

حرصت التشريعات الوظيفة العامة على أن تضع نظاماً تأديبياً قضائياً متكاملاً يحقق ضمانةً ثلاثية الأبعاد لكل من المرفق العام، والمتهم، والمجتمع. وقد تجسد ذلك بإحداث محاكم مسلكية (أو مجالس تأديب) متخصصة بالمحاكمة التأديبية. وقد كان ذلك نتاج رؤية المشرع الوطني في رفض السماح للسلطة الإدارية الانفراد في تأديب الموظفين، بل أراد توزيع صلاحية **التأديب بين الإدارة والقضاء. وهو أمر معمول به في شتى النظم الوظيفية، ومنها فرنسا ومصر وسورية، وغيرها من الدول.**

والثابت قانوناً أن المحكمة المسلكية موضوع المادة /٥/ فقرة /٣/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ ليست الهيئة القضائية الوحيدة التي تنفرد بمقاضاة الموظفين العموميين

---

[١] انظر: د. سليمان الطماوي. (١٩٨٧)، **القضاء الإداري- قضاء التأديب-**، دار الفكر العربي، مصر: الإسكندرية، ص ٤.

[٢] انظر: د. ثروت عبد العال أحمد. (١٩٩٥)، **إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام "القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ "**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٢٠.

[٣] انظر: د. أنور أحمد رسلان. (٢٠٠٢)، **القانون الإداري**، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، طبعة خاصة بسورية، ص٨٣ وما بعدها.

والعاملين في الدولة ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة من الناحية المسلكية (التأديبية) [١]، بل هناك فئات من الموظفين مستثناة من القانون الأساسي للعاملين في الدولة من المحاكمة التأديبية أمام المحكمة المسلكية، إذ حددت القوانين الخاصة بهم مرجعاً تأديبياً آخر لمحاكمتهم مسلكياً يسمى المجالس التأديبية.

وتأسيساً على ما سبق، سيتم في هذا المبحث دراسة الأنظمة التأديبية التي تبنتها الدول المعاصرة في كيفية توزيع صلاحية التأديب بين الإدارة أو القضاء أو الخلط فيما بينهما **(المطلب الأول)**، ومن ثم ننتقل لدراسة تطبيقات المجالس التأديبية في دول المقارنة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

سلطة التأديب في ظل الأنظمة التأديبية المختلفة

الصلاحية التأديبية قد تكون لذات جهة الإدارة التي يتبعها الموظف هنا يقال: إن النظام التأديبي نظام إداري، كما قد تكون جهة قضائية مستقلة و بعيدة عن الإدارة فيقال إن النظام التأديبي نظام قضائي، و قد تجمع سلطة التأديب بين هذا النظام و ذلك فيقال إن نظام التأديب مختلط أو أنه نظام شبه قضائي، و معنى ذلك أن النظام التأديبي يوصف بأنه إداري أو قضائي أو شبه قضائي تبعاً للسمة الغالبة على هذا النظام في مجتمع معين، وأن الدول التي ترغب في الفاعلية الإدارية تدعم السلطة الإدارية في التأديب، أما الدول التي ترغب في تحقيق ضمانات أكثر للموظفين فتدعم السلطة القضائية في التأديب [٢].

وعلى ذلك سيتم فيما يأتي بيان هذه الأنظمة الثلاثة في التأديب، ويخصص لكل نظام منها فرعاً مستقلاً.

---

[١] اعتمد المشرع المصري تعبير المحاكم التأديبية خلافا للمشرع السوري الذي اعتمد تعبير المحاكم المسلكية، ومن حيث الاختصاص كلاهما يختص بمساءلة الموظف تأديبياً (مسلكياً)، ولا ينجم عن الاختلاف في التسمية أي نتيجة جوهرية من الناحية العملية؛ انظر: د. سعيد نحيلي، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص١٢٣.

[٢] انظر: د. فؤاد بركات. (١٩٧٨)، **السلطة التأديبية**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ٨.

الفرع الأول

النظام الإداري في التأديب

يقصد بالنظام الإداري في التأديب ذلك النظام الذي توكل فيه مهمة التأديب إلى السلطة الرئاسية وحدها فيصبح لهذه السلطة الحق في توقيع العقاب على العاملين أياً كان نوع هذا العقاب أو درجته. هذا النظام يقوم على أساس أن السلطة الرئاسية لكونها الجهة المسؤولة عن حسن سير العمل داخل المرفق الموكل إليها إدارته وانتظامه وعن تحقيق الأهداف الخاصة به، فإنه من الطبيعي أن يعترف لهذه السلطة باختصاصات تمكنها من مباشرة تلك المسؤولية، ومن بين هذه الاختصاصات الاختصاص بتأديب العاملين في هذا المرفق، وذلك تطبيقاً للمبدأ المعروف حيث توجد المسؤولية يجب أن تكون هناك سلطة وإلا استحال عليها القيام بهذا العمل[١] .

فالتأديب إذن يسند إلى السلطة الإدارية التي تتولى إدارة المرفق العام الذي ينتمي الموظف العام إلى ملاكه التنظيمي وتسييره. وانطلاقاً من جوهر مبدأ التدرج الإداري الذي يعد واحداً من أهم عناصر التنظيم الإداري،[٢] وقد عمل الفقه على تحديد السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس بمجموعة من الصلاحيات التي يملكها الرئيس الإداري على المرؤوس فيما يتعلق بأوضاعه الوظيفية، كالتعيين، والترقية، والتأديب، ومنح المكافآت [٣].

ومن تطبيقات النظام الإداري في التأديب، النظام الإنكليزي والنظام الأمريكي [٤]، حيث تباشر السلطة التأديبية في كل من هذين النظامين من خلال الجهة الإدارية وعلى رأسها الوزير المختص الذي تكون له الكلمة الأخيرة والنهائية في كل القرارات التأديبية التي تصدر في حق العاملين التابعين

---

[١] انظر: د. محمد عصفور. (١٩٦٧)، طبيعة نظام التأديب، **مجلة إدارة قضايا الحكومة المصرية**، السنة الخامسة، العدد الرابع، مصر: القاهرة، ص ٣٤/٣٧؛ وانظر أيضاً: د. عاصم أحمد عجيلة. (١٩٧٦)، **طاعة الرؤساء وحدودها**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، ص٢٤.

[٢] انظر: د. نجم الأحمد. د. أحمد إسماعيل. (٢٠١٤)، **الإدارة العامة**، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ص١٢٠؛ وانظر أيضاً: د. عبد الله طلبه. (١٩٩٨)، **الإدارة العامة**، ط٦، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ص١١٩.

[٣] انظر: د. سعيد نحيلي. د. عمار التركاوي. (٢٠١٨)، **القانون الإداري-المبادئ العامة-**، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ص١٧٦؛ وانظر أيضاً: د. أنور رسلان. **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص١٢٥.

[٤] ومن الدول الأخرى التي تأخذ بهذا النظام السوفياتي، دانمارك، إسبانيا، برتغال، كندا، مشار إليه: د. فؤاد بركات. **السلطة التأديبية**، مرجع سابق، ص٢٢.

لـه، فيملـك مـا يملكـه رب العمـل تجـاه عمالـه فـي نطـاق القـانون الخـاص مـن نقـل وترقيـة وتأديـب وإنهـاء للخدمة... إلخ.

وبـذلك لا تتـدخل أي جهـة أخـرى غيـر السـلطة الإداريـة فـي تأديـب العـاملين فـي النظـامين الإنكليـزي والأمريكـي، فـلا يوجـد مـثلاً نظـام المحـاكم التأديبيـة علـى الإطـلاق، كمـا يكـون للـرئيس الإداري الحـق فـي توقيـع كـل العقوبـات التأديبيـة بـل ولـيس أمـام العامـل فـي هـذا الشـأن سـوى الحـق فـي الـتظلم الإداري فـي النظام الإنكليزي، أو إدارياً وقضائياً في النظام الأمريكي [١].

وعلـى ذلـك سـيتم فيمـا يـأتي بيـان المسـوغات التـي قيّـل بهـا لتـرجيح كفـة النظـام الإداري فـي التأديـب وأوجه النقد التي وجهت لهذا النظام.

أولاًـــ المسوغات التي قيل بها لترجيح كفة النظام الإداري في التأديب[٢] :

المخالفـة التأديبيـة لا تقـوم علـى مجـرد المحـددات القانونيـة، وإنمـا تقـاس وتـوزن علـى أسـاس تقاليـد إداريـة مستقـرة وتحـيط بهـا محـددات لا تكشـف عنهـا النصـوص مثـل ظـروف العمـل، ودرجـة وعـي أو ثقافـة مـن يتعامـل معهـم الموظـف مـن الجمهـور، ودرجـة ثقافـة الموظـف نفسـه، ومرتبتـه فـي السـلم الإداري ومـدى الأعبـاء الملقـاة علـى عاتقـه، والتـدريب الـذي تلقـاه، كـل هـذه المحـددات لا يحسـن للقضـاة–بحكـم تكـوينهم ولبعـدهم عـن الإدارة–الحكـم عليهـا، ومـن ثـم فيجـب أن يتـرك تقـدير ذلـك كلـه للسـلطات الإداريـة التي يتبعها الموظف المخطئ.

أ. إن قصـر حـق السـلطة الرئاسـية علـى توجيـه الاتهـام وتـرك تقريـر الإدانـة وتوقيـع الجـزاء إلـى سـلطة مسـتقلة (قضـائية أو شـبه قضـائية) مـن شـأنه أن يـؤدي إلـى تـردد هـذه السـلطة أحيانـاً فـي مباشـرة الإجـراءات التأديبيـة خشـية أن ينتهـي الأمـر بـالبراءة كمـا يفقـدها ثقتهـا فـي نفسـها تجـاه المرؤوسـين ويظهرها بالتالي بمظهر المتعنت أمامهم.

ب. إن فاعليـة التأديـب توجـب أن يكـون الجـزاء بالحسـم والسـرعة حتـى يحقـق أثـره بالنسـبة للموظـف المخطـئ ولغيـره، فـإذا عهـد التأديـب إلـى جهـة بعيـدة عـن الإدارة فـإن التأديـب سـيطول أمـده ويفقـد فاعليتـه

---

[١] انظر: د. عبد الفتاح حسن. (١٩٦٥)، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، **مجلة العلوم الإدارية**، العدد الأول والثاني، السنة السابعة، مصر: القاهرة، ص٤٢ وما بعدها؛ وانظر أيضاً:

*David foulkes, **administrative laws**, ٥th ed london, ١٩٨٢p ١١.*

[٢] انظر: د. سليمان الطماوي، **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص ٤٥٢ وما بعدها؛ وانظر أيضاً: د. عاصم أحمد عجيلة. **طاعة الرؤساء وحدودها**، مرجع سابق، ص ٤٤.

خاصة أن المحاكمات التأديبية التي تطول أو التي تكون على سنوات عدة تعد من أكثر الأمور ضرراً بالنسبة للعاملين، فالحكمة تقول " **العدالة البطيئة أشد أنواع الظلم**".

ج. إن التأديب لا يستهدف العقاب فحسب، بل تمكين المرفق من أداء رسالته، ومن ثم فإن السلطة الرئاسية حين تعاقب الموظف المخطئ فإنها تضع في حسبانها أولاً الإحاطة بالظروف التي وقع فيها الخطأ أو التي سهلت ارتكاب هذا الخطأ، ولا شك أن سد الثغرات ومعالجة أوجه القصور في التنظيم الإداري أهم من عقاب الموظفين المخطئين، فالوقاية خير من العلاج، أما إذا جرت الإجراءات التأديبية بعيداً عن الإدارة فإن هذا المعنى سوف يختفي خلف الطابع العقابي للتأديب.

د. من المسلم به أن السلطة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في التأديب، بمعنى أنه تستطيع أن تصرف النظر عنه إذا قدرت وفقاً لظروف الموظف المخطئ، أو لظروف العمل في المرفق الذي وقع فيه الخطأ، أن التأديب قد يؤدي إلى عكس المقصود منه في حين أنها لو عهد بالتأديب إلى جهة خارج الإدارة، فإن سلطة التقدير المشار إليها سوف تختفي عملاً، ذلك أن هذه الجهة الأخيرة سوف تركز على الخطأ في ذاته دون نظر إلى الظروف السابق ذكرها، أو دون إعطاء هذه الظروف ماهي جديرة به من اهتمام.

هـ. تعد السلطة الرئاسية أكثر مقدرة من غيرها في التعرف على سلوك الموظف سواء في حياته الوظيفية أو غيرها، وكذلك في تقدير مدى خطورة الخطأ الذي ارتكبه، وآثاره على حسن سير العمل، ولذا فهي أقدر بذلك على اتخاذ الإجراء التأديبي الفعال خاصة أن هذه السلطة هي المسؤولة عن حسن سير العمل في المرفق المعهود لها إدارته، ومن ثم يجب أن تكون لها سلطة تأديب العاملين في هذا المرفق، وإلا استحال عليها القيام بهذا العمل وذلك وفقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية.

ثانياً ـــ أوجه النقد التي وجهت إلى النظام الإداري في التأديب[١] :

على الرغم من المسوغات السابق ذكرها لترجيح كفة النظام الإداري في التأديب على بقية النظم الأخرى، إلا أن هذا النظام كان هدفاً لعديد من أوجه النقد التي تتمثل في الآتي:

أ. تخشى السلطة الرئاسية أحياناً توقيع الجزاء التأديبي خوفاً من أن تكون هذه الجزاءات محلاً لمناقشة لاحقة من الرئيس الأعلى أو الرأي العام وربما البرلمان أو خوفاً من أن تلغي هذه الجزاءات رئاسياً أو بوساطة القضاء ما يضعها في موقف محرج مع المرؤوسين.

---

[١] (De.Visschet «**faut.il Juridictionnaliser la fonction disciplinaire**» R.J.D.A ١٩٦٢ P ٢٤٤ Delperee (F) op.Cit.P٢et ss ;Gazi-er(F) la fonction publique dans le monde, paris, ١٩٧٢,p ١٧٠ ets.

ب. قد تتأثر السلطة الرئاسية في اتخاذ الإجراءات التأديبية بضغط النقابات أو الهيئات السياسية ما يجعل السلطة الرئاسية وهي التي تملك نظرياً حق توقيع الجزاء غير قادرة على ممارسة سلطة التأديب بحرية وفاعلية.

ج. قد تخشى الإدارة من استعمال سلطتها التأديبية تجنباً لإثارة مشاعر العاملين بها أو تكتلهم في مواجهتها مما يكون له أثر سلبي على كفاءة العمل بل وعلى التنظيم الإداري ذاته.

د. قد يهمل بعض الرؤساء اتخاذ الإجراءات التأديبية تجاه مرؤوسيهم لسببٍ أو لآخر، الأمر الذي يضعف من قدرة السلطة الرئاسية في السيطرة على زمام الأمور في العمل مما ينعكس بأثر سيء على الكفاءة الإنتاجية أو على حسن سير المرافق العامة وانتظامها.

هـ. إن الاختصاص التقديري الواسع للسلطة الرئاسية في التأديب قد يؤدي إلى التعسف أو الانحراف في استعمال هذه السلطة.

وبعد عرض لهذا النظام نلاحظ أن المشرّع السوري قد أخذ بنظام التأديب الإداري، وذلك في تشريعات الوظيفة العامة التي تحكم عمل المرافق العامة. وهذا ما يمكن استخلاصه بسهولة ويسر من قراءة نصوص القانون الأساسي للعاملين في الدولة وخاصّةً المادة /٧٠/ فقرة /أ/ والتي جاء فيها: "مع مراعاة الأحكام الواردة في الباب العاشر من هذا القانون – بشأن المحاكمة المسلكية: تُفرض العقوبات الخفيفة على العاملين وفق ما يأتي: – عقوبتا التنبيه والإنذار من قبل أي من رؤساء العامل. – عقوبة الحسم من الأجر من قبل الوزير المختص، أو المحافظ، أو معاون الوزير، أو المدير العام، أو من يفوّضه الوزير بذلك. – عقوبتا تأخير الترفيع وحجب الترفيع من قبل الوزير المختص.

كما أخذ قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦م بنظام التأديب الإداري بالنسبة إلى أعضاء الهيئة التدريسية الخاضعين لهذا القانون، إذ منح المشرّع لرئيس الجامعة [١] سلطة فرض العقوبات المسلكية الخفيفة بحق العاملين العلميين في الجامعات السورية [٢].

ولم يختلف المشرع المصري كثيراً عن المشرّع السوري لجهة أنّه لم يسلخ عن السلطة الإدارية ولاية تأديب الموظفين العموميين مع التذكير أنّ هذا الأسلوب قد مرَّ بمراحل تاريخيَّة مختلفة انتهت

---

[١] انظر: المادة /١١٠/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.

[٢] يقصد بالعاملين العلميين في الجامعات السورية أعضاء الهيئة التدريسية وأعضاء هيئة التدريس العرب والأجانب وأعضاء الهيئة الفنية والمعيدين (المادة /٦٥/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته).

بصدور قانون الخدمة المدنيَّة رقم /٨١/ لعام ٢٠١٦، وحظر هذا القانون توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وأوجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسَّبباً [١].

والجدير بالذكر أن المشرع المصري أحدث في نطاق المساءلة التأديبية نظام النيابة الإدارية، وأسند إليها دون غيرها مهمة التحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية. كما ألزم الجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى سائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعةٍ ما ... إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها [٢].

ويجدر التنويه في هذا السياق إلى أنّ المشرعين السوري والمصري قد تأثراً كثيراً بالتشريع الفرنسي لجهة تحديد السلطات المختصة بالتأديب، فقد تبيّن من خلال تتبع الباحث للدراسات التي أخذت من نظام التأديب في التشريع الفرنسي محلاً لها، أن المشرع الفرنسي قد اتبع النظام الإداري في التأديب في جميع التشريعات الوظيفية المتعاقبة تاريخياً، إذ أسند للسلطة الإدارية المختصة بالتعيين سلطة اتخاذ الإجراءات التأديبية وفق أصول وإجراءات حددها المشرع صراحة [٣].

الفرع الثاني

النظام القضائي في التأديب

يقوم النظام القضائي في التأديب– كما يشير تقرير المعهد الدولي للعلوم الإدارية[٤]على أساس الفصل المطلق بين السلطة الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها، وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة تختص بعد درجة معينة من شدة الجزاء– بتقدير الخطأ المهني المنسوب إلى الموظف وبتوقيع الجزاء الذي تراه متناسباً مع الوقائع الثابتة، و يعدّ قرار هذه الهيئات ملزماً للسلطات الرئاسية مما يعني أن نظام التأديب القضائي [٥] يتميز باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية.

---

[١] انظر: المادة /٥٩/ من قانون الخدمة المدنيَّة المصري رقم /٨١/ لعام ٢٠١٦.

[٢] انظر: المادة /٦٠/ من قانون الخدمة المدنيَّة المصري رقم /٨١/ لعام ٢٠١٦.

[٣] انظر: د. منصور إبراهيم العتوم. **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

[٤] انظر: د. عبد الفتاح حسن، **السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري**، مرجع سابق، ص٤٥.

[٥] انظر: د. محسن غالب عبد الله محسن. (١٩٩٧)، **سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني**، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ١٠٨ وما بعدها.

وفي هذا الفرع سيتم الوقوف على طبيعة النظام القضائي في التأديب وأهم مميزات هذا النظام وعيوبه في (أولاً)، وأهم تطبيقات النظام التأديبي القضائي (ثانياً).

أولاً ــ طبيعة النظام القضائي في التأديب وأهم مميزاته :

يذهب كثير من الفقهاء إلى أن الشكلية في المجال التأديبي ليست إلا نتيجة لاقترابها من القانون الجنائي، ويؤكد أنصار هذا الاتجاه أن الصفة العقابية لنظام التأديب تطغى على قواعده على نحو يغير من طبيعته فيرد التأديب كله إلى أساس جنائي .

ولتحديد طبيعة هذا النظام وأهم مميزاته وعيوبه يجدر تخصيص البندين الآتين:

١) طبيعة النظام القضائي في التأديب:

لقيام قضاء مستقل يتولى الفصل في المنازعات التأديبية، يجب ترك سلطة التأديب لمحكمة لها الاستقلال العضوي والوظيفي، و**الاستقلال العضوي** يتمثل فيما يتمتع به أعضاؤها من ميزة رفض قابليتهم للعزل خلال مدة عملهم، أما **الاستقلال الوظيفي** فيتجلى في أن مهمة قضاة التأديب لا تخضع لأي تأثيم – خصوصاً من السلطة الرئاسية– وأن الأحكام التي يصدرونها تكتسب حجية الشيء المقضي فيه تحت تحفظ الطعن بها أمام المحاكم العليا (المحكمة الإدارية العليا أو محكمة النقض) ويعدّ هذا التخلي عن حق التأديب إلى جهة قضائية [١] مستقلة عضوياً و وظيفياً آخر تطور في نظم التأديب، والهدف من ذلك هو الحد من الاختصاصات التقديرية الواسعة للهيئات الرئاسية في هذه النظم.[٢]

هذا وتجدر الإشارة إلى أن النظام القضائي في التأديب بدأ يأخذ مكانه بفعالية بين كل الأنظمة المقررة في هذا الخصوص، وإن لم يكن قد اكتمل بعد، ويتطلب لإقامته إقامة تامة ضرورة حصر الجرائم التأديبية التي تقع في نطاق الوظيفة العامة، مع وضع قائمة بالعقوبات التأديبية، وكذلك إيجاد ارتباط كامل بين الجريمة والعقوبة في هذا المجال، وهذا أمر إن لم يكن مستحيل تحققه فهو صعب المنال وذلك للأسباب العديدة.

فالنظام القضائي لا زال إذن في مراحله الأولى، و إن كان يخطو بخطوات ثابتة إلى الأمام، ولكن أيا كانت درجة هذه الخطوات أو مقدارها، فإن ذلك لا يعني على الإطلاق أنه نظام يستهدف

---

[١] انظر: د. فهمي عزت. (١٩٨٠)، **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"**، عالم الكتب، مصر: القاهرة، ص١٧١.

[٢] انظر: د. علي جمعة محارب. (٢٠٠٤)، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"**، دار المطبوعات الجامعية، مصر: الإسكندرية، ص٦١.

استبعاد الإدارة كلياً من مجال التأديب، أو التنكر لكل المحددات التي يقوم عليها النظام الإداري في التأديب؛ ولهذا يلاحظ أن القائمين على هذا التنظيم في الدول التي تأخذ به يضعون في حسابهم عند إقرارهم له خصائص التأديب الإداري وأنه لا يعدو أن يكون إمتداداً للسلطة الرئاسية وأن انتزاعه من يد الإدارة و وضعه في يد القضاء، إنما يقصد به مجرد تحقيق الضمان و الأمن للعامل، ولذا فإنهم يجعلون للسلطة الرئاسية- على الرغم من وجود التنظيم القضائي- تأثيراً أساسياً في التأديب متمثلاً في تحريك الإجراءات التأديبية الأساسية والتمهيدية كوقف العامل لصالح التحقيق أو لصالح المرفق، وتوقيع بعض العقوبات، والمشاركة في تشكيل المحاكم التأديبية، وحق الطعن في الأحكام سواء لعدم المشروعية أو لعدم الملاءمة [١]؛ يطبق هذا النظام في كل من النمسا وهولندا وألمانيا، ومصر، وسورية، والمملكة العربية السعودية.

٢) مزايا النظام القضائي في التأديب وعيوبه:

من أهم **مميزات النظام القضائي** في التأديب التي قيل بها لتسويغ هذا النظام وتأييده كالآتي[٢]:

أ. إنه نظام يحقق مبدأ العدالة والموضوعية في التأديب وتكون السلطة التأديبية في ظله بعيداً عن مساوئ كل من النفوذ السياسي والإداري الأمر الذي يوفر للموظفين ما يأملون فيه من أمن وطمأنينة .

ب. يكفل منع استبداد السلطات الرئاسية أو إنحرافها فيما لو باشرت الاختصاص التأديبي.

ج. إن القول إن هذا النظام يضعف السلطة الرئاسية لا أساس له من الصحة؛ ذلك أن معظم البلاد التي أخذت به تتسم وتتميز بإدارة جيدة مثل ألمانيا وهولندا.

د. نظام التأديب أقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الوظيفة الإدارية خاصة أن قيام السلطة الرئاسية بتولي مهام التأديب يبعدها في الواقع عن إسهامها الحقيقي في إدارة المرافق العام وتسييرها، كما يؤدي إلى إضاعة وقت الرؤساء الذي يجب أن يخصص لتطوير العمل وإنمائه بتلك المرافق.

---

(١) انظر: د. سليمان الطماوي، **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص ٤٥٧ وما بعدها.

(٢) انظر: د. محسن غالب عبد الله محسن، **سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني**، مرجع سابق، ص١١٢.

هـ. زرع الطمأنينة في نفس المتهم انطلاقاً من حقيقة دستورية تقول: "إن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وشرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحرياتهم"(١).

ومع ذلك فقد وجهت إلى النظام القضائي في التأديب أوجه النقد الآتية (٢):

أ. إذا كان التأديب يهدف أساساً إلى ضمان مبدأ حسن سير المرافق العامة وتأكيد انتظامها، فإن ذلك يتطلب أن تختص السلطات الرئاسية بمباشرة حق توقيع الجزاء على العاملين لما لها من قدرة على إدراك ما هو صالح أو ضد تحقيق هذا المبدأ.

ب. من الأفضل أن توضع سلطة التأديب في يد شخص واحد يكون ممثلاً للسلطة الرئاسية بدلاً من أن توضع في يد لجان مكونة من عدة أشخاص كما هو الحال في المحاكم التأديبية تجنباً للبطء والروتين الذي غالباً ما يكون مصاحباً للقرارات التي تصدر من تلك اللجان ولهذا فقد قيل بأنه (إذا أردت أن تقتل موضوعاً فأحله إلى لجنة).

ج. مهمة القاضي في حقيقتها السهر على سلامة تطبيق القانون، والتأديب ليس كذلك، بل ويبعد تماماً عن هذه الغاية، ولذا فإن القول إن التأديب أقرب إلى وظائف القضاء منه إلى وظائف الإدارة قول يتضمن خلطاً بين رسالة التأديب وعمل القاضي، فالتأديب في واقع الأمر من أخص أعمال الرئيس الإداري فهو نوع من سلطته الرئاسية، لهذا فإن الرئيس الإداري الذي لا يحيط بأخطاء مرؤوسيه ولا يتعقبها ولا يعمل على منعها يعد مقصراً في أداء واجباته الوظيفية .

د. نظراً لأن أعضاء المحاكم التأديبية غالباً ما يكونون من القضاة الذين هم بحكم عملهم بعيدون عن الواقع العملي للأجهزة الإدارية، فإنه يخشى أن يكون تقديرهم للمخالفة وجسامتها ومدى تأثيرها على المرفق بعيداً عن هذا الواقع أو لا يتفق مع ظروف العمل وضرورته.

---

(١) انظر: المادة/١٣٤/ بند /١و٢/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

(٢) *Maurice borjol, **droit administrative**,L'action administrative, paris, ١٩٧٢p ١٧etss; François Delep ree, op.cit. p ٤ etss ;François, gazier,op.cit.p ١٦٨etss.*

وانظر أيضاً: د. سليمان الطماوي، **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص ٤٥٦ وما بعدها.

هـ. تتبع المحاكم التأديبية إجراءات قضائية مطولة وتخضع لشكليات كثيرة، الأمر الذي قد يؤدي إلى تأخير توقيع العقاب، ومن ثم الانتقاص من فاعلية النظام التأديبي سواء من حيث الزجر أو الردع [١].

و. انتهاج أسلوب النظام القضائي في التأديب قد يحمل السلطات الرئاسية على توقيع جزاءات بسيطة تدخل في اختصاصها حتى تتجنب تدخل هيئة أخرى خارجية عنها في أعمالها كالمحكمة التأديبية مثلاً أو حتى تتجنب طول الإجراءات أمام هذه المحكمة مما يكون له أثر سلبي على النظام التأديبي.

ثانياً ــ تطبيقات النظام التأديبي القضائـــي:

من تطبيقات النظام التأديبي القضائي في الدول المعاصرة ألمانيا، حيث يتميز باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية وتتولى سلطة التحقيق والاتهام في ألمانيا متمثلة في (النائب العام التأديبي، الوكلاء، المعاونين) التحقيق في الاتهامات الموجهة للموظف واتخاذ الإجراءات اللازمة لإقامة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية المختصة، في حين تتولى هيئة الرقابة والتحقيق في المملكة السعودية إقامة الدعوى أمام ديوان المظالم[٢].

وتكون مساءلة الموظفين تأديبياً في النظام الألماني بموجب نظام التأديب الاتحادي الصادر بالقانون المؤرخ في ٢٨ نوفمبر ١٩٥٢ وقد نظم هذا القانون السلطات التأديبية المختصة بالإجراءات التأديبية التي تتولى السلطات التأديبية اتخاذها بشأن الموظف المتهم [٣].

ومن المستقر عليه أن السلطات التأديبية في النظام الألماني تتمثل في: أ_ السلطات التأديبية الرئاسية، ب_ السلطات التأديبية القضائية [٤].

---

(١) وهذا أمر منطقي وطبيعي لأن القضاء بطبيعته ميال إلى التأني وتقليب الأمر على وجوهه المختلفة وفحص كافة الاحتمالات، والدفاع يجد أمامه أكثر من دفع ووسيلة للتعطيل إذا كان ذلك في مصلحة الموظف المتهم، أنظر: د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٥١٦.

(٢) انظر: د. محمد الأحسن، **النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة"دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ١٠٤ وما بعدها.

(٣) انظر: د. عبد الفتاح حسن، **السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري**، مرجع سابق، ص٥١.

(٤) انظر: د. عمرو فؤاد أحمد بركات. (١٩٨٩)، **السلطة التأديبية**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ١٤٦ وما بعدها.

يعد نظام التأديب القضائي الألماني من الأنظمة المتميزة وقد وصفه بعض الفقهاء [١]، بأنه نظام متميز وصل إلى درجة عالية من الكمال من ناحيتي التنظيم والاستقلال الذي تتمتع به الهيئات القضائية إضافة إلى ترابط هذا النظام ويعدّ من الناحية العملية نظاماً فريداً من نوعه في العالم. **وسلطة الاتهام تتمثل في:** [٢]

١) النائب العام التأديبي: فهو حلقة اتصال بين السلطة الرئاسية المختصة والمحكمة التأديبية وهو وحده الذي يملك رفع الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية، وقد اختصه المشرع الألماني للقيام بعدد من المهمات المتمثلة في الآتي: -ضمان وحدة ممارسة السلطة التأديبية واحترام مصالح الإدارة وحسن سير الإجراءات التأديبية. - إصدار قرار قضائي بالنسبة لجميع المخالفات المتعلقة بأداء الخدمة. - إصدار قرار بوقف الموظف عن العمل وخصم جزء من الراتب. - رفع الدعوى التأديبية على الموظف بالمخالفة لقرار السلطة الرئاسية المختصة. - الاعتراض على القرارات التأديبية التي تصدرها السلطة التأديبية المختصة بشأن غياب اتباع إجراءات التأديب الشكلية ويتولى إجراءات التحقيق بنفسه إذا كانت ضرورية لمباشرة وظيفته.

٢) الوكلاء: وهم موظفون إداريون غير متفرغين [٣] وتابعين إلى جهات عملهم الأصلية في الجهات الإدارية التابعين لها يختارون من قبل النائب العام التأديبي بناءً على ترشيح من جهات عملهم الأصلية، ويحدد النائب العام الاختصاصات الموكلة لهم وهم ممثلون للنائب العام التأديبي لدى جهات عملهم، ويتبعون أوامره ويملك إعفاءهم من أعمالهم .

٣) المعاونون: موظفون إداريون يتبعون وزير الداخلية، ويشرف عليهم النائب العام التأديبي، وهم متفرغون في أداء واجبات عملهم للأسهام في الإجراءات التأديبية وقد اختصهم المشرع بتمثيل النائب العام التأديبي أمام المحاكم التأديبية .[٤]

---

(١) انظر: د. فهمي محمد إسماعيل عزت، **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء**، مرجع سابق، ص ١٨١ وما بعدها.

(٢) انظر: د. فهمي محمد إسماعيل عزت، المرجع السابق، ص ١٨٥ وما بعدها.

(٣) انظر: د. نوفان منصور عقيل، (٢٠٠٥)، **تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ١٢٩.

(٤) انظر: د. ثروت محجوب. (١٩٩٤)، **دور النيابة الإدارية في قضاء التأديب**، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، ط ١، رسالة الدكتوراه، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ٣٤ وما بعدها.

والملاحظ أن المشرع المصري أخذ بفكرة النظام القضائي للتأديب، وتأثر بما نص عليه النظام الألماني بإحداث النائب العام التأديبي من خلال تبنيه النيابة الإدارية[١] بموجب قانون الخدمة المدنية رقم /٨١/ لعام ٢٠١٦، فقد عد هذه النيابة هيئة قضائية يطعن بقراراتها أمام المحاكم التأديبية التي نص عليها مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢م على كيفية تكوين تلك المحاكم[٢].

أما المشرع السوري فنهج مسلك المشرع المصري بفكرة النظام القضائي التأديبي- مؤخراً عندما أدرجَ المحاكم المسلكية ضمن القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ وتكون مهمتها محاكمة الموظف العام من الناحية المسلكية فيما يخص العقوبات الشديدة.

وهذا ما يمكن استخلاصه مباشرة من التشريعات الوظيفية النافذة، فقد أشار القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤م صراحةً إلى ذلك عندما نصَّ في المادة /٧٠/ فقرة /د/ منه على ضرورة أن تفرض العقوبات المسلكية الشديدة بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة، وتنفذ بصك من الجهة التي تمارس حق التعيين. كما نصَّت المادة /٧٢/ فقرة /أ/ على أنه:" تطبق أحكام القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠م على فئات العاملين الخاضعين إلى الأحكام هذا القانون كما تطبق على غير الخاضعين لأحكامه إذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم".

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠م هو قانون المحاكم المسلكية الذي صدر قبل صدور القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤م متضمناً أصول المحاكمات المسلكية ومتضمناً جميع المراحل التي تمر بها الدعوى المسلكية. إلا أنه مع صدور قانون مجلس الدولة الحالي فقد ألغى القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠م، انطلاقاً من ذلك جعل المشرع السوري المحاكم المسلكية جزءاً لا يتجزأ

---

(١) انظر: المادة /٦٠/ من قانون الخدمة المدنية حيث نصت:" تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها. كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ. وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك.".

(٢) انظر: المادة /١٥/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ بأن:" **تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التى تقع من: ...**".

من محاكم القسم القضائي في مجلس الدولة وأفرد باباً مستقلاً نظم فيه أصول المحاكمة المسلكية وأدرج فيه جميع الجوانب الإجرائية المتعلقة بالمحاكم المسلكية.

الفرع الثالث

النظام شبه القضائي في التأديب

يرتكز النظام الإداري في التأديب [١] على أساس تغليب منطق الفاعلية المقرر لصالح الإدارة على منطق الضمان المقرر لصالح الموظفين، و لهذا فقد كانت معظم أوجه النقد [٢] التي وجهت إليه تدور حول تعسف الإدارة أو انحرافها عند مباشرة حقها في التأديب، من هنا و من أجل تحقيق ضمانات أكبر للموظفين حماية لهم من هذا التعسف أو ذلك الانحراف، فقد اتجهت عديد من الدول إلى تطعيم هذا النظام [٣] ببعض التعديلات والتي إن كانت لا تمس جوهر النظام أو مضمونه في ذاته لأنها في معظمها لا تعدو أن تكون مجرد تعديلات إجرائية كتلك المقررة في النظم القضائية مثل إقرار حق الدفاع وضمان الحيدة والنزاهة وكذلك إباحة حق الطعن أو التظلم، إلا أنها تغير في الواقع من ملامحه بسمات مغايرة لتلك التي يتميز بها ولذا أطلق عليه "**النظام الشبه القضائي**".

في هذا الفرع نتناول من خلاله طبيعة النظام شبه القضائي وذلك بإبراز إحدى صوره كما أن هذا الأخير لا يخلو من انتقادات وهذا ما سنتعرض إليه في طبيعة هذا النظام وصوره **(أولاً)**، ونتطرق إلى تقدير النظام شبه القضائي في **(ثانياً)**، **أما تطبيقاته سندرسها في التشريع الفرنسي والمصري والسوري في المطلب اللاحق.**

أولاً- طبيعة نظام التأديب شبه القضائي وصوره:

في ظل هذا النظام لا تنفرد السلطة الرئاسية بتوقيع كل الجزاءات التأديبية أو بعضها، وإنما تشاركها هيئة أخرى سواء برأي ملزم أو غير ملزم، هذا النظام يعد خطوة في طريق تحقيق الضمانات الكافية للموظف المتهم قبل توقيع الجزاء عليه.

---

[١] انظر: د. ماجد راغب الحلو. (١٩٧٧)، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص ٦٣.

[٢] انظر: د. علي جمعة محارب، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ١٦٢.

[٣] انظر: د. محمد مختار محمد عثمان. (١٩٧٣)، **الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ٤٢٦.

ويعد النظام شبه القضائي في التأديب [١] خليطاً يجمع فيما بين الخصائص المميزة لكل من النظامين الرئاسي والقضائي، إذ تسند فيه سلطة التأديب والعقاب بجانب أعضاء السلطة الإدارية (الرئاسية) إلى هيئات مستقلة التي يجب استطلاع رأيها قبل إصدار قرار التأديب.

١) طبيعة نظام التأديب شبه القضائي:

يعدّ هذا النظام صورة من صور النظام الرئاسي [٢] إذ إن سلطة توقيع الجزاء في ظل هذا النظام من اختصاص السلطة الرئاسية، ومع ذلك يستلزم توقيع الجزاء نهائياً استشارة هيئات تمثل فيها الإدارة والموظفون بالتساوي فيطلب إليها النظر في الإجراءات واقتراح الجزاء، وكقاعدة عامة لا يقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء، فرأيها استشاري، و يكون رأيها ملزماً في بعض الحالات التي تلزم فيها السلطة الرئاسية احترام رأي هذه الهيئة، وبذلك يكون رأيهاً إلزامياً و ليس استشارياً و إن كان يجوز للسلطة الرئاسية رفض التقيد بهذا الرأي لصالح و فائدة الموظف أي بتخفيف الجزاء دون تشديده، وفي حالات أخرى ينشئ المشرع **مجالس تأديب** يغلب فيها العنصر الإداري تختص بتوقيع العقوبات التأديبية على فئات معينة من الموظفين العموميين [٣]، هذا النظام لا يمثل تطوراً حقيقياً في نظام التأديب الرئاسي نحو النظام القضائي ولكنه يمثل فقط ضمانات تقترب من الضمانات القضائية ويمكن إن نقول بأن النظام شبه القضائي يهدف في أساسه إلى الحد من تعسف السلطة الرئاسية باتخاذ بعض الإجراءات والضمانات التي لا تصل إلى حد التماثل مع ضمانات النظام القضائي [٤].

و لقد تعرضت السلطة الإدارية للتأديب في هذا الاتجاه للتضييق المتزايد، سواء في تحديد الخطأ التأديبي أو العقوبات التأديبية فيقتصر عملها التقديري على تطبيق الجزاءات الخفيفة، أما الجزاءات الشديدة تلتزم هذه السلطة بمشاورة هيئة خاصة تسبق توقيع الجزاء سواء كانت نتيجة هذه المشاورات اختيارية، أو إلزامية مع تقيد السلطة الرئاسية بمبدأ الشرعية في تطبيق العقوبات التأديبية تحت رقابة مجلس الدولة، و لقد أدى هذا التطور إلى تحقيق نوع من انفصال السلطة التأديبية عن السلطة الرئاسية و ذلك بالسعي إلى تجريد هذه السلطة من طابعها الشخصي وتحويلها إلى طابع أكثر

---

(١) انظر: د. فهمي عزت، **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء**، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٢) انظر: د. محسن غالب عبد االله محسن، **سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني**، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٣) انظر: د. محمد مختار محمد عثمان، **الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص٤٣٦.

(٤) *PAUL DUEZ ET GUY DEBEYRE TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF PARIS ١٩٥٢ P ٦٧٦ ET P* مشار إليه: د. علي جمعة محارب، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ١٦٤.٥

موضوعية يقترب بها من النظام الجنائي، إلا أن هذا التطور لم يصل بعد إلى الفصل التام بين سلطة التأديب والسلطة الرئاسية بل أدى إلى فصل تدريجي في هذا الشأن [١].

٢) صور نظام التأديب شبه القضائي:

يتخذ نظام التأديب شبه القضائي إحدى صور ثلاث:

الصورة الأولى: وفيها تلتزم السلطة الرئاسية قبل توقيع الجزاء على الموظف المخطئ بأن تستشير هيئة مستقلة ينشئها المشرع لهذا الغرض، فتعدّ هذه الاستشارة في منزلة إجراء جوهري يترتب على مخالفته بطلان القرار الصادر بالعقوبة حتى وإن كان للسلطة الرئاسية الحق في أن تطرح ما تبديه هذه الهيئة جانباً أي حتى وإن كان رأي الهيئة الاستشارية غير ملزم لسلطة التأديب.

الصورة الثانية: وفيها تلتزم السلطة الرئاسية قبل توقيع الجزاء على الموظف المخطئ بأن تستشير هيئة مستقلة ينشئها المشرع ولهذا الغرض، فيعدّ رأي هذه الهيئة ملزماً؛ أي يتعين على الإدارة احترامه والتقيد به بل وحتى إن كان لها حق تعديل الرأي المقترح، فإن ذلك لا يكون إلا بالنسبة لتخفيف العقوبة لا بتشديدها.

الصورة الثالثة: وفيها يفرق المشرع بين الجزاءات الخفيفة والجزاءات الأكثر جسامة ليترك للسلطة الرئاسية توقيع الجزاءات الأولى على أن يسند أمر توقيع الجزءات الأخرى إلى "**مجلس تأديب**" يشكل من عناصر إدارية وأخرى قضائية.

يطبق النظام شبه القضائي في التأديب بصفة أساسية في كل من إيطاليا وبلجيكا وفرنسا ومصر وسورية، نجد أن السلطة الرئاسية في كل منهما لا تملك إلا توقيع عقوبتي الإنذار واللوم بالنسبة للتشريع الفرنسي [٢]، والتنبيه واللوم بالنسبة للتشريع المصري[٣]، والتنبيه (الشفوي والكتابي) والإنذار

---

[١] انظر: د. فهمي عزت، **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء**، مرجع سابق، ص ١٣٨.

[٢] انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن. (١٩٩٨)، **الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة**، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ٣٣.

[٣] انظر: المادة/١١٢/ من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم /٤٩/ لعام ١٩٧٢.

واللوم في التشريع السوري [١]، وذلك دون الرجوع إلى أي جهة أخرى، أما في حالة الرغبة في توقيع جزاءات أشد من ذلك فإنه يجب على هذه السلطة أن تحيل المخالفة التأديبية على مجلس التأديب.[٢]

ثانياً ــ تقدير النظام شبه القضائي في التأديب:

للنظام شبه القضائي في التأديب محاسن ومزايا كثيرة لا يمكن إنكارها إلى جانب بعض العيوب والانتقادات التي وجهت له.

١) مسوغات نظام التأديب شبه القضائي:

لهذا النظام في الواقع مسوغات عدة نذكر منها:

أ. يحقق للموظفين قدراً أكبر من الضمان [٣]، ويقيد إلى حد ما من السلطة التقديرية للإدارة و بالتالي من إمكانية التعسف أو التحكم و ذلك عن طريق إشراك هيئات قضائية معها في هذا المجال.

ب. يحاول التوفيق بين المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير وبين مصلحة الأفراد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة وذلك بالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية الذي يجب أن تعمل في ظله وألا تتجاوز حدوده التي عينها المشرع [٤].

ج. يعمل على إقامة فصل تدريجي بين سلطة اتهام وسلطة الحكم بتنظيم تدخل الهيئات الاستشارية المكلفة بإبداء الرأي قبل صدور الحكم من السلطات الرئاسية [٥].

٢) الانتقادات الموجهة إلى النظام التأديب شبه القضائي:

يؤخذ على هذا الاتجاه الآتي:

أدى التطور الذي أصاب السلطة الرئاسية في هذا الاتجاه إلى انكماش السلطات الرئاسية في ممارستها لحق التأديب واستبعاد العقوبات التي لا يكون توقيعها مؤكداً لحسن سير المرفق العام والالتجاء تدريجياً إلى الأخذ بعدد من الضمانات لصالح الموظفين، مما أدى ببعضهم إلى القول بأن

---

[١] انظر: المادة /١١٠/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.

[٢] انظر: المادة /١٠٨/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦، والمادة /١١٠/ من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم /٤٩/ لعام ١٩٧٢.

[٣] انظر: د. جودت الملط. (١٩٦٧)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، ص ٣٤٣ وما بعدها.

[٤] انظر: د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص ٦٤.

[٥] انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن، **الإجراءات الإحتياطية للتأديب**، مرجع سابق، ص٤٠.

الشلل قد أصاب الوظيفة التأديبية خاصة وأن الضمانات القضائية والاستشارات المسبقة للمجالس الإدارية قد أوقفت إلى حد ما السلطات الرئاسية في الاستئثار بتوقيع العقوبات التأديبية [١].

يؤخذ على هذا النظام وجود مجالس خاصة للنظر في المنازعات الإدارية وتطبيق قانون خاص على تلك المنازعات، وهذا ما يثير شبهة التحيز للإدارة وفقدّ نزاهة القضاة لاسيما وأن هؤلاء القضاة لا يتمتعون بضمانات قانونية تحقق استقلالهم تجاه السلطة التنفيذية.

كما يؤخذ على هذا الاتجاه كثرة الهيئات والمجالس الجماعية التي أنشئت لهذا الغرض ما أدى إلى غلبة طابع التعقيد وطول المدة في إجراءاتها وأصبحت فاعلية التأديب شبه مشلولة بسبب المدة الزمنية الكبيرة التي تنقضي فيما بين اكتشاف الجريمة التأديبية وتوقيع العقوبة التأديبية الملائمة لها [٢].

بعد ما ذكر عن النظام شبه القضائي، وبالعودة للتشريع المصري والسوري نجد أن السلطة التأديبية موزّعة بين الإدارة من جهة، والقضاء من جهةٍ أخرى، وانطلاقاً من حقيقة وجود تشريعات وظيفية متعدّدة في كلا التشريعين، وانطلاقاً من حقيقة استثناء بعض الفئات الوظيفية العاملة في الخدمة العامة من أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، فقد أقامت بعض التشريعات الوظيفية الخاصة نظاماً تأديبياً خاصاً بالفئات الخاضعة لها أطلق عليه المجالس التأديبية، وهذه المجالس لها تطبيقات عدة في دول المقارنة، ومن تطبيقاته قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦م قد أنشأ نظاماً تأديبياً خاصاً بمساءلة أعضاء الهيئة التدريسية تأديبياً، يمكن وصفه بأنه نظام تأديبي شبه قضائي [٣] وإضافة لتطبيقات عديدة (هذا ما سندرسه في المطلب الثاني من هذا المبحث).

---

[١] (ROBERT CATHERINE LE FONCTIONNAIRE FRANçOIS, PARIS ١٩٧٣P. ١٥٣.

[٢] انظر: د. مغاوري محمد شاهين. (١٩٨٦)، **القرار التأديبي وضماناته ورقابية القضائية بين فاعلية والضمان**، مكتبة: أنجلو المصرية، مصر: القاهرة، ص ٣٢٧.

[٣] التسمية مقتبسة من الدراسة التي أوردها الدكتور منصور إبراهيم العتوم في أطروحته المسؤولية التأديبية للموظف العام والمستمدة من دراسة قام بها المعهد الدولي للعلوم الإدارية لتصنيف أشكال أنظمة التأديب حيث يشير المؤلف في الصفحة /٢١٥/ من أطروحته إلى أنّ الترجمة العربية لهذه الدراسة منشورة في مجلة العلوم الإدارية التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية السنة الثانية، العدد الأول حزيران ١٩٦٠ ، ص: ٣٦٧ وما بعدها يذكر أن المعهد الدولي للإدارة أنشئ عام /١٩٣٠/ ومقره الآن في مدينة مدريد عاصمة اسبانيا. للمزيد من التفصيل أنظر: د. نجم الأحمد، **الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص ٦٦.

المطلب الثاني

تطبيقات المجالس التأديبية في دول المقارنة

يجمع نظام التأديب شبه القضائي بين خصائص كل من النظامين الرئاسي والقضائي، حيث تتولى السلطة الرئاسية الإجراءات التأديبية بحق بعض الموظفين طبقاً لأحكام القوانين ذات الصلة وتتولى هيئات جماعية ممثلة في مجالس تأديب مساءلة بعض فئات الموظفين لمن اختصهم المشرع بقواعد خاصة تنظم شؤونهم الوظيفية بما فيها التأديب. **ونقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، كما الآتي:**

الفرع الأول

المجالس التأديبية في فرنسا

لكل دولة نظامها التأديبي الذي يختلف عن النظام التأديبي في الدولة الأخرى وتطبق فرنسا نظام التأديب شبه القضائي بصورة تختلف عن نظام التأديب شبه القضائي المعمول به في باقي الدول التي تبنت هذا النظام.

فالدستور الفرنسي نص في المادة /٣٤/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٨ التي وردت تحت عنوان الباب الخامس: في العلاقة بين البرلمان والحكومة على أنه يحدّد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي: "... **الضمانات الأساسية التي تمنح للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة...**"، ويستفاد من هذا النص أن المشرع الدستوري الفرنسي قد اتخذ قراراً حاسماً بشأن الضمانات الأساسية التي تمنح للموظف العام ومنح الاختصاص بشأن تنظيم تفصيلاتها للبرلمان بافتراضه السلطة التشريعية، ومنع على الحكومة تنظيم هذا الموضوع بموجب لائحة [١].

والمعروف في الفقه القانوني أن اللوائح تعدُّ قوانين بالمعنى الموضوعي للقانون؛ بحسبانها تتضمن قواعد عامة ومجرَّدة على غرار مضمون القانون بالمعنى الشكلي، غير أنها لا تعد قانوناً بالمعنى الشكلي لكونها صادرة عن السلطة التنفيذية. وقد نجم عن تطبيق مبدأ تدرج القواعد القانونية ضرورة إنشاء قضاء دستوري وقضاء إداري لحماية مبدأ سمو الدستور في مواجهة السلطة التشريعية، ولحماية

---

[١] للمزيد من التفصيل، انظر: د. أنور رسلان، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص ٥٥ وما بعدها.

مبدأ سيادة القانون في مواجهة السلطة التنفيذية، إذ يمارس القضاء الدستوري الرقابة على دستورية القوانين ويمارس القضاء الإداري الرقابة على مشروعية اللوائح والقرارات الفردية [١].

ومما تقدم نبين في هذا الفرع تحديد السلطة التأديبية في ظل النظام الفرنسي واختصاصات كل سلطة والإجراءات المتبعة أمامها. فالسلطة التأديبية في النظام الفرنسي نص عليها في القوانين المتعلقة بالوظيفة ومن هذه السلطات نذكر الآتي:

أولاً ــ السلطة التأديبية في القانون العام للتوظف:

تعدّ السلطة التأديبية في فرنسا أحد فروع السلطة الرئاسية وتتولى السلطة الرئاسية التي تملك حق التعيين سلطة تأديب[٢] الموظف بتوقيع بعض الجزاءات عليه (الإنذار، اللوم) بمفردها دون الرجوع إلى جهة أخرى، وتلتزم باستشارة اللجنة الإدارية المشتركة التي تنعقد بصفتها هيئة تأديب عند قيامها بتوقيع الجزاءات الأخرى.

وقد نظم قانون التوظف العام رقم / ٦٣٤ / الصادر في ١٣جويلية ١٩٨٣ الذي ينظم حقوق الموظفين والتزاماتهم والمعمول به حالياً في فرنسا يعدّ مكملاً لقانون التوظف العام رقم / ٢٤٤ / الصادر في ٠٤ فبراير ١٩٥٩ (النصوص الواردة في القانون السابق لازالت سارية التطبيق ما لم تتعارض مع بعض نصوص القانون الجديد).

تجدر الإشارة إلى أن القانون الجديد اكتفى بالإشارة إلى مجالس التأديب التي يتعين على السلطة التأديبية المختصة عرض الأمر عليها في حالة الإقدام على توقيع عقوبات أشد من عقوبتي الإنذار واللوم ولم يحدد القانون الجديد تشكيل هذه المجالس واختصاصاتها، وعليه، فإن الأمر يتطلب الرجوع إلى القانون الصادر بالأمر رقم / ٢٤٤ / بتاريخ (١٤) فبراير ١٩٥٩ والمرسوم رقم /٣١١/ الصادر بتاريخ ١٤ فبراير ١٩٥٩ ، وخاصة المواد من (١ إلى ٧) منه بشأن مجلس التأديب(اللجنة الإدارية المشتركة) والمواد (٨ إلى ١٣) بشأن المجلس الأعلى للوظيفة العامة.

١) اللجان الإدارية المشتركة (مجلس التأديب) بفرنسا:

نص المشرع الفرنسي على أنه إذا ارتأت السلطة الرئاسية المختصة توقيع جزاء على الموظف من الجزاءات التأديبية المنصوص عليها قانوناً بخلاف جزاء الإنذار واللوم فيتعين في هذه الحالة

---

[١] للمزيد من التفصيل في الرقابة على دستورية القوانين انظر: د. حسن مصطفى البحري، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، مرجع سابق، ص ٧.

[٢] انظر: د. علي جمعة محارب، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص٢٠٣ وما بعدها.

عرض الأمر على اللجان الإدارية المشتركة، وهي لجان تشكل على هيئة مجلس تأديبي للموظف [١] والرأي الذي تنتهي إليه هذه اللجان في المسألة المعروضة عليها مجرد توصية (استشاري) وغير ملزم للسلطة الرئاسية وأن القرار النهائي للسلطة الرئاسية المختصة.

وتتكون اللجان الإدارية المشتركة [٢] من عدد متساوٍ من ممثلي الموظفين وممثلي جهة الإدارة يصل عددهم إلى أربعة ويوجد إلى جانب الأعضاء الأصليين أعضاء احتياط من نفس العدد ويعين ممثلو الإدارة بموجب قرار وزاري وينتخب ممثلو الموظفين ومدة تمثيلهم ثلاث سنوات وإذا انقضت مدة تمثيل الموظفين دون تجديد انتخابهم فإن مجلس التأديب المنعقد بهذه الكيفية يصبح غير مختص بإبداء الرأي، وتنعقد اللجنة الإدارية المشتركة بهيئة مجلس تأديب للتداول بين الأعضاء الأصليين أو من ينوب عنهم قانوناً على أن يكونوا بدرجة أعلى أو مساوية لدرجة الموظف المحال إلى التأديب، ولا يجوز أن يتضمن تشكيل هذا المجلس أي مرؤوس للمتهم أو موظف أدنى منه درجة وللموظف المتهم حق الرد في هذا الشأن وله حق الطعن في تشكيل المجلس وتصدر اللجنة **توصياتها بالأغلبية** فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي منه الرئيس [٣]، ويرأس مجلس التأديب رئيس اللجنة الإدارية المشتركة وهو المدير أو رئيس المرفق الذي يعمل فيه الموظف وقد استقر الفقه على ضرورة أن يكون أعضاء اللجنة الإدارية المشتركة الحاضرون متساوي العدد بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين و يعد ذلك بمثابة شرط لصحة مداولات المجلس في حين ذهب مجلس الدولة الفرنسي [٤] إلى عكس ذلك إذ اكتفى لصحة المداولات مجرد توافر النصاب القانوني ولم يشترط التساوي.

تختص اللجنة الإدارية المشتركة التي تنعقد بهيئة المجلس التأديبي بالنظر في العقوبات التي تصدرها السلطة الرئاسية المختصة والتي تتمثل في العقوبات التأديبية الأشد من الإنذار واللوم، ويتعين على اللجنة الإدارية المشتركة أن تنتهي من الفصل في الموضوع خلال شهر من تاريخ إحالة الأوراق إليها ويمكن أن تمتد تلك المدة إلى ثلاثة أشهر في حالة قيام اللجنة بإجراء تحقيق في الموضوع، وعلى اللجنة إبلاغ السلطات التأديبية المختصة بالرأي الذي انتهت إليه عقب الفصل في الموضوع مباشرة كما يجب عليها أن تخطر الموظف المتهم بالقرار الصادر منها في نفس الموعد حتى يتسنى له الطعن على القرار خلال المواعيد المحددة؛ تجدر الإشارة إلى أن الطعن على القرار الصادر من

---

(١) انظر: د. علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص ٢١٥ وما بعدها.

(٢) انظر: د. نوفان منصور عقيل، **تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني**، مرجع سابق، ص ٢٣٩ وما بعدها.

(٣) انظر: د. محسن غالب عبد الله محسن، **سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني**، مرجع سابق، ص ١٩٠ وما بعدها.

(٤) *Recueeil des Arretes du conseil d'Etat Français ١٩٨٤ p ١٥٠.*

اللجنة الإدارية المشتركة لا يوقف التنفيذ الفوري للجزاء الصادر بهذا الشأن ولا يجوز للجنة المشتركة أن تقترح الوقف المؤقت عن العمل لأنه إجراء إداري تحفظي وليس تأديبياً [١]، والقرار الصادر في موضوع المخالفة من قبل اللجنة الإدارية المشتركة منعقدة على هيئة مجلس التأديب بإبداء الرأي بشأن العقوبة التي صدر بها قرار من السلطة التأديبية المختصة هو مجرد **توصية غير ملزمة** للسلطة التأديبية المختصة التي يجوز لها أن توقع عقوبة أشد من العقوبة التي أوصت بها اللجنة الإدارية المشتركة إلا إذا وجد نص خلاف ذلك ولا يجوز للجنة الإدارية المشتركة أن تقترح عقوبة تأديبية غير منصوص عليها قانوناً ولا يجوز لها أيضاً أن تقترح عقوبتين لمخالفة واحدة إعمالاً للقاعدة القانونية المستقرة التي تقتضي برفض معاقبة المتهم عن فعل واحد مرتين.

٢) المجلس الأعلى للوظيفة العامة في فرنسا:

أنشئ المجلس الأعلى للوظيفة العامة لأول مرة بموجب القانون الصادر في (٩) أكتوبر ١٩٤٦ و قد أعيد النص على هذا المجلس في الأمر رقم /٢٤٤/ لعام ١٩٥٩ وفقاً لنص المادة / ١٥ / من الأمر سالف الذكر فإن المجلس الأعلى للوظيفة العامة يتشكل من عدد متساو من ممثلين للحكومة وممثلين للتنظيمات النقابية للموظفين [٢]، و يبلغ عدد أعضائه / ٣٢ / عضوا ينتخب نصفهم من قبل نقابات الموظفين وتقوم الإدارة بتعيين النصف الآخر ولمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ويكون التعيين بموجب مرسوم يصدر من مجلس الوزراء [٣]، وتحدد اللوائح الإدارية العامة اختصاص عمل المجلس الأعلى للوظيفة العامة وتكوينه، و يتولى رئاسة المجلس الأعلى للوظيفة رئيس مجلس الوزراء أو من ينوبه.

وقد أجاز المشرع الفرنسي لكل من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء اللجوء إلى المجلس الأعلى للوظيفة في أي شأن يتعلق بالوظيفة أو الموظفين وفي هذه الحالة فإن اللجوء إلى المجلس الأعلى للوظيفة يكون اختيارياً، أما في مجال التأديب فإن اللجوء للمجلس الأعلى للوظيفة يكون في حال رفض السلطة الرئاسية الأخذ باقتراح اللجنة الإدارية المشتركة حول موضوع المخالفة التي ارتكبها الموظف ووقعت على الموظف عقوبة تأديبية أشد من عقوبتي (الإنذار، اللوم) فيكون

---

[١] انظر: د. علي جمعة محارب، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة**، مرجع السابق، ص ٢٢١ وما بعدها.

[٢] انظر: د. نوفل منصور عقيل، **تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني**، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

[٣] انظر: د. مليكة الصروخ. (١٩٨٣)، **سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء**، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ١٩٣.

للموظف بعد موافقة اللجنة الإدارية المشتركة التظلم من قرار السلطة الرئاسية أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة وذلك خلال شهر من إعلانه به.[١]

والتظلم أمام المجلس الأعلى للوظيفة لا يوقف التنفيذ الفوري للجزاء التأديبي الصادر من قبل السلطة الرئاسية المختصة، وللمجلس الأعلى للوظيفة أن يأمر بفتح تحقيق في الموضوع إذا ارتأى أن الواقعة تستأهل إجراء التحقيق، ويصدر المجلس الأعلى للوظيفة توصية بإلغاء الجزاء أو تخفيفه أو الإبقاء عليه، وذلك خلال مدة شهرين من تاريخ إحالة الأوراق إليه، ويمكن أن تمتد تلك المهلة إلى أربعة أشهر في حالة إجراء تحقيق بمعرفة المجلس الأعلى للوظيفة في الموضوع.

والتوصية الصادرة عن المجلس الأعلى للوظيفة تبلغ للسلطة الرئاسية المختصة التي لها أن تقبل تلك التوصية أو ترفضها، فإذا قبلتها فيكون قرار السلطة الرئاسية الصادر في هذا الشأن بأثر رجعي بدءاً من تاريخ صدور التوصية من المجلس الأعلى للوظيفة، وإن رفضتها فيتعين في هذه الحالة أن تحدد الأسباب والمسوغات التي أدت بها إلى رفضها [٢]، ومن الناحية العملية فإنه من النادر أن تقوم السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة أشد من تلك التي اقترحها المجلس لأنها يخشى حدوث فتنة نقابية داخل المرفق.

ثانياً ـــ السلطة التأديبية في بعض القوانين الخاصة:

الأصل في التشريع الفرنسي بالنسبة إلى الوظيفة العامة –كما ذكر سابقاً– أن سلطة توقيع الجزاء التأديبي تكون من اختصاص السلطة الرئاسية الإدارية، وذلك بعد تدخل جهة معينة تبدي رأيها في موضوع المخالفة ونوع الجزاء، باستثناء بعض الجزاءات البسيطة التي يمكن توقيعها من دون أخذ رأي هذه الجهات وهي جزاء الإنذار واللوم، أما ما عدا ذلك من جزاءات فيجب أن تنظر فيها لجنة إدارية مشتركة تنعقد بوصفها هيئة تأديبية وتملك الكثير من الاختصاصات الشبيهة بالإجراءات القضائية كسماع الشهود وغيرها وتتشكل من عدد متساو لممثلي الإدارة وآخر للعاملين، ويرأس المجلس رئيس الجهة الإدارية، وتصدر الرأي بالأغلبية، وتستأنف هذه القرارات أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة الذي تحول إلى مجلس تأديبي أقرب ما يكون إلى القضاء إذ يرأسه الآن قاضٍ من القضاء الإداري [٣]، وهذا يعني أن النظام التأديبي في فرنسا لم يتبع النظام القضائي في هذا الشأن، بل جعل السلطة

---

(١) انظر: د. عمرو فؤاد أحمد بركات. (١٩٨٩)، **السلطة التأديبية**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ١٣٢.

(٢) انظر: د. مليكة الصروخ، **سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء**، ص ٢٨٧ وما بعدها.

(٣) *CHAPUS, Droit administratif général, OP. Cit.P ٣٢٤.*

التأديبية من اختصاص السلطة الرئاسية المختصة أصلاً بالتعيين لأن من يملك حق التعيين يملك حق التأديب، ويفرض القانون في بعض الأحيان استشارة لجان إدارية أو مجالس تأديب [١].

وقد خرج المشرع الفرنسي عن هذه القاعدة بالنسبة إلى بعض الطوائف كأعضاء السلطة القضائية، وأعضاء التعليم، إذ أضفى على هذه الطوائف مزيداً من الحماية، وذلك بنقل الاختصاص التأديبي الخاص بهم من يد الرؤساء الإداريين إلى مجالس تأديبية [٢] يدخل في تشكيلها العنصر القضائي، وهي تصدر عقوبات تأديبية تحت رقابة مجلس الدولة وسوف نقوم بدراسة الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في بعض القوانين الخاصة للوظيفة المتمثلة في الأنظمة الآتية [٣]:

١) <u>مجلس تأديب رجال القضاء وأعضاء النيابة العامة في فرنسا:</u> [٤]

بالنسبة إلى القضاة يختص كل من وزير العدل والرئيس الأول لمحكمة النقض ورؤساء محاكم الاستئناف ومحاكم أول درجة كل في دائرة اختصاصه بتوقيع الجزاءات البسيطة وهي الإنذار واللوم والتوبيخ والوقف الاحتياطي، ويختص المجلس الأعلى للقضاء بتوقيع كامل الجزاءات الأخرى، وبالنسبة إلى أعضاء النيابة العامة يختص النائب العام في مواجهتهم بتوقيع الجزاءات البسيطة [٥]، أما فيما يتعلق بالعقوبات الجسيمة، فلوزير العدل توقيعها بعد استطلاع رأي مجلس التأديب وتحت رقابة القاضي الإداري[٦].

انظر أيضاً: د. عزت فهمي، **<u>سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة</u>"**، مرجع سابق، ص ١٥٢ وما بعدها.

[١] انظر: د. محمد محمود ندا. (١٩٨١)، **<u>انقضاء الدعوى التأديبية "دراسة مقارنة"</u>**، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، مصر: القاهرة، ص ٦٧ وما بعدها.

[٢] انظر: المادة (٩١) من القانون الفرنسي رقم ٥٣/٨٤.

[٣] انظر: د. محمد محمود ندا. **<u>انقضاء الدعوى التأديبية "دراسة مقارنة"</u>**، مرجع سابق، ص ٧٣؛ وانظر أيضاً: د. فؤاد بركات، **<u>السلطة التأديبية</u>**، مرجع سابق، ص١٢٥.

[٤] ولمزيد من التفصيل حول نظام المساءلة التأديبية للقضاة راجع:

<u>-J. JOLY-HURARD, Responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats, Article, (Revue international de droit compare), Revu. R.I.D.C., Paris, n ٢, Avril-juin ٢٠٠٦, p. ٤٣٩ et s.</u>

<u>-G. CANIVET, J. JOYY-HURARD, La responsabilité des juges, Jci et ailleurs, Rev. R.I.D.C., Paris, n. ٤, oct., - déc. ٢٠٠٦, ١٠٤٩ et s.</u>

[٥] تجيز المادة (٩) من قانون تحقيق الجنايات الفرنسي للنائب العام أن يوجه ملاحظات لأعضاء النيابة في حالة الإهمال في العمل، نظراً إلى أن أعضاء النيابة قابلون للعزل بعكس رجال القضاء.

[٦] انظر: د. فؤاد بركات، **<u>السلطة التأديبية</u>**، مرجع سابق، ص١٢٨.

يتكون المجلس الأعلى للقضاء حسب ما ورد في نص المادة /٦٥/ (في فقرتيها الأولى والثانية) من الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر في الرابع من أكتوبر /تشرين الأول سنة على أن:" يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء. يكون وزير العدل نائباً لرئيس المجلس بحكم القانون، ويمكنه أن ينوب عن رئيس الجمهورية."؛ وتجدر الإشارة هنا إلى أن المادة /٦٥/ سابقة الذكر عدلت (بموجب المادة /٣١/ من القانون الدستوري رقم ٢٠٠٨ -٧٢٤ تاريخ ٢٣ يوليو /تموز ٢٠٠٨)، حين استبعد رئيس الجمهورية من رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، وأسند هذا الأمر للرئيس الأول لمحكمة النقض، ونصت هذه المادة على أن:" ١- يتألف المجلس الأعلى للقضاء من تشكيلة خاصة بقضاة الحكم وتشكيلة خاصة بقضاة النيابة العام. ٢- يرأس الرئيس الأول لمحكمة النقض التشكيلة الخاصة بقضاة الحكم، كما تضم التشكيلة خمسة قضاة، وعضو من النيابة العامة، ومستشار دولة يعينه مجلس الدولة، ومحامٍ، وكذلك ست شخصيات مؤهلة لا تنتمي إلى البرلمان أو إلى النظام القضائي، أو إلى الجهاز الإداري، يعين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ شخصيتين اثنتين مؤهلتين.... تخضع التعيينات التي يجريها رئيسا مجلسي البرلمان إلى رأي اللجنة الدائمة المختصة في المجلس المعني دون سواها. ٣- أما التشكيلة الخاصة بقضاة النيابة العامة فيرأسها النائب العام لدى محكمة النقض. وتضم التشكيلة خمسة قضاة من النيابة العامة وقاضي محكمة وكذلك مستشار الدولة والمحامي والشخصيات الست المؤهلة المنصوص عليها في الفقرة الثانية.". [١]

يختص المجلس الأعلى للقضاء في التشريع الفرنسي منها مساءلة القضاة تأديبياً ويختص بتوقيع كل أنواع الجزاءات التأديبية في مواجهة القضاة عدا جزاء الإنذار الذي يملكه أعضاء السلطة التأديبية الرئاسية [٢] وتتمثل هذه العقوبات في الآتي: ١. التوبيخ أو التأنيب مع القيد في الملف. ٢. النقل التلقائي. ٣. سحب بعض الوظائف. ٤. تأخر الأقدمية. ٥. خفض الدرجة. ٦. الإحالة إلى المعاش أو قبول إنهاء الخدمة عندما لا يكون للقاضي الحق في الحصول على المعاش. ٧. العزل، وتجدر الإشارة إلى التشريع الفرنسي قد نص على أنه في حالة ارتكاب القاضي لأكثر من خطأ في نفس الوقت فلا يوقع عليه إلا جزاء واحد.

---

[١] انظر: د. حسن مصطفى البحري. (٢٠١٦)، **دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء "دراسة تحليلية"**، مرجع سابق، ص ٧.

[٢] *Jean Bernard Auby institutions administratives ٧e edition ١٩٩٦p ٤٠.*

ويجب أن تكون قرارات المجلس الأعلى للقضاء مسببة، وهي غير قابلة للطعن فيها بحسب (أساساً)، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أضفى عليها الصفة القضائية فجعلها بذلك تقبل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة [١].

ومما تقدم يتبين أن المشرع الفرنسي خصَ رجال القضاء برعاية خاصة ووضع لهم من القواعد التي تنظم شؤونهم بما يليق بمكانتهم في المجتمع إذ يسند النظام القانوني للقضاء القسط الأكبر من السلطة التأديبية إلى المجلس الأعلى للقضاء الذي خوله المشرع سلطة توقيع العقوبات الجسيمة إلى جانب العقوبات الخفيفة.

٢) في نظام هيئات التدريس (مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات): [٢]

منذ الجمهورية الثالثة في فرنسا وأعضاء هيئة التدريس بجميع مراحل التعليم يمثلون أمام هيئات في شكل مجالس تأديب تختص بتأديبهم وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم [٣].

وقد صدر القانون رقم ١٤٦٩ –٨٥ الصادر في١٩٨٥/١٢/٣١ الذي ألغى النظام التأديبي الخاص لأعضاء هيئة التدريس في المدارس الثانوية وألغى المجالس الأكاديمية والإقليمية التي كانت تختص بتأديبهم، وبذلك أصبحوا خاضعين إلى النظام الأساسي في التأديب بالوظيفة العامة. وقد نظم مرسوم الإجراءات التأديبية رقم ٩٢/٦٥٧ الصادر في ١٩٩٢/٧/١٣ والمعدل بالمرسوم رقم ٩٥/٨٤٢/ الصادر في ١٩٩٥/٧/١٣ الإجراءات التأديبية المتعلقة بمساءلة أعضاء التعليم العالي ورجاله الخاضعين للقانون الصادر في ١٩٦٨/١١/١٢ [٤].

---

[١] انظر: د. مليكة الصروخ، **سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء** " دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

[٢] ولمزيد من التفاصيل حول نظام المساءلة التأديبية لأساتذة الجامعات في فرنسا راجع:

-F, SAUVAGEOT, Réflexions sur la dégrée juridictionnalisation des instances disciplinaires universitaires, Revue r.f.d.a., DALLOZ, Paris, ٢٠٠٢, p. ٩٦٨ et s.

[٣] نظم القانون الصادر في ١٨٨٠/٢/٢٧ التأديب بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس في التعليم الثانوي، والقانون الصادر في ١٨٨٦/١٠/٣٠ نظم التأديب لأعضاء التدريس في التعليم الأولى، أما تأديب أعضاء هيئة التدريس في التعليم العالي فكان ينظمها القانون الصادر في ١٨٩٦/٧/١٠؛ انظر في ذلك: د. بثينة علي سليمان. (٢٠٢٢)، **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص ١٣٠ وما بعدها.

[٤] هذا المرسوم ينظم الإجراءات التأديبية الخاصة برجال التعليم العالي عموماً، وليس فقط أعضاء هيئة التدريس. للتعمق أكثر راجع: د. محمد السنوسي محمد. (١٩٩٩)، **النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص١٢٩.

أعضاء الهيئة التدريسية بالجامعات من الفئات التي اختصها المشرع الفرنسي بقواعد وإجراءات تأديبية خاصة تتناسب مع مكانتهم وجلال المهمات الموكلة إليهم، وقد أحدث المشرع الفرنسي تعديلاً على السلطات الخاصة بأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات في العقد الأخير من القرن الماضي، إذ نص القانون بتاريخ ١٩٨٤/١/٢٦ والمعدل بالقانون الصادر في ١٩٩٠/٤/٧ في المادة /٢٩/ على أن الجهة المختصة بتأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات هي مجلس التأديب المنبثق عن مجلس الجامعة إذ يختار مجلس تأديب دائم يستمر عمله للمدة التي يستمر فيها عمل مجلس الجامعة ذاته، وهو ما يطلق عليه مجلس التأديب العام أو الدائم. في حين يشكل من المجلس الدائم مجلس آخر مصغر ينظر في كل دعوى أو قضية على حدة وهو المجلس الذي يتولى مساءلة العضو المحال إليه ويطلق عليه مجلس المحاكمة، إلا أنه بعد ذلك نظم قانون ٢٧/٢/ ١٩٨٠ المعدل بقانون ١٩٩٦/٧/١٠ توزيع الاختصاصات التأديبية بالنسبة إلى أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات على النحو الآتي [١]:

أ. الاختصاص التأديبي للوزير: يختص الوزير بتوقيع العقوبات الآتية:

- التوبيخ بعد استطلاع رأي المجلس الجامعي.
- التأنيب بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للتعليم الوطني.
- النقل إلى وظيفة أدنى بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للتعليم الوطني.
- العزل من الوظيفة بعد موافقة المجلس الأعلى للتعليم الوطني.

وإضافة إلى ذلك فإن للوزير اتخاذ بعض الإجراءات الإدارية ذات الآثار العقابية وهي:

- الوقف لمدة لا تتجاوز سنة بدون الحرمان من المرتب.
- النقل التلقائي لوظيفة مساوية بعد سماع أقوال الموظف المخالف وبناءً على موافقة جماعية من المجلس الأعلى للتعليم الوطني.
- تأخير الترقية بالأقدمية لمدة عام بقرار مسبب، بعد أخذ رأي مجلس الجامعة وإطلاع صاحب الشأن على ملفه [٢].

---

(١) انظر: د. نوفان منصور عقيل، **سلطة تأديب الموظف العام في النظام الأردني والنظم المقارنة**، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

(٢) انظر: د. محسن غالب عبد الله محسن، **سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن**، مرجع سابق، ص٢٢٧.

والملاحظ أن الوزير لا يمكنه توقيع عقوبة من دون استطلاع رأي المجلس الأعلى الجامعي أو المجلس الأعلى للتعليم الوطني على الرغم أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى، وهو ما يجسد حقيقة النظام شبه القضائي.

ويتكون هذا **المجلس الأعلى للتعليم الوطني**، من المدير الأعلى للجامعة **رئيساً**، وعضوية عمداء الكليات، ومدرسين منتخبين بوساطة زملائهم عن كل كلية، ومديري معاهد التعليم العالي وأستاذ منتخب عن كل معهد، ويعين الوزير ثلاثة أو أربعة أعضاء من خارج نطاق أعضاء هيئة التدريس بناءً على ترشيح مجلس الجامعة، وينضم إلى عضوية المجلس عند انعقاده بهيئة مجلس تأديبي أحد أساتذة كلية الحقوق الحاصلين على درجة أستاذ، ويختار نائب رئيس المجلس بالانتخاب [١]، **ويختص بتوقيع الجزاءات الآتية:** – الوقف عن ممارسة الوظيفة لمدة أقصاها سنة مع الحرمان من المرتب.

– الوقف عن ممارسة الوظيفة لمدة تزيد عن سنة مع الحرمان من المرتب كله أو بعضه.

–العزل مع الحرمان من المعاش أو دونه والحق في التدريس، وهو جزاء نادراً ما يلجأ المجلس إلى توقيعه [٢].

وقد عدّ مجلس الدولة الفرنسي المجلس الأعلى للتعليم الوطني قضاءً تأديبياً، الأمر الذي يستلزم توافر الضمانات والإجراءات التأديبية المنصوص عليها في القوانين في أثناء نظر الدعاوى التأديبية [٣].

يلاحظ مما سبق أن إرادة المشرع الفرنسي كانت واضحة في إضفاء مزيد من الحماية لهذه الطائفة من الموظفين من خلال منح مجالس التأديب الخاصة سالفة الذكر سلطة تأديبهم وفق إجراءات قضائية تضمن حقوقهم، وتصدر عقوبات تأديبية خاضعة إلى رقابة مجلس الدولة، وإضفاء الصفة القضائية على قرارات تلك المجالس.

---

(١) انظر: د. مصطفى عفيفي. (١٩٩٥)، **الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق، "دراسة مقارنة"**، دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ص ٣٢٣.

(٢) لم يسجل توقيع هذا الجزاء سوى خمس مرات خلال الفترة من سنة ١٨٨٧ إلى سنة ١٩٦٤، وذلك في مخالفات تأديبية بالغة الجسامة، انظر في ذلك: د. مليكة الصروخ، **سلطة التأديب في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ١٣٣.

(٣) *(C.E., ٢٠/٦/١٩١٣, Ter., P.٧٣٦, (G.A.J.A., No.١٣, P.١٥٣.*

انظر في ذلك: د. بثينة سليمان، **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص١٣٢.

الفرع الثاني

تطبيقات المجالس التأديبية في مصر

لاقت الوظيفة العامة في مصر أساساً مباشراً في نصوص الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، إذ نصَّت المادة /١٤/ منه على أنه: " **الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحدّدها القانون**". ويُستفاد من هذا النص الدستوري أن لكل مواطن مصري الحق في تولي الوظيفة العامة إذا تحققت فيه شروط شغلها المحددة في القوانين والأنظمة النافذة. ومن ثمّ يحظر استبعاد أي فرد توافرت فيه شروط شغلها من الاشتراك في المسابقات التي تعلن عنها الجهات العامة لأسباب غير موضوعية.

كما تبنت التشريعات المتتابعة للوظيفة العامة في مصر مبدأ شرعية العقوبة التأديبية ودرجت على تحديد العقوبات التأديبية التي يجوز للسلطة المختصة بالتأديب توقيعها على الموظفين على سبيل الحصر، وهو ما لم يحد عنه المشرع المصري في القانون رقم/٨١/ لعام ٢٠١٦ بشأن الخدمة العامة، أفرد المشرع المصري باباً مستقلاً لتنظيم المساءلة التأديبية بجانبيها الموضوعي والإجرائي وتمّت عنونة هذا الباب بعبارة "السلوك الوظيفي والتأديب".

ولا يقتصر تطبيق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية على العاملين بالكادر العام، بل يمتد ليشمل العاملين بالكادرات الخاصة. وقصر المشرع العقوبات التي يجوز توقيعها على أعضاء الهيئة التدريسية وأعضاء مجلس الدولة على عقوبتي (اللوم والعزل)، ولا يمكن توقيع تلك العقوبات إلا من مجلس التأديب بكل جهة. [١]

وإذا كان الأصل العام خضوع جميع العاملين في الوظائف العامة إلى نظام موحد لشؤونهم الوظيفية ومنها التأديب، إلا أن المشرع استثنى من ذلك الأصل بعض طوائف من الموظفين فاختصهم بنظم وظيفية خاصة تنظم كل شؤونهم الوظيفية ومن ضمنها التأديب، ولا يُرجع إلى قانون الخدمة المدنية لعام ٢٠١٦ بشأنهم إلا فيما لم يرد فيه نص خاص في النظم الوظيفية الخاصة. وإذا وجد ذلك النص كما في التأديب يجب إعطاؤه الأولوية في التطبيق، لأن الاختصاص بالتأديب بما

---

[١] انظر: د. سليمان محمد الطماوى. (١٩٧١)، **القضاء الإداري" قضاء التأديب" دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ص٢٥٦.

يتضمنه من تشكيل خاص يعدّ من النظام العام، ولا يجوز الخروج عليه بالنسبة للخاضعين لأحكام الكادرات الخاصة[١] .

وغنى عن البيان أنه لن يتم التعرض لدراسة نظام مجالس التأديب الخاصة بالقضاة وبوكلاء النائب العام، وكذلك الخاصة بضباط القوات المسلحة، وذلك لخروجها عن مجال دراستنا لعدم خضوعها إلى رقابة المحكمة الإدارية العليا [٢]، ومن هذه التطبيقات التي تخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا وتتضمن في تشكيلها عناصر من الإدارة والقضاء (- مجالس تأديب ضباط الشرطة. - مجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات. - مجلس تأديب أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي. - مجلس تأديب أعضاء النيابة الإدارية. - مجلس تأديب أعضاء هيئة قضايا الدولة. - مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة)، ومن بين هذه المجالس نقتصر بالقدر اللازم للدراسة على **مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة ومجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات**، ونبين أهم عناصر هذا المجلس في الاختصاص والتشكيل والإحالة إليه والإجراءات المتبعة أمامه **على النحو الآتي:**

أولاً ــ مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة :

١) الاختصاص والتشكيل:

يختص مجلس التأديب بتأديب أعضاء مجلس الدولة، ويشكل كالآتي:

أ) رئيس مجلس الدولة **(رئيساً).**

ب) ستة من نواب رئيس المجلس بحسب ترتيب الأقدمية **(أعضاء).**

وعند خلو وظيفة رئيس المجلس أو غيابه أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نوابه، وكذلك الحكم بالنسبة لأعضاء مجلس التأديب فيحل محل كل منهم من يليه في الأقدمية من نواب الرئيس [٣].

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /٣٥٣٨/ لسنة /٣٨/ ق، جلسة ١٩٩٣/٦/٥، **الموسوعة الإدارية الحديثة**، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة، أ. حسن الفكهاني. د. نعيم عطية، الدار العربية للموسوعات بالقاهرة، الجزء التاسع والعشرون، ص ٩٢٦ وما بعدها.

[٢] انظر: د. هيثم محمد حليم غازي. (٢٠٠٩)، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، أطروحة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، مصر: الاسكندرية، ص٥٨.

[٣] انظر: المادة /١١٢/ من القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة المصري.

٢) الإحالة إلى مجلس التأديب والإجراءات المتبعة أمامه:

تقام الدعوى التأديبية من نائب رئيس مجلس الدولة لإدارة التفتيش الفني بناء على تحقيق جنائي، أو بناء على تحقيق إداري، يتولاه أحد نواب رئيس المجلس بالنسبة إلى المستشارين، ومستشار بالنسبة إلى باقي أعضاء المجلس. ويصدر بندب من يتولى التحقيق قرار من رئيس مجلس الدولة، ويجب أن تشتمل عريضة الدعوى على التهمة والأدلة المؤيدة لها، وتودع سكرتارية مجلس التأديب ليصدر قرار بإعلان العضو للحضور أمامه. ولمجلس التأديب أن يجرى ما يراه لازماً من التحقيقات، وله أن يندب أحد أعضائه لهذا الغرض، ويكون للمجلس أو من يندبه للتحقيق السلطة المخولة لمحاكم الجنح بالنسبة للشهود الذين يرى وجهاً لسماع أقوالهم[١].

وإذا رأى مجلس التأديب وجهاً للسير في إجراءات المحاكمة عن جميع التهم أو بعضها، كلف العضو بالحضور بميعاد لا يقل عن أسبوع بناءً على أمر من رئيس المجلس، ويجب أن يشتمل التكليف بالحضور على بيان كافٍ لموضوع الدعوى وأدلة الاتهام. ويحضر العضو بشخصه أمام مجلس التأديب، وله أن يقدم دفاعه كتابة أو شفهياً، كما أن له أن ينيب عنه أحد أعضاء مجلس الدولة في الدفاع عنه، وللمجلس دائماً الحق في طلب حضور العضو بشخصه[٢] .

وعند تقرير السير في إجراءات المحاكمة، يجوز لمجلس التأديب أن يأمر بوقف العضو عن مباشرة أعمال وظيفته، أو أن يقرر عدّه في إجازة حتمية حتى تنتهي المحاكمة، وللمجلس في كل وقت أن يعيد النظر في أمر الوقف أو الاجازة المذكورة، ولا يترتب على وقف العضو وقف مرتبه مدة الوقف إلا إذا قرر مجلس التأديب غير ذلك [٣]، وتكون جلسات المحاكمة التأديبية سرية وفقاً لنص المادة /١١٨/ من القانون.

٣) العقوبات التي يفرضها المجلس:

تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة العضو أو إحالته إلى المعاش، ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها [٤] . ويحكم مجلس التأديب في الدعوى بعد

---

(١) انظر: المادتان (١١٣ و١١٤) من قانون مجلس الدولة المصري.

(٢) انظر: المادة /١١٥/ من قانون مجلس الدولة المصري.

(٣) انظر: المادة /١١٦/ من قانون مجلس الدولة المصري.

(٤) انظر: المادة /١١٧/ من قانون مجلس الدولة المصري.

سماع رأى إدارة التفتيش الفني ودفاع العضو، ويكون العضو آخر من يتكلم. وإذا لم يحضر العضو أو لم ينب عنه أحد جاز الحكم في غيبته بعد التحقق من صحة إعلانه [١].

والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء مجلس الدولة هي: **اللوم – العزل**. وإذا صدر حكم مجلس التأديب بعقوبة العزل، عدّ عضو المجلس المحكوم عليه في إجازة حتمية من تاريخ صدور الحكم إلى يوم نشر منطوقه في الجريدة الرسمية، ويعدّ تاريخ العزل من يوم النشر في الجريدة الرسمية. أما عقوبة اللوم فيصدر بتنفيذها قرار من رئيس مجلس الدولة، ولا ينشر هذا القرار أو منطوق الحكم في الجريدة الرسمية [٢].

ويجب أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية مشتملاً على الأسباب التي يبنى عليها، وأن تتلى عند النطق به في جلسة سرية، ويكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن [٣].

وقد اتجه جانب من الفقه إلى انتقاد نهائية الأحكام الصادرة من مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة وعدم جواز الطعن فيها، تأسيساً على أنه إذا كان يمكن لكل العاملين بالدولة والقطاع العام اللجوء إلى الطعن القضائي في القرارات والأحكام التأديبية الصادرة ضدهم، فإنه يكون من الأدعى التسليم لرجال القضاء بذلك الحق الذي يستمد أساسه من الدستور والمواثيق الدولية التي تكفل حق التقاضي للكافة، ويغدو حرمانهم من ولوج سبيل الطعن القضائي في أحكامهم التأديبية غير مسوغ، ولا يستقيم مطالبتهم بإيصال الحقوق إلى أصحابها ورفع الظلم والغبن عمَّن يلجأ إليهم في ساحة القضاء في الوقت الذي يحرمون فيه من ذلك الحق على سند من القول إن مجلس التأديب مشكل من أقدم أعضاء الهيئة القضائية التي ينتمى إليها العضو وبترتيب الأقدمية وتمتعهم بخبرة قانونية عريضة واستقلالهم وحيادهم، فضلاً عن أن العضو المحال للتأديب يتمتع بكل الضمانات التي تكفل له محاكمة عادلة [٤].

وبالرغم من وجاهة هذا الرأي وسلامة أسانيده فقد انتهت المحكمة الدستورية العليا في هذا الصدد إلى أن: " قضاء هذه المحكمة قد جرى كذلك على أن قصر التقاضي في المسائل التي فصل فيها

---

(١) انظر: المادة /١١٨/ من قانون مجلس الدولة المصري.

(٢) انظر: المادة /١٢٠/ من قانون مجلس الدولة المصري.

(٣) انظر: المادة /١١٩/ من قانون مجلس الدولة المصري.

(٤) انظر: د. عمرو بركات. (١٩٧٩)، **السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"**، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ٢٣٨.

الحكم على درجة واحدة لا يناقض الدستور؛ وإنما يدخل في إطار السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق. وكان ما قرره النص المطعون فيه (م /٢٥) من قانون هيئة قضايا الدولة – من امتناع الطعن في القرار الصادر في الخصومة التأديبية بأي وجه، يحدد اتجاهاً عاماً نحاه المشرع فيما أورده من نصوص نظم بها عديداً من الهيئات القضائية، واقفاً بالتقاضي في مجال الخصومة التأديبية عند درجة واحدة، تقديراً لكفايتها في الفصل في الحقوق موضوعها، وكان هذا التقدير من المشرع مبناه أسس موضوعية يظاهرها أن هذه الخصومة لا يفصل فيها إلا من يحيطون بدقائقها، وبقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضائها، فلا يكون بعيداً في الأعم من الأحوال عما يعدّ قضائياً حلاً منصفا لها"[١] .

ونرى صوابية إجراء تعديل تشريعي لإباحة الطعن في أحكام مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة – أو الصادرة بالعزل كحد أدنى – لأن الوضع الحالي يترتب عليه حرمان من يريد الطعن فيها من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، ما قد يمثل إخلالاً بمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون وانتقاصاً من ضمانة الحق في التقاضي.

وهو ما اعتمده المشرع المصري في تعديل حديث لقانون السلطة القضائية [٢] ليكون الاختصاص بتأديب القضاة بكل درجاتهم لمجلس يشكل برئاسة أقدم رؤساء محاكم الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى، وأقدم قاضيين بمحكمة النقض، وأقدم نائبى رئيس محكمة الاستئناف، وعند غياب الرئيس أو أحد الأعضاء أو وجود مانع لديه يحل محله من يليه في الأقدمية.

ويجوز للنائب العام وللمحكوم عليه الطعن في الحكم الصادر من مجلس التأديب وذلك في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره أمام مجلس تأديب أعلى يشكل برئاسة رئيس محكمة النقض، وعضوية أقدم ثلاثة من رؤساء محاكم الاستئناف، وأحدث ثلاثة نواب لرئيس محكمة النقض. وفي حالة خلو وظيفة رئيس محكمة النقض أو غيابه أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من أعضاء المجلس.

وعند غياب أحد أعضاء المجلس أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم ممن يليه في الأقدمية من المحكمة ذاتها ، ويتبع في شأن الطعن أمام مجلس التأديب الأعلى ونظره الإجراءات

---

(١) انظر: حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم /١٦٢/ لسنة ١٩ ق دستورية؛ مشار إليه: د. ثروت عبد العال أحمد. **معيار تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة**، مرجع سابق، ص٤٢.

(٢) انظر: المادة رقم /٩٨/ والمادة رقم /١٠٦/ فقرة "٣" من قانون السلطة القضائية المعدل بالقانون رقم /١٤٢/ لسنة ٢٠٠٦، منشور في الجريدة الرسمية العدد /٢٦/ في ٢٩ يونيه ٢٠٠٦.

المقررة لنظر الطعن في الأحكام في الدعاوى المنصوص عليها في المادة /٨٣/ من القانون رقم /٤٦/ لسنة ١٩٧٢. ويؤيد الباحث هذا التعديل التشريعي لأنه يكفل مزيد من الضمانات للمخاطبين بأحكامه، ويتفق مع المبادئ العامة للعدالة والمحاكمات.

ومن جانب آخر فإنه ولئن كان لا يجوز الطعن في حكم مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة بالإلغاء في ظل النصوص القائمة، إلا إن ذلك لا يحول دون إمكانية الطعن فيه بالبطلان متى بلغ العيب الذي شابه مبلغاً جسيماً يهوى به إلى حد الانعدام، وينعقد الاختصاص بالفصل في هذا الطعن إلى مجلس التأديب مصدر القرار الطعين دون المحكمة الإدارية العليا، التي ينحسر نطاق اختصاصها عن الفصل في تلك الطعون لأنها لا تعد طعناً في قرار إداري.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقضائها بأن: ".... المنازعات الوظيفية المتعلقة بشئون أعضاء مجلس الدولة انعقد الاختصاص فيها للمحكمة الإدارية العليا لتعلقها بقرار إداري صادر فيها فلا يتعدى هذا الاختصاص إلى أحكام مجلس التأديب مراعاة لوصف الشارع لها، ولما نص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة /١١٩/ من أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن، ومن حيث إن مؤدى ما تقدم هو عدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا فيما يتعلق بالطعن في أحكام مجلس التأديب المختص بمحاكمة أعضائه. أنه ولئن كان المشرع لم يجز الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن إلا إن ذلك لا يجعل ما يصدر من مجلس التأديب بمنأى عن الإلغاء إذا بلغ العيب المنسوب للحكم من الجسامة مما ينحدر به إلى درجة الانعدام، إذ يجوز في هذه الحالة الطعن عليه بالبطلان – وذلك استثناء إذا ما شابه عيب جسيم – يسمح بإقامة دعوى بطلان أصلية حتى ولو كان الحكم صادراً بصفة انتهائية. والطعن بالبطلان حسبما جرى عليه قضاء هذه المحكمة يقدم إلى المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه، وفى هذه الحالة يقدم إلى مجلس التأديب المختص بمحاكمة أعضاء مجلس الدولة ". [١]

وانتهت المحكمة إلى القضاء بعدم اختصاصها في نظر دعوى بطلان الحكم وإحالتها إلى مجلس التأديب أعضاء مجلس الدولة للاختصاص عملاً بحكم المادة /١١٠/ من قانون المرافعات.

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٦٤٦/ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٤/٢/٥، مجموعة مبادئ السنة التاسعة والثلاثون، ص ٨٠٩.

هذا وقد انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع [١] إلى إن المشرع قد وضع تنظيماً قانونياً متكاملاً لتأديب أعضاء مجلس الدولة، مراعياً فيه نصوص الدستور التي كفلت استقلال القضاء، وطبيعة العمل في مجلس الدولة والنظام الذي يخضع له أعضاؤه. ولم يرد بهذا التنظيم أحكام خاصة بشأن محو الجزاءات التأديبية على النحو الوارد في قوانين العاملين وذلك بالنظر إلى الطبيعة الخاصة لهذه الجزاءات ولمن توقع عليه. ومن ثم فيتعين القول بأن نظام تأديب أعضاء مجلس الدولة لا يعرف نظام محو الجزاءات، ولا يمكن في هذا الشأن الرجوع إلى قانون العاملين المدنيين بالدولة بكونه الشريعة العامة في مجال الخدمة المدنية. ذلك أن المشرع قد وضع تنظيماً جامعاً للتأديب لهم، مانعاً من تطبيق نظم شئون العاملين المدنيين عليهم في هذا الشأن.

ويوصي الباحث بأن تعدل الجمعية العمومية عن ذلك الاتجاه والنظر نحو إمكانية الأخذ بنظام محو الجزاءات لأعضاء الهيئات القضائية بعد مدة زمنية يمكن أن تزيد عن تلك المقررة بالنسبة للكادر العام وعلى نحو يتناسب مع وظائفهم، وحتى لا تصبح العقوبة التأديبية وصمة عار أبدية في ملف الخدمة، ويكون ذلك المحو دافعاً للمخطئ في تدارك ما فرط من أمره فيحرص على الالتزام بالسلوك القويم، وقد يحتاج الأمر في هذه الحالة إلى تدخل تشريعي ليحدد المدة المناسبة التي يجري بعدها محو الجزاء.

ثانياً ــ مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات:

١) الاختصاص والتشكيل:

يختص مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات بالنظر في شأن المحالين إليه من أعضاء هيئة التدريس، والفصل في مدى ثبوت ما نسب إليهم من مخالفات تأديبية.

ويتشكل مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات – وفقاً لنص المادة /١٠٩/ من القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات – على النحو الآتي:

أ) أحد نواب رئيس الجامعة يعينه مجلس الجامعة سنوياً **(رئيساً)**.

ب) أستاذ من كلية الحقوق أو أحد أساتذة كلية الحقوق في الجامعة التي ليس بها كلية للحقوق يعينه مجلس الجامعة سنوياً **(عضواً)**.

---

[١] انظر في ذلك فتوى الجمعية العمومية ملف رقم ٣٠٢/٦/٨٦، جلسة ١٩٨٥/١١/٦، **الموسوعة الإدارية الحديثة**، الجزء الثامن والثلاثون، قاعدة رقم ٣٦، ص ١٠٣ وما بعدها.

ج) مستشار من مجلس الدولة يندب سنوياً. **(عضواً)**.

وفي حالة الغياب أو المانع يحل النائب الآخر لرئيس الجامعة ثم أقدم العمداء ثم من يليه في الأقدمية منهم محل الرئيس.

ومما تقدم، فإنه يتضح بجلاء أن المشرع قد حرص على أن يكون التشكيل خليطاً من العناصر الإدارية والقضائية من أجل الموازنة بين عنصري الفاعلية والضمان. ولعل من مظاهر حرص المشرع على كفالة عنصر الضمان في تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات النص على أن يكون تعيين رئيس المجلس وأستاذ كلية الحقوق باختيار مجلس الجامعة مما يوفر لهما قدرا كبيراً من الاستقلال عن رئيس الجامعة، كما أن اشتراك أستاذ من كلية الحقوق في عضوية المجلس يوفر ضمانة أخرى للمحال وتتمثل فيما يتمتع به ذلك العضو من خبرة قانونية عريضة ما يجعله أقدر من غيره من أساتذة الكليات الأخرى على الوقوف على صحيح حكم القانون، فضلاً عن أنه بحكم عمله واتصاله بالنواحي الإدارية يكون أقدر على الفهم الصحيح لظروف المخالفة التأديبية المنسوبة للمحال وملابساتها.

ومن جانب آخر فإن اشتراك مستشار من مجلس الدولة في عضوية المجلس وما يتمتع به من حيده واستقلال يزيد من درجة الضمان المكفولة للعضو المحال.

مما سبق يمكن استخلاص ملاحظات عدة على تشكيل مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات يمكن إجمالها فيما يأتي:

١ – أخذ المشرع بسنوية تشكيل المجلس ، وبناءً عليه لا يجوز المساس بتشكيل المجلس خلال تلك السنة إلا لقوة قاهرة أو ظرف طارئ، ويترتب على مخالفة ذلك التشكيل بطلان القرارات التأديبية الصادرة عنه. وقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه:" لم يكن هناك تشكيل ثابت لمحاكمة الطاعن، ولم يتحدد بصفة قاطعة أعضاء مجلس التأديب الذين اشتركوا في جلسة المرافعة وقرروا حجز الدعوى للحكم، وأنهم لم يكونوا معلومين سلفاً ولم يوقعوا على مسودة القرار، وبالتالي فإن ما صدر بشأن الطاعن لم يأخذ الشكل القانوني اللازم توافره في قرارات مجالس التأديب في التشكيل أو حضور الجلسات أو التوقيع على مسودة القرار، لأن مجالس التأديب تأخذ حكم المحاكم التأديبية من

جميع الوجوه، الأمر الذي يغدو معه القرار محل الطعن مخالفاً للقانون مخالفة جسيمة تنحدر به إلى درجة الانعدام " [١].

٢- إن تنظيم المشرع لعملية الحلول محل نائب رئيس الجامعة المعين أصبحت لا تواكب ما طرأ من تطور على قانون تنظيم الجامعات من تعدد نواب رئيس الجامعة بعد أن كان مقصوراً على نائبين فقط عند صدوره. ونقترح في هذا الشأن أن يعين مجلس الجامعة رئيس المجلس من بين نواب رئيس الجامعة عند غياب الأصيل أو قيام مانع لديه [٢].

ومن جانب آخر فإن المشرع قد سكت عن بيان الموقف في حالة قيام المانع بأي من عضوي المجلس، ومن ثم يرى الباحث ملاءمة أن يعين بديل له من درجته الوظيفية نفسها ، وبالطريقة نفسها بشأن تعيين الأصيل وهو الأمر المتفق مع القواعد العامة للحلول وعلى النحو الذي يكفل انتظام سير العمل بالمرفق العام.

٣- إن المشرع لم يجعل للنيابة الإدارية دوراً في كل مراحل تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات – على النحو السائد في مجالس تأديب ذوي الكادرات الخاصة – كما أنه لم ينص على الجهة التي تمثل الادعاء أمام مجلس التأديب. ولا ريب في أن خلو النص القانوني المحدد لتشكيل مجلس التأديب من تحديد ممثل الادعاء أمامه لهو أمر محل نظر، لأهمية أثر الادعاء في متابعة سير الدعوى التأديبية في كل مراحلها، استهلالاً بإيداع أوراقها سكرتارية المجلس ومروراً بإيضاح أدلة ثبوت المخالفة في حق المحال أمام المجلس وانتهاء بالطعن على القرار إذا كان هناك وجه لذلك أمام المحكمة الإدارية العليا [٣].

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٢٣١/ لسنة /٣٨/ ق، جلسة ١٩٩٣/١١/٦، مشار إليه: د. محمد ماهر أبو العينين. (١٩٩٩)، **التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٨٢٩.

[٢] انظر: د. ثروت عبد العال أحمد، **إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام "القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ "**، مرجع سابق، ص ٢٢١/٢٢٠؛ حيث يرى أنه يجب إلغاء الدور الذي يقوم به مجلس الجامعة في عملية اختيار أعضاء مجلس التأديب، وفى هذه الحالة تستند رئاسة المجلس لأقدم النواب ثم من يليه في الأقدمية في حالة قيام مانع لديه، أو أن يتضمن قرار مجلس الجامعة – في هذه الحالة – تعيين رئيس المجلس ومن يحل محله في حالة قيام مانع لديه في ذات القرار.

[٣] انظر: د. ثروت عبد العال أحمد، المرجع السابق، ص ٢٢٥.

ومن اللازم أن يتدخل المشرع بالنص على تحديد الجهة التي تمثل الادعاء أمام المجلس، وقد يكون من الملائم أن يمثله الأستاذ الذي حقق مع عضو هيئة التدريس المحال لأنه أقرب لفهم وقائع المخالفة المنسوبة إليه من غيره، فضلاً عما يحمله من خبرة قانونية عريضة – بحكم كونه أستاذاً في كلية الحقوق – كل ذلك يجعله أهلاً للقيام بتلك المهمة خير قيام، كما يمكن أن يتولى الادعاء أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق على ألا تقل درجته عن درجة العضو المحال.

٢) الإحالة إلى مجلس التأديب والإجراءات المتبعة أمامه:

وفقاً لنص المادة (١٠٥) من قانون تنظيم الجامعات فإن إحالة عضو هيئة التدريس إلى مجلس التأديب تكون بقرار من رئيس الجامعة. ويُعلن عضو هيئة التدريس المحال إلى مجلس التأديب ببيان التهم الموجة إليه وبصورة من تقرير التحقيق الذي أجرى معه، وذلك بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول قبل الجلسة المعينة للمحاكمة بعشرين يوماً على الأقل [١]. ولعضو هيئة التدريس المحال إلى مجلس التأديب الحق في الاطلاع على التحقيقات التي أجريت بشأن الواقعة المنسوبة إليه، وذلك في الأيام التي يعينها له رئيس الجامعة [٢].

هذا وقد نصت الفقرة الأخيرة من نص المادة (١٠٩) من القانون المذكور على أن تسري بالنسبة لمساءلة أعضاء هيئة التدريس أمام مجلس التأديب، القواعد الخاصة بالمحاكمة التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة. غير أنه بالرجوع إلى تلك النصوص يتبين لنا بوضوح أنها لم تتضمن كل القواعد الخاصة بالمحاكمة أمام المحاكم التأديبية، فأغلب تلك القواعد وردت في قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ وهو القانون الذي أنشئت في ظله المحاكم التأديبية ويتضمن بصفة أساسية القواعد التي تنظم طريقة عملها.

ولذلك فقد اتجه جانب فقهي[٣] إلى أن هذا النص معيب، فالأصل خضوع كل إجراءات المساءلة أمام مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات إلى النصوص المحددة بقانون تنظيم الجامعات لأنها نصوص خاصة، ولا يرجع إلى القواعد المقررة في القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ أو الأصول

---

(١) انظر: المادة (١٠٧) من قانون تنظيم الجامعات المصرية.

(٢) انظر: المادة (١٠٨) من قانون تنظيم الجامعات المصرية.

(٣) انظر: المستشار عبد الوهاب البنداري، **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**، دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، بدون عام نشر، ص ٢٠٩.

العامة للمحاكمات إلا في حالة لا يوجد نص خاص. واتجه جانب آخر من الفقه [١] إلى أن ذلك كان من قبيل السهو غير المقصود من جانب المشرع. وسندهم في ذلك أنه بالنسبة للمدرسين المساعدين والمعيدين فإنه يتبع في قواعد محاكمتهم أمام مجلس التأديب الخاص بهم القواعد المنصوص عليها في القانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٥٨. ولا يعقل أن تكون إرادة المشرع قد اتجهت إلى ذلك التمييز غير المسوغ، وهم يرجعون ذلك إلى تناثر الأحكام المنظمة للمحاكمات التأديبية في عديد من القوانين والتشريعات، وينادون – بحق – بضرورة التدخل التشريعي بتجميع تلك القواعد المتناثرة بين دفتي قانون واحد.

٣) العقوبات التي يفرضها المجلس:

يتولى مجلس التأديب تقدير مدى توافر أركان المخالفة التأديبية في حق المحال من فقده، وبناء عليه فللمجلس إما أن يقضي بالبراءة في حالة لم يثبت الاتهام، أو أن يقضي بالإدانة ويوقع العقوبة الملاءمة على المحال من بين العقوبات التي نص عليها المشرع في المادة (١١٠) من قانون تنظيم الجامعات وهي: (– التنبيه. – اللوم. – اللوم مع تأخير العلاوة المستحقة لمدة واحدة، أو تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى أو ما في حكمها لمدة سنتين على الأكثر. – العزل من الوظيفة مع الاحتفاظ بالمعاش أو المكافأة. – العزل مع الحرمان من المعاش أو المكافأة في حدود الربع).

ومفاد ما تقدم أن لمجلس التأديب سلطة تقديرية في إنزال العقوبة الملاءمة على العضو المحال وفقاً لما يقدره من جسامة المخالفة التأديبية الثابتة في حقه. غير أن تلك السلطة التقديرية تنحسر وتضحى سلطة مقيدة، فتتقيد بعقوبة الفصل إذا ثبت في حق العضو المحال ارتكابه فعلاً يزرى بشرفه، أو من شأنه أن يمس نزاهته أو إعطاء دروس خصوصية سواء بمقابل أو بدون مقابل، وذلك إعمالاً لنص الفقرة الخامسة من المادة (١١٠) من قانون تنظيم الجامعات.

وهو ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بقضائها بأنه: " ومن حيث إنه وقد ثبت أن الدكتور / .../ قد أعطى دروساً لبعض طلبة كلية طب الأسنان بجامعة القاهرة، الذي كان منتدباً للتدريس فيها في العام الجامعي، لذلك فإنه يكون قد خالف حكم المادة (١٠٣) من قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ فيما تنص عليه من أنه لا يجوز لأعضاء هيئة التدريس إعطاء دروس خصوصية بمقابل أو بغير مقابل. ومن ثم يكون ما انتهى إليه مجلس التأديب من عزله من

---

[١] انظر: د. ثروت عبد العال أحمد، **إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام "القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ "**، مرجع سابق، ص ٢٢٥ وما بعدها.

وظيفته مع الاحتفاظ بالمعاش أو المكافأة متفقاً وحكم الفقرة الخامسة من المادة (١١٠) من القانون المذكور". [١]

ومراعاة من المشرع لجسامة الآثار المالية والأدبية المترتبة على توقيع عقوبة العزل، وكونها أقصى الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على عضو هيئة التدريس، فقد نص صراحة على أنه لا يجوز عزل عضو هيئة التدريس إلا بحكم من مجلس التأديب.

وإذا قرر مجلس التأديب عزل عضو هيئة التدريس من وظيفته فإن خدمته تنتهي من تاريخ صدور هذا القرار، ما لم يكن موقوفاً عن عمله فإن خدمته تنتهى من تاريخ وقفه، وفي هذه الحالة لا يجوز أن يُسترد منه ما سبق أن صرف له من أجر [٢]، وذلك تطبيقاً لنص المادة (٦٣) من قانون الخدمة المدنية رقم /٨١/ لعام ٢٠١٦ لأنه الوعاء العام والشريعة الأصلية التي يرجع إليها فيما لم يرد به نص في القوانين الخاصة.

وتسري أحكام المادة /٦٧/ المنصوص عليها من قانون الخدمة بخصوص محو الجزاءات التأديبية على أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، وينعقد الاختصاص بهذا الإجراء لرئيس الجامعة بعد العرض على مجلس الجامعة بناءً على اقتراح مجلس الكلية وأخذ رأى مجلس القسم. ولا ينال من ذلك كون النظام المتكامل الذي أتى به قانون الجامعات في شأن تأديبهم قد خلت نصوصه من أحكام خاصة لمحو الجزاءات، أو أن هذا النظام المتكامل يتأبى مع الرجوع إلى الأصل العام. إذ إن ذلك مردود عليه بأن العلاقة بين الخاص والعام من القوانين – هي في حقيقتها – علاقة بين نظامين قائمين معاً، والتنظيم الخاص يورد ما يناسب الخصوص من أحكام تاركاً غيرها محكوماً بالتنظيمات العامة.[٣]

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /٣٠٢/ لسنة /٢٧/ ق، جلسة١٩٨٢/٢/٢٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثاني عشر؛ مشار إليه: د. محمد ماهر أبو العينين، **التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة**، مرجع سابق، ص ٨١٨ وما بعدها.

[٢] انظر: د. ثروت عبد العال أحمد، **إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام "القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ "**، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

[٣] انظر في ذلك المعنى فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف رقم (٢/٢٤٧) بجلسة ١٩٩٥/٣/٢٢، لم تنشر بعد؛ مشار إليه: د. محمد ماهر أبو العينين، **التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة**، مرجع سابق، ص ٩٢٠ وما بعدها.

الفرع الثالث

تطبيقات المجالس التأديبية في سورية

تضطلع السلطة الرئاسية في سورية بموجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ بتوقيع العقوبات الخفيفة على كل العاملين في الدولة، فلها أن توقع عقوبة (التنبيه، والإنذار، والحسم من الأجر، وتأخير وحجب الترفيع) بحق الموظف المخطئ دون أن تتقيد في ذلك بالرجوع إلى جهة أخرى، إلا أنه عند توقيع العقوبات الشديدة (النقل التأديبي، التسريح التأديبي، الطرد) – وكذلك العقوبات الخفيفة – فإنه يتعين عليها الرجوع إلى المحكمة المسلكية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة الحالي رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ لإصدار حكم قضائي بحق الموظف المخطئ. [١]

لكن المشرع السوري استثنى من أحكام القانون الأساسي للعاملين فئات معينة من الموظفين وأخضعهم لمجالس تأديبية خاصة بهم في حال ارتكابهم مخالفة مسلكية، وهذه العقوبة قد تكون خفيفة مثل التنبيه والإنذار واللوم فيقتصر توقيعها من قبل السلطة الرئاسية التابع لها الموظف، أو تكون شديدة فيحال إلى مجلس تأديبي ليبت فيها، ويتكون هذا المجلس من ممثلين عن الإدارة والقضاء فيتصف بأنه مجلس ذو اختصاص قضائي.

وتسري القاعدة العامة في تشكيل المجالس التأديبية على مجالس التأديب الخاصة في سورية، فيجب أن يكون مجلس التأديب مشكلاً تشكيلاً صحيحاً وفقاً لحكم القانون، فإذا نص القانون على تشكيل محدد لمجلس التأديب فلا يجوز مخالفته لتعلق ذلك بالنظام العام.

وبالعودة إلى القوانين الخاصة المنظمة لشؤون الموظفين الخاضعين في محاكماتهم التأديبية للمجالس التأديبية، نلاحظ عامةً ما يأتي [٢]:

١- بعض هذه المجالس مشكل من عناصر إدارية خالصة وبعضها الآخر مشكل من عناصر قضائية خالصة، وبعض منها مشكل تشكيلاً مختلطاً ما بين عناصر إدارية وقضائية.

٢- حدد المشرع عدد أعضاء مجلس التأديب تحديداً دقيقاً، وعليه ، يتعين مراعاة ذلك عند تشكيل مجلس التأديب من دون زيادة أو نقصان، بحسبان أن الزيادة أو النقصان في العدد المقرر قانوناً يعد إخلالاً جوهرياً بالأصول العامة للمحاكمات وهو يتعلق بالنظام العام، فغياب التقيد بالعدد

---

(١) انظر: المادة /٧٠/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ في الجمهورية العربية السورية.

(٢) انظر: د. بثينة علي سليمان. **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص ١٢٧ وما بعدها.

المحدد قانوناً من شأنه أن يبطل تشكيل المجلس ويؤثر بالتالي على القرار الذي أصدره ما يجعله مشوباً ببطلان جوهري ينحدر به إلى درجة الانعدام [١]، فيتعين معه إلغاء قرار مجلس التأديب وإعادته إلى الحكم مجدداً بتشكيل صحيح.

٣- حدد المشرع أعضاء مجالس التأديب بصفاتهم، وعليه يجب التقيد بتلك الصفات عند تشكيل المجلس من دون اللجوء إلى أي تغيير بالصفات التي اشترطها المشرع قانوناً تحت طائلة بطلان التشكيل وبالتالي بطلان القرار الصادر من المجلس.

٤- ابتعد المشرع السوري عن تأقيت مجالس التأديب، فلم يحدد التشكيل بمدة زمنية معينة، وقد كان موفقاً في ذلك لكون التأقيت وخاصة للمدد القصيرة يؤثر في نفسية أعضاء المجلس، وخاصة الإداريين منهم، ذلك أنه قد يحاول إرضاء الرؤساء الإداريين والاتجاه بالمجلس نحو تبني وجهات نظرهم حتى يعاد تعيينه في مرات تالية فاستقرار أعضاء المجلس في مباشرتهم لمهماتهم القضائية يؤدي إلى اطمئنان ذوي الشأن.

٥- لم نجد نصاً قانونياً يوجب تنحية أو رد أحد أعضاء مجلس التأديب على النحو المنصوص عنه قانوناً بالنسبة إلى القضاة، وعلى الرغم من عناء البحث لتبيان موقف مجلس الدولة السوري من ذلك لم نجد أي قرار أسعفنا للاستناد إليه بإقرار إمكانية التنحي والرد لعضو مجلس التأديب، وأعتقد غياب إمكانية إخضاع أعضاء مجلس التأديب إلى قواعد الرد والتنحي الخاصة بالقضاة لأن ذلك يقضي تنظيماً قضائياً كاملاً، وهذا الأمر يفتقر إليه نظام مجالس التأديب في سورية.

وكما هو الحال في مصر فقد أنشأ المشرع السوري نظاماً تأديبياً خاصاً لفئات معينة من الموظفين حسب ما نصت عليه المادة /١٥٩/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة بأن:" /أ/ يستثنى من أحكام هذا القانون:١- قضاة الحكم والنيابة الخاضعون لقانون السلطة القضائية وقضاة المحكمة الدستورية العليا وقضاة مجلس الدولة ومحامو ادارة قضايا الدولة. ٢- أعضاء الهيئة التعليمية والتدريسية والفنية الخاضعون لقانون تنظيم الجامعات. ٣- العاملون في الفتوى والتدريس

---

[١] انظر: القرار رقم /٣١٤/ لعام ٢٠٢٠، أساس ٢١٧٤، الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية، حيث قضت بأن:" ١- إن الانعدام بحسب ما ذهب إليه الفقه واستقر عليه الاجتهاد القضائي هو فقدان الحكم القضائي ركنا من أركان وجوده كصدوره من قاضيين بدلا من ثلاثة قضاة أو صدوره دون توقيع أعضاء المحكمة عليه أو صدوره من شخص زالت عنه ولاية القضاء أو اشتراك أحد قضاة المحكمة التي نظرت المنازعة في مرحلتها الأولى وقضت فيه موضوعا في الحكم الصادر بالدرجة الثانية فيها أو صدوره على شخص متوفى قبل رفع الدعوى. ٢- إن صدور حكمين متناقضين أحدهما صادر عن محكمة القضاء الإداري ومكتسب الدرجة القطعية والثاني صادر عن المحكمة الإدارية العليا لا يعتبر سبب من أسباب الانعدام حيث أن لكل قضية ظروفها ومعطياتها وأسبابها.".

الديني والأئمة والخطباء والوعاظ والقراء والمؤذنون وخدم المساجد وغيرهم من أرباب الشعائر الدينية. ٤-عسكريو الجيش والقوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي. ٥-الضابطة الجمركية. ٦-الجهاز الفني وأعضاء هيئة البحث العلمي في مركز البحوث العلمية وأعضاء الهيئة الفنية وأعضاء الهيئة المخبرية وأعضاء هيئة البحث العلمي في هيئة الطاقة الذرية العربية. ٧- العاملون العلميون في هيئة الموسوعة. ٨- الركب الطائر في مؤسسة الطيران العربية السورية، والركب المبحر في شركة الملاحة البحرية السورية. ٩- العمال المحليون المعينون في البعثات الخارجية...". إذاً فتطبيقات المجالس التأديبية عديدة في سورية، ونقتصر في بحثنا هذا على أهم تطبيقات تلك المجالس في سورية حسب أهميتها في الواقع العملي ومنها قضاة الحكم والنيابة العامة وقضاة مجلس الدولة ومجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية بالجامعات، ونبحث في تشكيلها واختصاصاتها وإجراءات الإحالة إلى مجلس التأديب وما يقضي به وفقاً للآتي:

أولاً ـــ مجلس تأديب قضاة الحكم والنيابة العامة ومن في حكمهم:

لا شك في أنه من ضمانات إعمال القاضي لقيم النزاهة وضمان حسن قيامه بواجباته القضائية على الوجه المحدد بمقتضى أحكام منظومة التشريعات القضائية وقواعدها، وتأكيد التشريعات القضائية هذه على اختلافها لمبدأ المساءلة التأديبية للقضاة حال انتهاكهم وإخلالهم بواجباتهم الوظيفية، ولسلوك وآداب مهنة القضاء، ونظراً إلى خطورة موضوع المساءلة التأديبية للقضاة، والآثار السلبية التي يمكن أن تنتج عنه على صعيد استقلال القضاء وحياده، فإنه يتعين أن تحاط إجراءات مساءلة القضاة بضمانات حقيقية وفعالة تهدف إلى حماية القضاة والحيلولة دون التعسف في استخدام هذه المساءلة أو استغلالها على وجه لا يتفق مع استقلال القاضي أو شعوره بالحصانة لدى ممارسته لوظيفته القضائية، من هنا نجد أن المشرع السوري خص القضاة بمحاكمة تأديبية خاصة ينظمها قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٩٨) لعام ١٩٦١ وتعديلاته.

١) تشكيل المجلس:

تنص الفقرة الأولى من المادة /١٣٣/ من الدستور الحالي لسنة ٢٠١٢ على أن:" **يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية، ويُبيّن القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل**

فيه". أما المرجع في تحديد جميع القواعد والأحكام المتعلقة بمجلس القضاء الأعلى هو قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٩٨/ بتاريخ ١٩٦١/١١/١٥ ويبقى ساري المفعول [١].

والملاحظ أن القواعد والأحكام المتعلقة بمجلس القضاء الأعلى في ظل الدستور القائم حالياً، ولا سيما ما يخص تأليف المجلس ورئاسته، بقيت على حالها ولم تتغير [٢].

تنص المادة (١٠٧) [٣] من قانون السلطة القضائية على أنه تفرض العقوبات المسلكية على القضاة من قبل مجلس القضاء الأعلى ويحالون عليه بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى لا ينشر في الجريدة الرسمية، ويشكل مجلس القضاء الأعلى على النحو الآتى [٤]:

أ) رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل في حال غيابه **(رئيساً)**.

ب) رئيس محكمة النقض **(عضواً)**.

ج) النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض **(عضوين)**.

د) معاون الوزير لوزارة العدل **(عضواً)**.

هـ) النائب العام **(عضواً)**.

و) رئيس إدارة التفتيش القضائي **(عضواً)**.

وهنا نلاحظ وجود ثلاثة أعضاء ممثلين عن السلطة التنفيذية وهم (رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل في حال غيابه، معاون الوزير لوزارة العدل، النائب العام) وثلاثة أعضاء من السلطة القضائية وهم (رئيس محكمة النقض، النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض، ورئيس إدارة التفتيش القضائي) وهذا تمثيل متساوٍ من عناصر إدارية وقضائية.

---

[١] انظر: المادة /١٥٤/ من الدستور السوري الصادر سنة ٢٠١٢ حيث تنص على أنه:" **تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تُعدل بما يتوافق مع أحكامه، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية**"؛ انظر: د. حسن مصطفى البحري، **دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء**، مرجع سابق، ص ٩.

[٢] انظر: د. حسن مصطفى البحري، **دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء**، مرجع سابق، ص ١٠.

[٣] معدلة بالمرسوم التشريعي رقم ١٢٠ تاريخ ١٩٦٢/٩/١١.

[٤] انظر: المادة (٦٥) من قانون السلطة القضائية المعدلة بالمرسوم التشريعي ٢٤ تاريخ ١٩٦٦/٢/١٤ وبالمرسوم التشريعي ٢٩٨ تاريخ١٩٦٩/١٢/٢٠.

وإذا غاب معاون الوزير أو رئيس التفتيش يكمل النصاب مدير إدارة التشريع وفي حالة غياب أحد الأعضاء الآخرين، يكمل النصاب أقدم المستشارين في محكمة النقض.

نلاحظ على تشكيل المجلس النقاط الآتية [١]:

أ. فيما يتعلق بعضوية المجلس: إن وجود رئيس إدارة التفتيش القضائي عضواً في مجلس القضاء الأعلى (مجلس التأديب) منتقد لناحية أنه هو من يتولى التحقيق بداية مع القاضي ويستجوبه، وبالتالي يهيىء التقرير التفتيشي الذي يحال على أساسه القاضي إلى مجلس التأديب، فكيف للمحقق أن يكون حكماً في القضية التي حقق فيها، و لاسيما أن ذلك يخالف القانون إذا أعملنا القياس بين هذه الحالة وحالة أنه لا يجوز لقاضي النيابة الذي نظر الدعوى ولا قاضي التحقيق الذي حقق فيها أن يحكما فيها، وبالتالي نرى استبعاده من عضوية المجلس.

ب. فيما يتعلق بطريقة تسمية أعضاء المجلس: لاحظنا في المادة السابقة أن المشرع حدد أعضاء مجلس القضاء الأعلى بصفاتهم، وهذا من شأنه أن يجعل تسمية أعضاء المجلس بيد وزير العدل في الحقيقة، من خلال ما يسمى بالتشكيلات القضائية، إذ يستطيع أن يكلف أو يسمي أي قاض يريده (نائباً عاماً)، أو (رئيساً لإدارة التفتيش القضائي) أو (نائباً لرئيس محكمة النقض) مكان قضاة آخرين لا يريدهم وهذا ما يحصل في الواقع للأسف.

لذلك نرى أن تسمية أعضاء مجلس القضاء الأعلى بمرسوم أكثر ضمانة للأعضاء، وهذا من شأنه أن يساعد الأعضاء على استقرار عملهم وإبداء الآراء بموضوعية من دون أي مسايرة أو خوف من استبدال غيرهم بهم تبعاً لآرائهم المخالفة لرأي وزير العدل.

ج. المشرع لم يحدد مدة زمنية معينة لتشكيل المجلس، وأرى وجوب تأقيته بمدة زمنية معينة لا تقل عن ثلاث سنوات – مثلاً– بحسبان أن استقرار أعضاء المجلس في مباشرتهم لمهماتهم القضائية يؤدي إلى اطمئنان ذوي الشأن، إضافة إلى وجود ضمانة تتمثل في أنه خلال سريان هذه المدة المحددة لتشكيل مجلس التأديب لا يجوز المساس بتشكيل المجلس إلا لقوة قاهرة أو لظرف طارئ، ومن المفيد أن يكون تحديد المدة في المرسوم نفسه الذي اقترحنا استصداره من رئيس الجمهورية والمتعلق بتسمية أعضاء المجلس.

د. نلاحظ في هذا الشأن أن هناك ثلاثة أعضاء (من أجمالي عدد أعضاء مجلس القضاء الأعلى) ينتمون إلى السلطة التنفيذية (وهؤلاء هم: وزير العدل، ومعاون الوزير، والنائب العام)، وهو

---

(١) انظر: د. بثينة علي سليمان. **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص١٥٨.

ما يعطي لهذه السلطة الأخيرة هيمنة واضحة على القرارات التي يتخذها هذا المجلس، وهذا طبعاً مما يتعارض مع مقتضيات **مبدأ الفصل بين السلطات**، فضلاً عن أنه يتعارض مع مبدأ آخر تحرص معظم الدساتير على إدراجه في أصلابها ألا وهو **مبدأ استقلال القضاء** [١].

٢) اختصاصات مجلس تأديب قضاة الحكم والنيابة العامة:

أعطى قانون السلطة القضائية المشار إليه أعلاه لمجلس تأديب القضاة عديداً من الصلاحيات كالآتي:

أ. النظر في المخالفات المسلكية التي يرتكبها القضاة على اختلاف درجاتهم[٢]، والمحالين عليه بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى لا ينشر في الجريدة الرسمية، استناداً إلى الملف التفتيشي المحال من رئيس إدارة التفتيش القضائي موضوع المخالفة محل المساءلة، وبالتالي توقيع العقوبات المسلكية المحددة قانوناً عليهم.

ب. يجوز لمجلس القضاء الأعلى استكمال التحقيق عند الحاجة، إذ يحق لرئيس مجلس القضاء الأعلى أن يعين أحد أعضاء المجلس مقرراً لاستكمال التحقيق الذي يراه ضرورياً، إعمالاً لنص المادة (١١١) من قانون السلطة القضائية.

ج. يحق لمجلس القضاء الأعلى كف يد القضاة المحالين عليه بعد استصدار قرار بذلك من المجلس نفسه [٣]، إلا أنه عملياً لم يحدث أن اتخذ مجلس القضاء الأعلى قراراً بكف يد أحد من القضاة المحالين عليه طيلة مدة التحقيق معه، إذ جرت العادة على أن يكون قرار كف اليد ملازماً للقرار المتخذ بعزل القاضي المتهم، أي كف يد القاضي يكون في المدة ما بين صدور قرار العزل وتنفيذه.

---

[١] انظر: د. حسن مصطفى البحري، **دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء**، مرجع سابق، ص ١١.

[٢] نصت المادة (١٠٨) من قانون السلطة القضائية المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم ١٢٠ تاريخ ١٩٦٢/٩/١١ على أنه:" **يحال إلى مجلس القضاء الأعلى القضاة الذين يخلون بواجباتهم أو يسيؤن بقول أو عمل أو كتابة إلى كرامتهم الشخصية أو كرامة القضاء أو يخالفون القوانين والأنظمة.**"؛ كما نصت عليه المادة / ١٠٧ / من قانون السلطة القضائية بقولها: " تفرض العقوبات المسلكية على القضاة من قبل مجلس القضاء الأعلى، ويحالون عليه بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى لا ينشر في الجريدة الرسمية "، لتعمق أكثر في اختصاصات مجلس القضاء الأعلى راجع: د. حسن مصطفى البحري، **دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء**، مرجع سابق، ص ١١ وما بعدها.

[٣] انظر: المادة (١٠٩) من قانون السلطة القضائية وتعديلاته.

د. لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر إنهاء خدمة القاضي عند إكماله الخامسة والستين أو بعد تجاوزها إذا ما وجد – المجلس – أنه لم يعد قادراً على الإيفاء بموجبات الوظيفة القضائية [١]، وفقاً للفقرة /ب/ من المادة (١٠١) المعدلة بالقانون رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٦.

هـ) يتولى مجلس القضاء الأعلى وضع جدول ترفيع القضاة، إعمالاً للمادة (٩٦) من قانون السلطة القضائية [٢].

و) لمجلس القضاء الأعلى إعطاء القرار بترفيع القضاة ونقلهم وتأديبهم وعزلهم بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ثلاثة من أعضائه [٣].

٣) الإحالة إلى المجلس:

إذا كان قانون السلطة القضائية قد خصص الفصل السابع منه لموضوع مساءلة القضاة تأديبياً، فإنه لم يسند المحاكمة التأديبية لجهة قضائية أخرى وذلك حفاظاً على كيان القاضي، إذ أورد عدة نصوص تتعلق بكيفية إجراء المحاكمة التأديبية بدءاً من إقامة الدعوى التأديبية وانتهاءً بالحكم فيها على النحو الآتي [٤]:

---

[١] يتم إنهاء الخدمة في هذه الحالة بمرسوم، وتصفى حقوق القاضي الذي تنهى خدمته وفقاً للقوانين النافذة، كما تجدر الإشارة إلى أنه ووفقاً للمادة (١٠١) من القانون نفسه يحال القاضي على التقاعد عند إكماله سبعين سنة، ولا يجوز تمديد خدمته ولا حرمانه من التقاعد لأي سبب، وهذا يشير إلى أن مجلس القضاء الأعلى لا يستصدر قراراً بتمديد خدمة القاضي بعد الخامسة والستين وإنما يحق للقاضي البقاء في وظيفته القضائية حتى بلوغ السبعين من دون أي قرار بتمديد خدمته.

[٢] نظمت المادتين /٩٧/ و /٩٨/ من قانون السلطة القضائية موضوع وضع جدول ترفيع القضاة بدقة، حيث نصت المادة /٩٧/ على أن :١. يتولى مجلس القضاء الأعلى وضع جدول ترفيع القضاة. ٢. ينظم مجلس القضاء الأعلى جدولاً يبين فيه أسماء من يستحق الترفيع من القضاة المبينين في الفئات ٤ و٥ و٦ و٧ و٨ ويبلغه إلى القضاة خلال النصف الأول من شهر حزيران من كل عام. ٣. لكل قاضٍ لم يرد اسمه في هذه الجداول أن يقدم اعتراضه إلى مجلس القضاء الأعلى خلال النصف الثاني من هذا الشهر. ٤. يفصل مجلس القضاء الأعلى في هذه الاعتراضات خلال النصف الأول من شهر تموز بقرار قطعي لا يقبل أي طريق من طرق الطعن. ويحق للمجلس استطلاع رأي رؤساء كل منطقة قضائية بشأن القضاة العاملين. انظر: د. حسن مصطفى البحري، **دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء**، مرجع سابق، ص ١٤.

[٣] انظر: المادة (٦٧) من قانون السلطة القضائية، المعدلة بالمرسوم التشريعي ٦٦ تاريخ ١٩٦٢/٧/١٢، والمرسوم التشريعي ١٢٠ تاريخ ١٩٦٢/٩/١١، والمرسوم التشريعي ٥٨ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٢٧؛ وانظر أيضاً: د. حسن مصطفى البحري، **دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء**، مرجع سابق، ص١٥.

[٤] انظر: المواد (١٠٥) حتى (١١٣) من قانون السلطة القضائية الفصل السابع منه.

أ. تقام الدعوى التأديبية أمام مجلس القضاء الأعلى بحق القاضي المخالف بناءً على تقرير تفتيشي صادر من رئيس إدارة التفتيش القضائي يتضمن مقترحاً بإحالة القاضي إلى المحاكمة التأديبية، وعليه يحال القاضي موضوع التقرير التفتيشي إلى مجلس القضاء الأعلى بمرسوم لا ينشر في الجريدة الرسمية، بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى.

ب. ترفع الدعوى التأديبية بموجب تقرير تفتيشي يتضمن بيان التهمة وأدلة ثبوتها ويقدم إلى مجلس القضاء الأعلى (مجلس التأديب) الذي يتولى تبليغ القاضي للمثول أمامه.

ج. تجري المحاكمة أمام المجلس بصورة سرية، في سبيل وقف التأثير في سمعة القاضي أو رفض استغلال هذه المحاكمات للتشهير به، ولا يجوز أن تكون جلسات المحاكمة بصورة علنية ولو طلب القاضي المحال ذلك تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة (١١١) من قانون السلطة القضائية.

د. يحضر القاضي المحال للتأديب جلسات المحاكمة بنفسه، وله أن يستعين بأحد القضاة للدفاع عنه وفق ما جاء في الفقرة الأولى من المادة (١١٠) من قانون السلطة القضائية، ويؤيد الباحث هنا المشرع السوري عندما أجاز للقاضي المحال على مجلس القضاء الأعلى أن يستعين بأحد القضاة للدفاع عنه بدلاً من الاستعانة بمحامٍ ذلك يعزز من المحافظة على سمعة القضاة ومكانتهم الخاصة في المجتمع.

هـ. إذا لم يحضر القاضي المحال على مجلس القضاء الأعلى أو لم ينب عنه قاضياً جاز الحكم في غيبته، وله حق الاعتراض عليه في ميعاد خمسة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغه.

و. يحق لرئيس مجلس القضاء الأعلى أن يعين أحد أعضاء المجلس مقرراً لاستكمال التحقيق عند الحاجة، وفقاً للفقرة الأولى من المادة ١١١ من قانون السلطة القضائية ونلاحظ هنا أن المشرع السوري عدّ موضوع التحقيق مع القاضي أمراً جوازياً يعود تقديره لرئيس مجلس القضاء الأعلى (رئيس الجمهورية الذي ينوب عنه وزير العدل) ما يضعف من الضمانات اللازمة لحماية القاضي ومراعاة مقتضيات استقلاله وحياده.

٤) العقوبات التي يفرضها المجلس:

حددت العقوبات بنص المادة (١٠٥) من قانون السلطة القضائية على سبيل الحصر العقوبات المسلكية التي يجوز توقيعها على القضاة وهي [١]:

---

[١] انظر: د. بثينة علي سليمان. **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص١٦١.

أ) اللـوم: وهـي إخطـار القاضـي بكتـاب يتضـمن المخالفـة المرتكبـة ولفـت النظـر إلـى اجتنـاب مثلهـا، ويجوز أن يتضمن الحكم عدم تسجيل اللوم في سجل القاضي.

ب) قطـع الراتـب: وهـي حسـم مبلـغ لا يتجـاوز عشـر راتـب القاضـي الشـهري غيـر الصـافي لمـدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة.

ج) عقوبة تأخير الترفيع: هي حرمان القاضي من الترفيع لمدة لا تتجاوز السنتين.

د) عقوبة العزل: هي إنهاء خدمة القاضي وتصفية حقوقه وفقاً لهذا القانون.

ونظـراً إلـى خطـورة عقوبـة العـزل أعتقـد أنـه مـن الضـروري أن يحـدد القـانون تحديـداً دقيقـاً الحـالات التـي يجـوز فيهـا فـرض هـذه العقوبـة منعـاً للتعسـف باسـتعمالها علـى نحـو يمـس بنزاهـة القضـاة وحيـادهم. ولا بد من الإشارة إلى أن العقوبات المسلكية السابق الإشارة إليها غير قابلة للعفو [١].

ثانياً ـــ مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة:

أنشـأ المشـرع فـي قـانون مجلـس الدولـة السـوري رقـم /٣٢/ لعـام ٢٠١٩ نظامـاً تأديبيـاً خاصـاً بالقضـاة، وأسـندَ إلـى المجلـس الخـاص مهمـة إحالـة القضـاة إلـى مجلـس التأديـب [٢]، وذلـك فـي حـال إخلالهـم بواجبـاتهم ومنهـا مـا نصـت عليـه المـادة /٩٦/ مـن القـانون /٣٢/ المـذكور علـى أنـه:" لا يجـوز لقضـاة المجلـس إفشـاء سـر المـداولات، ويجـب علـيهم أن يرتـدوا فـي أثنـاء الجلسـات الـرداء والشـارات التـي تُحـدَّد بقـرار مـن المجلـس الخـاص"، وغنـي عـن البيـان أن مخالفـة هـذا الواجـب تعنـي مـن الناحيـة المسـلكية ارتكاب القاضي جرماً تأديبياً، يشكل سبباً لمساءلته مسلكياً [٣].

كمـا تضـمنت المـادة /٩٨/ مـن القـانون /٣٢/ محظـوراً آخـر علـى القاضـي يتجسـد فـي عـدم جـواز الجمـع بـين الوظيفـة القضـائية وأي مهنـة أو عمـل أخـر إذا كـان مـن شـأنه أن يضـر بـأداء الواجبـات الوظيفيـة، إلا أنـه أجـاز لقضـاة مجلـس الدولـة التـدريس فـي كليـات الحقـوق انطلاقـاً مـن حقيقـة أنـه سـينقل

---

[١] انظر: المادة (١١٢) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٨ لعام ١٩٦١.

[٢] انظر: المادة /٩٠/ الفقرة /٣/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ حيث نصت:"١- يشكل المجلس الخاص من: أ. رئيس مجلس الدولة (رئيساً)، ب. ستة من نواب الرئيس (أعضاء)، ٢ – في حالة الشغور يكمل النصاب من أقدم المستشارين، ٣- يختص المجلس الخاص بالآتي: ... ك. اقتراح إحالة قضاة المجلس إلى مجلس التأديب.".

[٣] انظر: د. سعيد نحيلي. **القانون الإداري ج٣ " تنظيم القضاء الإداري في سورية"**، مرجع سابق، ص ١٥٤.

خبراتـه القضـائية إلـى طلابهـا، ويتفاعـل مـع الأكـاديميين ويكسـب مـنهم الخبـرة التـي مـن شـأنها أن تعـزز من كفاءته العلمية والعملية [١]. وعليه سندرس هذا المجلس وفقاً للآتي:

١) التشكيل والاختصاص:

تـنص المـادة /١٠٨/ مـن قـانون مجلـس الدولـة بأنـه: " ١-يشـكل مجلـس التأديـب مـن المجلـس الخاص منضماً إليه أربعة من المستشارين بحسب ترتيب الأقدم منهم.

ويخـتص هـذا المجلـس بمحاكمـة قضـاة المجلـس مـن الناحيـة التأديبيـة ويفصـل مجلـس التأديـب فـي الـدعوى التأديبيـة بعـد سـماع أقـوال القاضـي والاطـلاع علـى مـا يبديـه مـن دفـوع ويصـدر قراراتـه بأغلبيـة ثلثي الأعضاء."، إذ يكون للمجلس ولاية القضاء كاملة.

٢) الإحالة إلى المجلس:

بينـت المـادة (١٠٦) مـن قـانون مجلـس الدولـة، الأحكـام الخاصـة بتأديـب قضـاة المجلـس والإجـراءات المتبعـة فـي محاكمـة قاضـي مجلـس الدولـة مسـلكياً، ففـي الجـرائم التـي يرتكبهـا قضـاة المجلـس فـي أثنـاء قيـامهم بالوظيفـة أو خارجهـا، لا تقـام دعـوى الحـق العـام إلا مـن قبـل النائـب العـام بعـد الحصـول علـى إذن مسـبق مـن المجلـس الخـاص، ويحـاكم قاضـي المجلـس فـي هـذه الحالـة وفقـاً للأصـول والإجـراءات المتبعـة فـي محاكمـة القضـاة المنصـوص عليهـا فـي قـانون السـلطة القضـائية، ولـيس للمـدعي الشخصـي أن يحـرك دعـوى الحـق العـام فـي جميـع الجـرائم المـذكورة، وإنمـا يترتـب علـى النائـب العـام حـين رفـع الشـكوى إليـه أن يحيلها إلى المجلس الخاص.

فالادعـاء الشخصـي يقـدم بحـق أحـد قضـاة مجلـس الدولـة إلـى النائـب العـام فـي الجمهوريـة، إذ يتعـين علـى النائـب العـام إحالـة الشـكوى إلـى المجلـس الخـاص للحصـول علـى إذن بتحريـك الـدعوى، فـإذا تبـين للمجلـس الخـاص أن الفعـل المنسـوب إلـى أحـد قضـاة المجلـس ناشـئ عـن العمـل الـوظيفي يحيـل الملـف إلى إدارة التفتيش القضائي لإجراء المقتضى، ويبت بمنح الإذن بعد انتهاء التحقيق. [٢]

وحـددت المـادة (١٠٨) مـن القـانون المـذكور الإحالـة إلـى مجلـس التأديـب بموجـب مرسـوم بنـاءً علـى اقتراح المجلس الخاص.

---

[١] انظر: د. سعيد نحيلي. **القانون الإداري ج٣ " تنظيم القضاء الإداري في سورية"**، المرجع السابق، ص ١٥٤.

[٢] انظر: المادة (١٠٧) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

ومثلما أحاط المشرع محاكمة القضاة العاديين بالسرية التامة نحا الأمر نفسه في محاكمة المجلس التأديبي لقاضي مجلس الدولة، وتعدّ جلساته سرية. ويحق للقاضي المحاكم تأديبياً أن يستعين بأحد زملائه من قضاة المجلس للدفاع عنه.

يستطيع العضو الذي يحاكم تأديبياً تقديم استقالته إلى المجلس الخاص، وبالتالي تنقضي الدعوى التأديبية في حال قبلت استقالته، علماً أنه لا تأثير للاستقالة على الدعوى الجزائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها [١].

٣) العقوبات التي يفرضها المجلس:

حددت المادة (١٠٩) من قانون مجلس الدولة الحالي على أنه يفرض مجلس التأديب إحدى العقوبات التأديبية الآتية بحق قضاة المجلس:

أ) عقوبة اللوم: إخطار القاضي بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة، وضرورة تفاديها مستقبلاً، ويجوز أن يتضمن القرار ألا يسجل اللوم في سجل العضو المعاقب.

ب) عقوبة الإنذار: هي إخطار القاضي بكتاب يتضمن وجود مخالفة مرتكبة، وإنذاره بفرض عقوبة أشد في حال تكرار المخالفة.

ج) عقوبة تأخير الترفيع: هي تأخير ترفيع القاضي لمدة لا تتجاوز السنة.

د) عقوبة العزل [٢]**:** هي إنهاء خدمة القاضي وتصفية حقوقه التقاعدية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

---

[١] انظر: د. يوسف اليونس. (٢٠٠٨)، **الحصانة والملاحقة والتأديب في التشريع السوري**، ط ١، دار طلاس، سورية: دمشق، ص١٨١.

[٢] لابد من الإشارة إلى أن المادة (٦٤) من قانون مجلس الدولة السابق رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ قد فرقت في مجال عزل قضاة مجلس الدولة بين فئتين: **الأولى:** أعضاء مجلس الدولة بدرجة مستشار مساعد فما فوق، هؤلاء غير قابلين للعزل، ويكون النواب غير قابلين للعزل متى أمضو ثلاث سنوات متصلة في وظيفتهم أو في وظيفة مماثلة لها، يتمتع شاغلها بالضمانة نفسها، ومع ذلك إذا اتضح = أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة أحيل إلى المعاش بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة لجنة التأديب والتظلمات وبعد سماع أقوال العضو. **الثانية:** عدا هؤلاء من أعضاء المجلس يمكن فصلهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة لجنة التأديب.

لا يشترط التدرج في فرض العقوبة [١]، وتنفذ عقوبة العزل بمرسوم بناءً على اقتراح من المجلس الخاص، أما العقوبات الأخرى فتنفذ بقرار من رئيس المجلس، كما لا يجوز نقل قاضي مجلس الدولة أو ندبه إلى وظيفة قضائية أدنى من درجته، ولا يجوز أن يكون النقل أو الندب بغير طلب القاضي أو موافقته. [٢]

ويصدر مجلس التأديب قراراته في مجال التأديب بأغلبية ثلثي أعضائه وتكون قرارته مبرمة[٣] وتصدر باسم الشعب العربي في سورية [٤]ولا يقبل الطعن بأي وجه من الوجوه أمام أية جهة، ويخضع للضوابط العامة في إصدار الأحكام القضائية من تسبيب وتوقيع.

ونرى بدورنا عدم صوابية الأحكام التأديبية الصادرة عن مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة مبرمة وحرمانهم من الطعن بتلك الأحكام، لأن هذا الحق يستمد أساسه من الدستور والمواثيق الدولية التي تكفل حق التقاضي للكافة، وذلك تحقيقاً للضمانات المخولة لهم بما يكفل لهم محاكمة عادلة.

ثالثاً ــ قضاة المحكمة الدستورية العليا:

حُـدّدِ النظام التأديبي الذي يطبق على قضاة المحكمة الدستورية العليا في قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٧) تاريخ ٢٠١٤/٤/١٣، إذ تختص الهيئة العامة للمحكمة بمساءلة أعضائها تأديبياً، وتعقد بصفة محكمة تأديبية.

١) <u>تشكيل الهيئة العامة للمحكمة واختصاصها</u>: بيَّنت المادة /٥٢/ من قانون المحكمة الدستورية العليا الجهة التي تملك إقالة عضو المحكمة الدستورية العليا (رئيس المحكمة وأعضائها)، وذكرت أن هذه الجهة هي " **الهيئة العامة للمحكمة**". وقد خصَّص قانون المحكمة الدستورية العليا المذكور الفصل الثاني منه (المواد ٨-١٠) للحديث عن تكوين الهيئة العامة، واختصاصها، وآلية عملها [٥]؛ فنصت المادة الثامنة من هذا القانون على أن:" **تتألف الهيئة العامة للمحكمة من كامل أعضاء المحكمة**"، أي إنها تتألف من أحد عشر عضواً يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية

---

[١] انظر: الفقرة الثانية من المادة (١٠٩) من قانون مجلس الدولة رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٩.

[٢] انظر: المادة (١١٠) من القانون نفسه.

[٣] انظر: الفقرة الأولى من المادة (١٠٨) من قانون مجلس الدولة رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٩.

[٤] انظر: د. سعيد نحيلي. **<u>القانون الإداري ج٣ " تنظيم القضاء الإداري في سورية</u>**"، مرجع سابق، ص ١٥٥.

[٥] انظر: د. حسن مصطفى البحري. (٢٠٢١)، **<u>القضاء الدستوري "دراسة مقارنة</u>**"، الطبعة الثانية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص ١٤٦.

بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ويبدأ حساب المدة من تاريخ أداء الهيئة العامة للمحكمة الدستورية العليا بالنظر في المسائل المتعلقة بمساءلة العضو القسم الدستوري. [١]إذ تختص الهيئة العامة للمحكمة الدستورية العليا بالنظر في المسائل المتعلقة بمساءلة أعضائها والتحقيق معهم وإقالتهم.[٢]

٢) إجراءات المحاكمة التأديبية لقضاة المحكمة الدستورية العليا: وفقاً لنص المادة (٥٣) من قانون المحكمة الدستورية العليا فإن الهيئة العامة للمحكمة تجتمع في مساءلة أحد أعضائها، فإذا قررت الهيئة – بعد دعوة العضو إلى سماع أقواله – أن هناك سبباً للسير في إجراءات مساءلته ندبت أحد أعضائها للتحقيق، ويعد العضو المحال إلى التحقيق في إجازة حتمية بمرتب كامل من تاريخ قرارها ، حيث يعرض التحقيق بعد انتهائه على الهيئة العامة منعقدة في هيئة محكمة تأديبية فيما عدا من شارك من أعضائها في التحقيق لتصدر – بعد سماع دفاع العضو – حكمها بالبراءة أو بإقالة العضو، ويكون الحكم **معلَّلاً**، أي يجب أن يذكر في القرار الصادر بإقالة العضو أسباب ومسوغات هذه الإقالة، ويكون الحكم **مبرماً وغير قابل للطعن**.

يبلغ قرار المحكمة بإقالة العضو إلى رئيس الجمهورية، فيسمي بمرسوم رئيساً أو عضواً بدلاً من الرئيس أو العضو المقال لمدة لا تتجاوز المدة الباقية لسلفه [٣].

أما فيما يخص ملاحقته الجزائية: تعرضت المادة /٥٥/ من قانون المحكمة المذكور لكيفية الملاحقة الجزائية لعضو المحكمة في حال اقترافه جرماً جزائياً، فنصت على أن:" يخضع إلى الأصول والاختصاصات المتبعة في محاكمة القضاة وفقاً لقانون السلطة القضائية، وفي حال ارتكاب أحد الأعضاء جرماً مشهوداً يعلم رئيس المحكمة فوراً بالأمر، وإذا كان الفاعل هو الرئيس تعلم الهيئة العامة بذلك" [٤].

٣) ضوابط الحكم الذي يصدر عن الهيئة العامة للمحكمة الدستورية العليا بصفتها محكمة تأديبية: تخضع أحكام الهيئة العامة بصفتها محكمة تأديبية إلى القواعد العامة ذاتها في إصدار الأحكام القضائية في وجوب التسبيب والتعليل وتلاوة الحكم وتوقيعه، إذ يصدر الحكم "**باسم الشعب**

---

[١] انظر: الفقرة (أ) من المادة (٣) من قانون المحكمة الدستورية العليا السورية.

[٢] انظر: الفقرة /ب/ من المادة (٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا السورية.

[٣] انظر: د. حسن مصطفى البحري. **القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص١٥٠.

[٤] انظر: د. حسن مصطفى البحري. **القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"**، المرجع السابق، ص ١٥١.

العربي في "سورية" ويكون مبرماً (نهائياً) أمام أي جهة كانت، وملزمة لجميع سلطات الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وللكل، وغير قابل للطعن [١].

رابعاً ــ مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات:

تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات من الموضوعات المهمة جداً، والتي لها أثرها في حياة التعليم والجامعة وفي عضو هيئة التدريس، لذلك أفرد المشرع السوري نظاماً خاصاً لتأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات يختلف عن نظام تأديب العاملين في الدولة، بهدف وضع ضمانة لأعضاء هيئة التدريس لمعاملتهم بصورة تليق بهم، إذ أناط قانون تنظيم الجامعات رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ ذلك بمجلس تأديب يشكل على نحو خاص، ينظر في المخالفات التأديبية المنسوبة إلى أعضاء هيئة التدريس، وهذا المجلس ليس خاص بأعضاء الهيئة التدريسية حيث نصت المادة (١٢٨) من القانون المذكور بأن:" تطبق على أعضاء الهيئة الفنية الأحكام المطبقة على أعضاء الهيئة التدريسية المنصوص عليها في هذا القانون وذلك فيما يتعلق ... ونظام التأديب"، وكذلك الأمر بالنسبة للمعيدين فحددت المادة (١٣٩) من القانون المذكور بأن:" تنظم اللائحة التنفيذية شؤون المعيدين بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون"، وبالعودة إلى المادة (٧٢) من تلك اللائحة الصادرة بالمرسوم (٢٥٠) لعام ٢٠٠٦ نصت بأن تطبق على المعيدين الأحكام المطبقة على أعضاء الهيئة التدريسية المنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات وفي هذه اللائحة وذلك فيما يتعلق بالترفيع والتأديب.

١) الاختصاص والتشكيل:

ووفقاً لما نصت عليه المادة /١٠٧/ من قانون تنظيم الجامعات بما يخص تأليف مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية على النحو الآتي: "تكون محاكمة أعضاء الهيئة التدريسية أمام مجلس التأديب الذي يتألف في كل جامعة بقرار من الوزير من كل من:

أ) مستشار بدرجة عضو محكمة إداريَّة عليا يسميه رئيس مجلس الدولة **(رئيساً)**.

ب) مستشار يسميه رئيس مجلس الدولة **(عضواً)**.

ج) أحد نواب رئيس الجامعة يسميه رئيسها **(عضواً)**.

---

[١] انظر: المادتين (٤٧ و٤٨) من قانون المحكمة الدستورية العليا السورية؛ وللتعمق أكثر راجع: د. حسن مصطفى البحري. **القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"**، المرجع السابق، ص ٢٣٩ وما بعدها.

د) أستاذ يسميه مجلس الجامعة **(عضواً)**.

هـ) ممثل عن النقابة يسميه المكتب التنفيذي من بين الأساتذة **(عضواً)**.".

أن ما نلاحظه على تشكيل المجلس على هذا النحو لا يتفق مع النصوص الدستورية التي أكدت على استقلال القضاء وحياده.

وباستقراء ما تقدم، فإنه يتضح بجلاء الملاحظات الآتية:

أ. مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس ليس واحداً على مستوى سورية وإنما تتعدد مجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات بما يتوافق مع عدد الجامعات فيشكل مجلس تأديب بكل جامعة بقرار من وزير التعليم العالي، وهذه مزية بحسبان أن عضوي هيئة التدريس الداخلين في تشكيل المجلس (نائب رئيس الجامعة، وأستاذ يسميه مجلس الجامعة) يكونان على إلمام بكل الجوانب العملية التي قد تكون مثار التحقيق والمحاكمة ومطلعين على كل التعليمات والنظم والإجراءات المتعلقة بسير العمل في الجامعة سواءً في الجانب التعليمي أو الإداري، وبالتالي فإن ذلك ربما لا يتحقق في محكمة مسلكية تتكون من عناصر قضائية بحتة.

ب. حقق المشرع السوري التوازن بين عنصري الضمان والفاعلية في هذا التشكيل، كونه جاء مختلطاً بين عناصر قضائية وعناصر إدارية، فإيلاء رئاسة المجلس لمستشار من مجلس الدولة بدرجة عضو المحكمة الإدارية العليا، وإشراك مستشار آخر من مجلس الدولة في عضوية المجلس يزيد من درجة الضمان المكفولة للعضو المحال، لإلمامهما بالجوانب القانونية كلها للمسألة التأديبية، وخاصةً فلسفة العقوبة التأديبية والهدف منها.

ج. المشرع لم يكتف بعضوية أي من أعضاء هيئة التدريس، وإنما اشترط أن يكون بدرجة أستاذ، إذ يحقق ذلك عنصر الخبرة والدرجة الوظيفية المعادلة على الأقل لأي عضو هيئة تدريس محال إلى المحاكمة إذ إن درجة أستاذ هي أعلى مراتب السلم الوظيفي.[١]

د. المشرع لم يحدد مدة زمنية معينة يسري خلالها تشكيل مجلس التأديب على غرار مجلس التأديب المصري، ونرى أنه بذلك يكون قد تخلى عن ضمانة تتمثل في أنه خلال سريان المدة المحددة لتشكيل مجلس التأديب لا يجوز المساس بتشكيل المجلس إلا لقوة قاهرة أو لظرف طارئ.

---

[١] انظر: د. بثينة علي سليمان. **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص١٦٧.

ويستخلص مما تقدم أن المشرع قد شكل مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية تشكيلاً متوازناً بين عضوين من الإدارة (نائب رئيس الجامعة وأستاذ من أعضاء الهيئة التدريسية) ومستشارين من مجلس الدولة أحدهم بدرجة عضو محكمة إدارية عليا، إضافة إلى ممثل عن نقابة أعضاء هيئة التدريس بصفته عضو محايد عن الإدارة، ونجد أن هذا التوازن بين الإدارة والقضاء يكفل ضمانة التأديب وفاعليته، ومما لاشك أن رئاسة المجلس من مستشار يوفر الحيدة والاستقلال في اتخاذ القرارات ضد العضو المحال، كما أن ممثل عن النقابة فيما يبديه من وجهة نظر تدافع بطريقة قانونية عن المنتسب إليها لأن من ضمن مهمات النقابات الدفاع عن أعضائها. وأعتقد أنه من الأفضل أن يحصر المشرع تسمية أستاذ من كلية الحقوق لما يمتلكه من الخبرة والفهم الدقيق للقانون عند اتخاذ جزاءات تتناسب مع المخالفة التأديبية.

وانطلاقاً من أن المكانة الوظيفية الخاصة التي يؤديها أعضاء مجلس الدولة وما يتمتعون به من هيبة واحترام [١] لا تقل أهمية عن المكانة التي يشغلها أعضاء الهيئة التدريسية وهي رسالة العلم لما تحظى به من مهابة وقدسية في بناء الأجيال، وعلى ما تقدم فإن مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس ذا ولاية قضائية كاملة في تشكيله وما يصدر عنه من قرارات أسوةً بمجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة على غرار المحاكم المسلكية، بحيث لا يجوز أن يكون العاملون بالدولة بوضع أفضل من أعضاء الهيئة التعليمية.

أما بالنسبة لصلاحيات المجلس: يختص مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات بالبت في التهم المنسوبة إلى عضو هيئة التدريس في حال إخلاله بواجباته الجامعية المبينة في قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ ولائحته التنفيذية والأنظمة الجامعية الأخرى [٢]، ويقرر العقوبة الملاءمة للمخالفة المسلكية أو برفض إدانة العضو فيما نسب إليه من التهم.

---

(١) انظر: رأي (١٩٧٥ / ٦) أساس بدون – الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة – سورية– قاعدة/٩١/ مبادئ الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بين عامي(١٩٦٩ و١٩٨٤) والذي نص بأن :"يختص مجلس القضاء الاعلى دون سواه بمحاكمة القضاة ومن في حكمهم من الموظفين العامين... على وجوب محاكمتهم تأديبياً أمام جهات تأديبية خاصة بسبب طبيعة عملهم وما ينبغي أن يتمتعوا به من هيبة واحترام، أو مراعاة منها لصفتهم الوظيفية التي تستوجب احاطتهم بسياج من الضمانات القوية والمزايا الوفيرة والحصانة الاوفى.".

(٢) انظر: المادة /١٠٣/ من قانون تنظيم الجامعات السورية /٦/ لعام ٢٠٠٦.

كما يحق له وقف عضو هيئة التدريس احتياطياً عن عمله مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك. ويجوز لمجلس التأديب وقف صرف راتب عضو هيئة التدريس الموقوف احتياطياً عن العمل، إلى أن يفصل في الدعوى التأديبية[١].

كما يحق للمجلس إحالة عضو هيئة التدريس المحال أمامه إلى القضاء الجزائي في حال تبين أن فعله ينطوي على جرم جزائي مكتمل الأركان.

٢) الإحالة إلى مجلس التأديب:

حسب نص المادة /١٠٣/ من قانون تنظيم الجامعات يختص بإحالة العضو المحقق معه إلى مجلس التأديب رئيس الجامعة إذا رأى مسوغاً لذلك، وذلك بعد أن يقدم المكلف بالتحقيق مع العضو تقريراً إلى رئيس الجامعة، وللوزير أن يطلب هذا التقرير. ويبلغ رئيس الجامعة عضو الهيئة التدريسية المحال إلى مجلس التأديب التهم الموجهة إليه وصورة عن تقرير التحقيق قبل الجلسة المعينة للمحاكمة بعشرين يوماً على الأقل .[٢]

وقرر المشرع السوري للعضو المحال جملة من الضمانات في نص المادة /١٠/ كالاطلاع على التحقيقات التي أجريت وذلك في الأيام التي يعينها له رئيس الجامعة، وله أن يستعين بمحام للدفاع عنه.

أما فيما يخص الإجراءات المتبعة أمام مجلس التأديب نص المشرع في المادة /١٠٨/ الفقرة /ب/ بأن تسري عليها أحكام القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ لأن هذا القانون ألغى بموجب قانون مجلس الدولة /٣٢/ لعام ٢٠١٩ –كما ذكرنا سابقاً–فإنه تسري الإجراءات المتبعة أمام المحاكم المسلكية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة الحال[٣] على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات وذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون.

وتعقيباً لما تم ذكره المشرع بخصوص إحالة الإجراءات، وبما أن هذه الفئات مستثناة من قوانين الوظيفة العامة بتشريع خاص بهم كان من الأجدر على المشرع تقنين إجراءات خاصة بهم بما لا يتعارض مع القواعد والأصول العامة للمحاكمات (والذي سيتم دراسته في الباب الثاني من رسالتنا).

---

(١) انظر: المادة /١٠٥/ من القانون نفسه.

(٢) انظر: المادة/١٠٥/ من قانون تنظيم الجامعات السورية.

(٣) الفصل الثاني من الباب الرابع من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

٣) العقوبات التي يفرضها المجلس:

إن ما يقضي به مجلس التأديب بعد اتباع إجراءات التقاضي هو مدى صحة المخالفة وإثباتها أو عدم إثباتها بحق العضو المحال لفرض الجزاء المناسب عليه، فله أن يقضي بالبراءة من التهم المنسوبة للعضو المحال إليه أو إدانته بإحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات وهي:

أ) الإنذار.

ب) توجيه اللوم.

ج) توجيه اللوم مع تأخير الترفيع لمدة سنتين على الأكثر.

د) تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنتين على الأكثر.

هـ) قطع تعويض التفرغ وتعويض التفرغ الإضافي كليا أو جزئيا لمن يستحقه.

و) عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة، ويجري النقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

ز) العزل أو الطرد وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

فللمجلس سلطة تقديرية في فرض إحدى هذه العقوبات على العضو المحال بما يتلاءم والمخالفة التي ارتكبها، أما عقوبة العزل أو الطرد فهي محددة إذا ثبت أن العضو اقترف أحد الأفعال المنصوص عليها في المادة /٩٣/ والتي نصت على أنه:" أ-لا يجوز لأعضاء الهيئة التدريسية: - أن يشتغلوا بالتجارة وأن يشتركوا بإدارة عمل تجاري أو الجمع بين عضوية الهيئة التدريسية وأي مهنة أو أي عمل تبعي آخر يؤديه بالذات أو بالوساطة إذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجب الوظيفة أو كان غير متفق مع ما تقتضيه المهنة ولمجلس الجامعة أن يقرر منع عضو الهيئة التدريسية من القيام بأي عمل يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن ادائها.- أن يقوموا بإعطاء دروس خاصة ب- كل مخالفة لأحكام الفقرة (أ) السابقة توجب إحالة الملف إلى مجلس التأديب.".

ولجسامة عقوبة العزل أو الطرد التي أتاح المشرع لمجلس التأديب فرضها فقد راعى أن تكون ضمن القوانين والأنظمة النافذة، ولا توقع إلا بحكم من مجلس التأديب، ما يوفر ضمانة حقيقية لعضو الهيئة التدريسية بالجامعات.

يلاحظ أن المشرع لم ينص صراحةً - في قانون تنظيم الجامعات - على ميعاد انتهاء وظيفة عضو الهيئة التدريسية في حالة توقيع عقوبة العزل عليه، وفي حال عدم وجود نص نرجع إلى

القانون الأساسي للعاملين ي الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ حيث نصت الفقرة "د" من المادة (٧٠) بأنه:" تفرض العقوبات الشديدة بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة وتنفذ بصك من الجهة التي تمارس حق التعيين"، وبالتالي قرار الإدارة كاشف وليس منشئ، وعليه يكون النفاذ من يوم توقيع العقوبة واكتساب الحكم الدرجة القطعية.

لذلك نتفق مع ما أخذ به المشرع المصري سابقاً بهذا الخصوص أي تنتهي وظيفته من تاريخ صدور قرار توقيع العقوبة، مالم يكن موقوفاً عن عمله بقرار من رئيس الجامعة أو مجلس التأديب، فحينها تنتهي وظيفته من تاريخ قرار توقيفه عن العمل.

أما بالنسبة لانقضاء الدعوى التأديبية فقد نص المشرع في المادة /١٠٩/ من قانون تنظيم الجامعات بأن:" تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة عضو الهيئة التدريسية، وذلك فيما عدا الحالات التي نصت عليها القوانين واللوائح الخاصة بالمخالفات المادية. ولا تأثير للدعوى التأديبية في الدعوى الجزائية والدعوى المدنية الناشئتين عن الواقعة ذاتها.".

ومما تقدم، يمكن بيان ملاحظات عدة على مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات السورية ومنها:

١- فيما يخص التشكيل لم يتفق المشرع السوري مع المشرع المصري، فالمشرع السوري أسبغ العنصر القضائي من خلال مستشارين أحدهم درجة عضو محكمة إدارية عليا (رئيساً)، أما المشرع المصري اكتفى باشراك مستشار واحد وبصفة (عضواً)، وهذا مسلك محمود من قبل المشرع السوري لما يتمتع به القاضي الإداري من حيدة واستقلال.

٢-أخذ المشرع المصري بسنوية تشكيل المجلس وهذا ما لم يأخذ به المشرع السوري، حيث نرى أن تجديد أعضاء مجلس التأديب لا يؤدي ضمانة للعضو المحال، بل على العكس أن ثبات القاضي مدة طويلة في عضوية هذا المجلس يكسبه خبرة ودراية عالية في ملاءمة ملابسات المخالفة المسلكية وتوقيع العقوبة المناسبة.

٣- أن تمثيل الادعاء أمام مجلس التأديب يتم من قبل محامي الدولة، يتبين ذلك بالرجوع إلى قانون إدارة قضايا الدولة رقم (٥٥) لعام ١٩٧٧ حيث نصت المادة (٢) منه بأن: " تتولى إدارة قضايا الدولة مهمة الوكيل بالخصومة عن الدولة والمصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى لدى المحاكم ... وأمام هيئات التحكيم والتأديب".

ومما تقدم فقد توصلنا إلى نتيجة راسخة تتجلى في أنّ المشرع السوري قد تأثر إلى درجة كبيرة بكلّ من المشرع المصري وقدوته المشرع الفرنسي لجهة توزيع سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء. وبصرف النظر عن الاختلاف في التفصيلات بين دولة وأخرى تبعاً لمعطياتها السياسية والإدارية والقانونيّة والقضائية فقد بات من الثابت والمستقر أن المساءلة التأديبية لا تقل خطراً عن مثيلاتها من المساءلة الأخرى (المدنية) منها أو الجزائية، لذا فمن المنطقي جداً أن نجد المشرع الوطني في شتى دول العالم قد أسند موضوع مباشرتها إلى محاكم متخصصة إيماناً منه بمبادئ الحرية والعدالة وحقوق الإنسان، أما الاستثناء تشكيل مجالس تأديبية خاصة بفئة معينة من العاملين في الدولة لمحددات تتعلق بالوظيفة التي يشغلونها مثل التعليم والقضاء وغيرها.

وأخيراً فإن ما تمت دراسته كان عن تطبيقات مجالس التأديب أمّا في إجراءات التقاضي أمام هذه المجالس وتكييف قراراتها [1] ستدرس في الباب الثاني من هذه الرسالة.

---

[1] فقد نصت المادة /١٠٨/ من قانون تنظيم الجامعات السورية بأن:" ج) تخضع قرارات مجلس التأديب الواردة في البنود (٣-٤-٥-٦-٧) من الفقرة (أ) السابقة للطعن أمام مجلس الدولة وفق الأصول النافذة.".

المبحث الثاني

اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تتولى اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي مهمة الفصل في بعض المنازعات التي يخصها بها المشرع، إلا أن مصطلح "اللجان" واسع ومتنوع في نطاق الأعمال التي تباشرها الإدارة، ولبيان المقصود باللجان موضوع بحثنا لابد من دراسة مفهومها وتمييزها عن غيرها من اللجان الأخرى، ومن ثم تطبيقاتها في التشريع السوري.

تمثل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي أهمية كبيرة من الناحية العلمية، فهي أداة المشرع في فض المنازعات الناشئة بين الإدارة والأفراد، وملاذ المتنازعين فيما يحصل من منازعات، كما أن من شأن هذه اللجان تقريب العدالة من المتنازعين، والفصل في منازعتهم في مدة زمنية محددة.

إن وجود نظام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يسهم في الحد من ظاهرة بطء العدالة وتكدس القضايا المعروضة على المحاكم؛ وذلك بسبب كثرة عدد القضايا وتنوع موضوعاتها، مما يكون له أثر إيجابي على صحة تطبيق القانون وسرعة الفصل في المنازعات.

عالج المشرع السوري موضوع اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في التشريعات المنظمة لها، كونها نظاماً قانونياً أوجده المشرع يلتجئ إليه المتنازعون؛ لفض المنازعات الناشئة بينهم ذات الطابع الإداري. وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: مفهوم اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

المطلب الثاني: تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في سورية

المطلب الأول

مفهوم اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

يقصد باللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي تلك اللجان الإدارية التي يدعو المشرع إلى تشكيلها لحل الخلافات التي تنسب في معرض تنفيذ قانون ما. وكما هو ملاحظ فإن هذه اللجان هي جهات إدارية في الشكل ولكنها منحت اختصاصاً قضائياً. وهذا يشكل بحد ذاته إشكالية قانونية لا يمكن تجاهلها، وإذا حاولنا ذكر أمثلة عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، نجدها كثيرة، ومنها: اللجان المشكلة في القوانين الضريبية كلجنة إعادة النظر في قرارات اللجان الابتدائية، وهناك اللجان المحدثة بموجب قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨، ولجان تحديد رسم الري، ولجان تحديد رسم الشرفية (التحسين). ولا يغير من صفة هذه اللجان الإدارية حتى ولو دخل في تشكيلها عنصر قضائي[١].

ويلجأ إلى اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وجهة الإدارة، وهو ما يستدعي تحديد اختصاصها وأساسها، وتميزها عن غيرها من اللجان الأخرى، وبناءً على ذلك سنتناول في إطار هذا المطلب التعريف العام للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في **(الفرع الأول)**، ومن ثم نخصص **(الفرع الثاني)** لمعرفة أساس تلك اللجان، واخيراً تمييزها عن غيرها من اللجان الأخرى **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

التعريف العام للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

ينقسم هذا الفرع إلى ثلاثة بنود، تعريف اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ومن ثم بيان خصائصها المميزة عن غيرها من اللجان الأخرى.

أولاً ـــ تعريف اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

إن تسمية اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بهذا الاسم كانت التسمية المألوفة والمتداولة عند المشرع السوري وغيره من الدول الأخرى. وكثيراً ما ينشئ المشرع لجاناً ويمنحها سلطة الفصل في

---

(١) انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري "الرقابة على الإدارة العامة" ج٣**، مرجع سابق، ص١٧٤.

مسائل معينة، وهذه اللجان تنقسم إلى أربعة أنواع، فهناك اللجان الإدارية البحتة واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي واللجان الإدارية ذات الاختصاص الجنائي واللجان القضائية [١].

وتعد اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي من الأنظمة القانونية التي تعود نشأتها إلى مرحلة الخمسينات التي أوجدها المشرع في شتى الوزارات والأجهزة والمصالح والهيئات والوحدات الإدارية، فغدت كثيرة ومتنوعة هذا التعدد والتنوع دفع المشرع إلى أن يطور هذا النظام من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي إلى محاكم إدارية تعمل في الوزارات والمصالح المختلفة [٢]. إلا أن بعض الشراح يعدّها من قبيل المحاكم الخاصة [٣].

ومن تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لجنة تسوية الديون العقارية، ولجان تقدير القيمة الإيجارية ولجان تقدير التعويض عن الأشياء المستولى عليها، ولجان التطهير، واللجان الخاصة بأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي، ولجان تقدير إيجار الأراضي الزراعية ولجان الطعن الضريبي ولجان الفصل في المنازعات الإيجارية [٤]. أما من تطبيقاتها في سورية على سبيل المثال وهي الأكثر شيوعاً في الواقع العملي لجان الاستملاك ولجان الضريبية ولجان التشريع المائي واللجان الاستئنافية في قانون الإصلاح الزراعي وغيرها الكثير في التشريعات السورية.

---

(١) انظر: د. محمد علي راتب قضاء. (٢٠٠٩)، **قضاء الأمور المستعجلة**، ط ٧، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ص ١٧٠؛ وانظر أيضاً: د. إدوار غالي الذهبي. (١٩٦٢)، اللجان الإدارية ذات الاختصاص الجنائي، **مجلة إدارة القضايا المصرية**، العدد ١، السنة السادسة، في ٦ مارس، ص ١٣٧؛ وانظر أيضاً: د. نبيل إسماعيل عمر. (١٩٨٦)، **أصول المرافعات المدنية والتجارية**. ط ١، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص ٦٠.

(٢) انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر**، مرجع سابق، ص ١٥٤، ١٥٥.

(٣) انظر: د. أسامة الشناوي. (١٩٨٩)، **المحاكم الخاصة في مصر**. رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، ص٥٠٧.

(٤) حول أنواع هذه اللجان وهي من الكثرة بحيث لا تعد ولا تحصى انظر: د. أسامة الشناوي، **المحاكم الخاصة في مصر**، المرجع السابق، ص ٤٨ وما بعدها؛ وانظر أيضاً: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر**. مرجع سابق، ص ١٥٣ وما بعدها؛ وانظر أيضاً: د. بدر خان عبد الحكيم إبراهيم، **المعيار المميز للعمل القضائي**، مرجع سابق، ص ٤٣٩ وما بعدها؛ وانظر أيضاً: د. أحمد مسلم. (١٩٧١)، **أصول المرافعات**، دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ص ١١١و ١١٢.

أما بالنسبة لتسمية اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي فعلى الرغم من أن غالبية شراح القانون يستخدمون هذا المصطلح، إلا أن بعض الشراح يقترح تسميتها باللجان الإدارية ذات الشكل القضائي، ويرى في ذلك أنه الأقرب إلى الصحة، فأي لجنة من هذه اللجان تكتسب الصفة القضائية أو لا تكتسبها بالنظر إلى توافر أو فقد توافر العناصر الشكلية والإجراءات القضائية [١].

فالمشرع السوري لم يضع تعريفاً جامعاً مانعاً للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وحسناً فعل؛ لأنه ليس من اختصاصه، إلا أنه اكتفى بوصفها لجان ذات اختصاص قضائي، ونص في المادة /١٨/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ٨/ ١٩٨٣ بأن:" تشكل لدى الجهة المستملكة لجنة ذات اختصاص قضائي تختص بالنظر في جميع الادعاءات بالملكية أو بالمنازعات العينية على العقارات الداخلة في المنطقة الاستملاكية، وتحال إليها جميع الدعاوى المماثلة المتعلقة بالمنطقة، القائمة أمام المحاكم التي لم يبت فيها بحكم مبرم.".

كذلك لم يحدد القضاء تعريفاً واضحاً لها، فأغلب أحكامه تقتصر على وصف تلك اللجان بأنها لجان ذات اختصاص قضائي ومن ثم تكييف قراراتها، فقضت محكمة النقض في توصيفها للجنة حل الخلافات المنصوص عليها في قانون الاستملاك السابق بأن:" لجنة حل الخلافات ذات اختصاص قضائي ينعقد لها ولاية النظر في جميع الادعاءات بالملكية او بالمنازعات العينية على العقارات الداخلة في المنطقة الاستملاكية وتتمتع في سبيل الفصل في الادعاءات أو المنازعات المقدمة أو المحالة اليها بجميع الحقوق التي تتمتع بها المحكمة المختصة أصلاً بالنظر في النزاع وتكون قراراتها قابلة للاستئناف وتفصل محكمة الاستئناف بالطعن بحكم مبرم.".[٢]

وفي حكم آخر لها فقد قررت بأن:" لا يشترط صدور قرارات اللجان الجمركية متوجة "**باسم الشعب العربي في سورية**" لأن الدستور حصر ذلك بالمحاكم في معرض بحثه عن السلطة القضائية، وأما اللجان الجمركية فإنها تعدّ جهات إدارية ذات اختصاص قضائي تقتصر قراراتها على المخالفات الجمركية شأنها تحديد طبيعتها شأن اللجان التحكيمية مثلاً التي تتولى حسم خلافات تنصب على بدلات الاستملاك أو الشرفية.".[٣]

---

[١] انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر**. مرجع سابق، ص ١٥٤.

[٢] انظر: قرار محكمة النقض السورية رقم /١٨٨٢/ لعام ١٩٨٣ – أساس /١٣٥٢ / قاعدة٣٨٨، منشور في مجلة المحامون لعام ١٩٨٤.

[٣] انظر: قرار محكمة النقض السورية رقم /٢٦٦/ لعام ١٩٨٢– أساس / ١٣٢/ قاعدة ٧١ منشور في مجلة المحامون لعام ١٩٨٣.

والأمر لا يختلف في أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية من جانب وضع تعريف لتلك اللجان فاكتفت بوصفها لجاناً ذات اختصاص قضائي، وفي حكم لها قضت بأن:" اللجان التحكيمية تعدّ هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي، وان قراراتها تكون قرارات ادارية بكل معنى الكلمة، إلا أن الحصانة التي أفرغها عليها القانون جعلتها بمنجاة عن رقابة القضاء الإداري إلا ما شابه منها عيب جسيم ينحدر بها إلى درجة الانعدام.".[١]

وبناءً على ما سبق فإن اصطلاح اللجان الإدارية ذات الصفة القضائية يكون من مصطلحات المشرع التي تبناها والتي استعملها الشراح من بعده. وهكذا بعد توضيح تعريف اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ننتقل إلى بيان الخصائص المميزة التي تنفرد بها وتميزها عن غيرها من اللجان.

ثانياً ــ الخصائص المميزة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

تمتاز اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بخصائص معينة تميزها عن غيرها من اللجان، فهي ذات طابع استثنائي، وأن سلوك هذا الطريق يُعد وجوبياً، وعلى أن يسلك هذا الطريق وفقاً للشكل الذي حدده القانون.

١) الطابع الاستثنائي للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

يستلزم الطابع الاستثنائي للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بيان علاقة هذه اللجان بالولاية القضائية، على أن الضرورة تقتضي والحال كذلك معرفة مظاهر هذا الاستثناء والنتائج المترتبة على علاقة هذه اللجان بالولاية القضائية وذلك على النحو الآتي.

أ. علاقة اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بالولاية القضائية:

القاعدة العامة في مجال الاختصاص الولائي أن المحاكم هي صاحبة الولاية العامة للفصل في جميع المنازعات التي تنشأ داخل المجتمع أياً كان نوعها، وألا يشاركها في هذا الاختصاص أي سلطة أخرى في الدولة. [٢]

---

[١] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة السوري رقم /٣١/ لعام ١٩٧٧ أساس / ١٦١/ قاعدة ٢٥٧ منشور في مجلة المحامون لعام ١٩٧٨.

[٢] انظر: د. الكوني علي عبودة. (١٩٩١)، **قانون علم القضاء**، ج ١، منشورات جامعة ناصر، ليبيا: طرابلس، ص ٢٧٣؛ وانظر أيضاً: د. أحمد السيد صاوي. (١٩٩٠)، **الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٢٩٦ و ٢٩٧.

فالقضاء العادي في سورية لا يحتاج إلى نص لتحديد اختصاصه لأن ولايته شاملة عبرت عنها المادة/٢٥/ من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٩٨/ الصادر في ١١/١٥/ ١٩٦١ بقولها:"١- **تفصل المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها في جميع الدعاوى والمعاملات التي تعرض عليها في حدود اختصاصها إلا ما استثني بنص خاص.**".

وبناءً على ما تقدم فإن ولاية القضاء العادي الأصل فيها العموم بمعنى أن المحاكم تعدّ القاضي الطبيعي للفصل في جميع المنازعات التي تحدث بين الأفراد فيما بينهم أما التي تنشأ بين الإدارة والأفراد هي من ولاية القضاء الإداري، ومن ثم فإن جميع المنازعات أياً كان أطرافها يجب أن ترفع أمام المحاكم.

بيد أن المشرع خرج على هذه القاعدة العامة وأسند لغير المحاكم مهمة الفصل في بعض المنازعات، وإذا كان الاستثناء لا يتقرر إلا بنص قانوني فإنه في مجال اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي قد تدخل المشرع بنفسه ليقرر الاستثناء بنصوص قانونية.

وقد كانت قوانين نظم القضاء المتعاقبة بعد أن تنص على تقرير الاختصاص العام للمحاكم تختم بالقول " **إلا ما استثني بنص خاص** "، فطالما أن الاستثناء لا يتقرر إلا بنص قانوني فإن النصوص القانونية التي تناولت تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي قد نصت على هذا الاستثناء.

وتمثل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي استثناءً حقيقياً من بين الاستثناءات التي نص عليها القانون ليحد من ولاية المحاكم، لأن المنازعات التي تختص بها هذه اللجان منازعات إدارية بالعموم – إلا ما استثنى منها للفصل في منازعات مثل الملكية وغيرها –، كما تعد هذه اللجان من أنظمة القضاء الإداري أي القانون العام وليس القانون الخاص [١]، ومعنى ذلك أن اختصاصها يرتد في أصله العام إلى اختصاص دوائر القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء سائر القرارات الإدارية التي يرفعها الأفراد والهيئات [٢]، لأن هذه الدوائر لا تتمتع باختصاص عام وشامل في مجال المنازعات الإدارية، فاختصاص هذه الدوائر محدد على سبيل الحصر بنص القانون وأنه يعد استثناء

---

[١] انظر: د. مازن ليلو راضي. (٢٠٠٣)، **الوجيز في القضاء الإداري الليبي**، دار المطبوعات الجامعية، مصر: الإسكندرية، ص ١٣٩.

[٢] انظر: د. محمد أحمد عبد الرؤوف محمد. (٢٠٠٠)، **المنازعة الضريبية في التشريع المصري والمقارن**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٣١ و٣٢ و٦٧٢.

من القاعدة العامة المشار إليها أعلاه، فالمشرع السوري نص في المادة /١١/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ بأنه:" **يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي** ..."، فاللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي تعدّ استثناء من الولاية العامة للمحاكم وليس استثناء من دوائر القضاء الإداري.

وطالما أن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي تمتاز بالطابع الاستثنائي فإنه ينبغي ألا يتوسع في إنشائها، وقد كان المشرع السوري وفياً لهذه القاعدة الأصولية أي أن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره، فاللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي من خلال التطبيقات المعبرة عنها تنحصر في مجالات محددة وسيأتي بيانها لاحقاً.

ب. مظاهر الطابع الاستثنائي للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

تدخل المشرع في بعض المنازعات ليقرر بنفسه استثناءها من الولاية العامة للمحاكم، ومظاهر هذا الاستثناء تجلت من خلال التطبيقات القانونية التي نص عليها المشرع، ومن المظاهر التشريعية للطابع الاستثنائي للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ما نصت عليه المادة /١٨/ من قانون الاستملاك السوري – ذكرناها سابقاً– والمادة /٣٣/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ بأنه:" تقدم طلبات إعادة النظر إلى الدوائر المالية وترسل مشفوعة برأيها إلى لجنة إعادة النظر التي تشكل في وزارة المالية..."، وغيرها من النصوص التشريعية الخاصة بكل لجنة ذات اختصاص قضائي.

يظهر مما تقدم أن الطابع الاستثنائي للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يعد من الخصائص الأساسية والمهمة لها، واتضح هذا أكثر من خلال بيان المظاهر التشريعية لهذا الاستثناء، على أن الصورة لا تكتمل إلا بعد معرفة النتائج المترتبة على علاقة هذه اللجان بالولاية القضائية، ومنها:

– انحسار ولاية القضاء بالنسبة للمنازعات الداخلة في اختصاص اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

– صيرورة الاختصاص المتعلق بالولاية بالنسبة للمنازعات التي تدخل في اختصاص اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي من النظام العام.

على أن خصائص اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لا تتوقف على الطابع الاستثنائي بل هناك أيضا الطابع الوجوبي الذي لا يقل أهمية عنه.

٢) الطابع الوجوبي للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

تتصف اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بالطابع الوجوبي عند الاعتراض أو التظلم الإداري من قراراتها؛ بمعنى أن التظلم الإداري هو مجرد شكوى يتقدم بها الفرد إلى الإدارة مستهدفاً إلغاء قرار إداري أو إبطاله أو تعديله أو سحبه، وهو ينقسم إلى عدة أقسام بحسب الزاوية التي ينظر منها إليه، والذي يهمنا في هذا المقام تقسيم التظلم الإداري من زاوية حرية الالتجاء إليه وهو ينقسم من هذه الزاوية إلى نوعين: **اختياري** وهو الأصل **ووجوبي** وهو الاستثناء.

والتظلم الوجوبي: يُعَدُّ هذا النوع من التظلم استثناءً من الأصل العام، حيث أوجبت بعض التشريعات الوظيفية على صاحب الشأن ضرورة تقديم تظلمٍ إداريّ مُسبق لدى الجهة التى أصدرت العقوبة أو القرار قبل رفع دعوى الإلغاء، لهذا يُلزم الشخص بتقديم التظلم الإدارى مسبقًا، وإلا رُدَّتْ دعواه شكلاً؛ لعدم استيفائها لشكلية تقديم التظلم. [١].

إن اللجوء إلى اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي هو في منزلة تظلم إداري شاء المشرع أن يجعل ولوجه وجوبياً على ذي الشأن؛ من أجل تخفيف العبء على القضاء والتمتع بمزايا التظلم في سهولة إجراءاته وقلة نفقاته ومرونته [٢].

وقد نصت التشريعات المنظمة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي على الطابع الوجوبي، وهذا ما يمكن استنتاجه من قراءة نصوص المادة /١٧/ من قانون الاستملاك بأنه في حالة عدم اعتراض أصحاب العقارات المستملكة على القيمة المقدرة تصبح هذه القيم مبرمة، أي لا يحق لهم طلب إلغائها إلا إذا شابها عيب جسيم من عيوب المشروعية.

٣) الطابع الشكلي للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

توجب التشريعات المنظمة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ميعاداً يجب أن تقدم فيه المنازعة إن شاء صاحب الشأن أن ينازع، كما أن هناك شكلاً معيناً يستلزم القانون مراعاته عند رفع المنازعة، فالمواعيد والأشكال تمثل مكانة بارزة ومهمة في القوانين المنظمة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

---

(١) انظر: د. نجم الأحمد. (٢٠٠٣)، التظلم الإدارى، **بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، جامعة دمشق، كلية الحقوق، المجلد ٢٩، العدد الثالث، ٢٠٠٣، ص ٣٩.

(٢) انظر: د. محمد أحمد عبد الرؤوف محمد، **المنازعة الضريبية في التشريع المصري والمقارن.** مرجع سابق، ص ٦٦٤؛ وانظر أيضاً: د. مازن ليلو راضي، **الوجيز في القضاء الإداري الليبي**. مرجع سابق، ص ١٦٧.

إن اللجوء إلى نظام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يحتم احترام مواعيد معينة في حالة الاعتراض أو الطعن يترتب على رفض مراعاتها عدم قبول الاعتراض أو الطعن بكونها من القواعد الإجرائية ذات الطابع الآمر المتعلقة بالنظام العام.

ومن المواعيد الواجب مراعاتها في هذا الشأن ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة /١٧/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨بأنه:" يحق لجميع الأشخاص الوارد ذكرهم في الفقرة السابقة أن يقدموا خلال ثلاثين يوما من اليوم الذي يلي نشر الإعلان أو التبليغ المشار إليهما في الفقرة المذكورة: أ- اعتراضهم على التقدير البدائي ...".

أما فيما يتعلق بالأشكال فإن صاحب الشأن إذا أراد أن ينازع أمام أي من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي فإن الأمر يتطلب تحرير ورقة ببيانات محددة، مشتملة على جميع البيانات التي يستلزمها القانون [١]، ويترتب على رفض تقديمها وفقا لما نص عليه أن تقرر اللجنة المختصة رفض قبولها.

إن الشكلية المتمثلة هنا في المواعيد والأشكال تعدّ ضرورية ومفيدة في ذاتها للمصلحة العامة وللمصلحة الخاصة على حد سواء، فبالنسبة للمصلحة العامة تستمد الشكلية ضرورتها من كونها تحول دون ترك نظام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لرغبة المتنازعين وأهوائهم وتحكم رؤساء هذه اللجان وأعضائها فيها، فوجود الشكلية يكفل المحافظة على النزاهة والحياد، كما أنها ضرورية على صعيد المصلحة الخاصة، فالمنازع الذي يحترم الشكل ويقوم بالإجراءات اللازمة في مواعيدها يكون مطمئناً على حقه ولا يخشى عليه ويكون في مأمن من المفاجآت وعلى علم مسبق بما يمكن أن يواجهه به خصمه من إجراءات.

وبعد بيان وتوضيح الخصائص المميزة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يكون من الضروري بحث أساسها.

---

[١] انظر: المادة /٣٠/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ في سورية.

الفرع الثاني

الأساس القانوني للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

انطلاقاً من أن مصطلح اللجان في نطاق القانون الإداري متعدد وجب علينا أن ننوه في هذا الفرع لدراسة مصادر اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في النشأة والتنظيم، ومن ثم نبين أهم القواعد التي تطبقها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بشيء من التفصيل وفقاً للآتي:

أولاً ــ مصادر اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في النشأة أو التنظيم:

إن الأدوات القانونية التي يمكن أن تنشأ من خلالها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي تنحصر في "**القانون**"، فالقاعدة العامة في مجال إنشاء هذه اللجان أنها تنشأ بموجب القانون أي (التشريع العادي)، ويعد هذا المسلك الطريق الطبيعي؛ لأنه صادر عن الجهة التشريعية التي تدرك حقيقة الضرورة ومداها التي تؤدي إلى الخروج عن القواعد العامة في ولاية القضاء، ويحول دون تحكم السلطات التنفيذية في إنشاء هذه اللجان والتعسف الذي قد تمارسه.

ويتضح ذلك من خلال تفحص تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في سورية التي أنشئت بموجب التشريعات العادية ومنها على سبيل المثال لجان منازعات ضرائب الدخل المنظمة بمقتضى القانون /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته (لجان الطعن ولجان إعادة النظر)، والتي يحكمها مبدأ دستوري ويقصد به أن الضرائب لا تفرض، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها إلا بقانون صادر عن السلطة المختصة بالتشريع وهو مبدأ مشابه لمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، وهذا المبدأ نص عليه المشرع السوري في دستور عام ٢٠١٢ حيث نصت المادة /١٨/ بأن:" ١- **لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون. ٢- يقوم النظام الضريبي على أسس عادلة، وتكون الضرائب تصاعدية بما يحقق مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية.**"

فالإدارة الضريبية هي أحد الإدارات العامة في الدولة وعندما تمارس نشاطها الإداري تسلك الطرق المشروعة لاستمرار المرافق العامة وانتظامها من خلال ما يسمى باللجان الإدارية المختصة بالشؤون الضريبية وعليها عندما تمارس تلك اللجان أعمالها أن تتقيد بالقواعد القانونية النافذة، لأنها ملزمة باتباع القواعد المشروعة وإلا عدت قراراتها باطلة وعديمة الأثر القانوني. [١]

---

[١] انظر: د. موفق سمور المحاميد. (٢٠١١)، **الطبيعة القانونية لقرارات تقدير ضريبة الدخل "دراسة مقارنة"**، الدار العلمية والدولية، الأردن: عمان، ص١٢.

إذاً فالسند القانوني لتلك اللجان الضريبية قانون /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ الذي سنه المشرع السوري بموجب المادة /١٨/ من الدستور وما يتضمنه من قواعد تحكم عمل تلك اللجان وما يصدر عنها من إجراءات وقرارات، مما يضفي عليها طابع المشروعية. **وفقاً لما تقدم يمكن القول إن ما يترتب على مبدأ المشروعية في المجال الضريبي النتائج الآتية:**

١- يعدّ القانون هو المصدر الوحيد للضرائب أي كل قاعدة قانونية مكتوبة صادرة وفقاً لأحكام الدستور.

٢- لا يجوز اللجوء إلى القياس عند فرض الضرائب. [١]

فاللجان الاستملاكية هي الأخرى التي نظمت بمقتضى تشريع عادي وهو القانون الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ١٩٨٣/٨/٢٤، فقد نصت المادة / ١٥/ من دستور عام ٢٠١٢ على أن:" **الملكية الخاصة من جماعية وفردية، مصانة وفق الأسس الآتية: ...٢- لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون.**"، **ونلاحظ أن عبارة (وفقاً للقانون)** شكلت الأساس الدستوري لقانون الاستملاك في سورية، وكذلك الأساس الدستوري لعمل لجان الاستملاك عند تقديرها للتعويض العادل. كما نصت المادة (٧٧١) من القانون المدني الصادر في عام /١٩٤٩/ على أنه:" **لا يجوز أن يحرم أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقررها القانون وبالطريقة التي يرسمها ويكون ذلك مقابل تعويض عادل.**".

ونجد أيضاً أن كل قوانين الاستملاك التي مرت على سورية بدءاً من القانون العثماني عام / ١٣٣٢ / هـ وحتى آخر قانون للاستملاك سنة / ١٩٨٣/ المطبق حالياً أجازت الاستملاك بشرط تحقيق المنفعة العامة ومقابل تعويض وشرط تحقيق المنفعة العامة هو شرط أساسي لقانونية نزع الملكية.

فلو افترضنا أن الإدارة قامت بنزع ملكية عقار دون تخصيصه لمنفعة عامة أو تحقيق التعويض العادل لأصحاب العقار المستملك ففي هذه الحالة لا يعدّ العقار قد أصبح من الأموال العامة بل انتقل من ملكية الأفراد إلى الملكية الخاصة للدولة، لأنه إذا أريد صيرورة الشيء من الأموال العامة فيجب أن ينص قانون أو مرسوم الاستملاك على تخصيص هذا الشيء للمنفعة العامة، أو أن يخصص الشيء فعلاً للمنفعة العامة، وهذا الافتراض هو افتراض نظري وفيه مخالفة دستورية لأن المادة /١٥/

---

[١] انظر: د. إبراهيم حامد طنطاوي. (٢٠٠٦)، **الحماية الجنائية لإيرادات الدولة من الضرائب على الدخل**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٢٢.

من الدستور السوري الحالي تنص على أنه (لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل)، أضف إلى ذلك أن قانون الاستملاك يوجب صدور قرار بتقرير المنفعة العامة ومن ثم لا يتصور أن يجري الاستملاك بنزع الملكية الخاصة للأفراد لصالح الملكية الخاصة للدولة. (١)

وبعد أن توصلنا إلى أن للجان الاستملاك أساساً قانونياً، فإننا نستنتج ما يلي:

١- إن كل قرار استملاك يجب أن يستند إلى قانون يقوم بتنظيم إجراءاته ويحدد الغاية منه ويقدر التعويض المناسب له من خلال لجان تقديرية منصوص عنها في قانون الاستملاك، وفي هذا الخصوص يقول "**الدكتور السنهوري**" :" يجب أن يكون هناك نص في القانون يجيز نزع الملك فلا يكفي لجواز نزع الملك قرار إداري مهما علت مرتبته بل لا بد من تدخل المشرع نفسه". (٢)

٢- إن قانون الاستملاك هو قانون خاص يقيد القواعد العامة التي نص عليها الدستور أو النصوص التي وردت في القانون المدني.

٣- يجب أن تبني لجان الاستملاك الخاصة بتقدير التعويض أو فض المنازعات المتعلقة بالحقوق على العقارات المستملكة قرارها تحت مظلة القواعد والنصوص الدستورية والقانونية، وأن تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

بالإضافة إلى تلك اللجان هنالك اللجان الاستئنافية الخاصة بالاستصلاح الزراعي بموجب القانون رقم /٣/ لعام ١٩٨٤، وهو ما ينطبق أيضاً على لجان منازعات التشريع المائي التي نظمت بالقانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ بشأن تنظيم استغلال مصادر المياه، ولجان الفصل بالاعتراضات على ضريبة البيوع العقارية الصادرة بالقانون رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١ ونصت المادة /١٢/ منه بأن:" أ- تشكل بقرار من الوزير لجنة، أو أكثر للنظر بالاعتراضات المقدمة من قبل المكلفين وفق الآتي: قاض بمرتبة مستشار يسميه وزير العدل **رئيساً**، مدير المالية أو مدير المال أو رئيس قسم، حسب الحال **عضواً**، ممثل الوحدة الإدارية **عضواً**، مُقَيّم عقاري أو خبير عقاري يسميه المدير العام **عضواً**، رئيس دائرة أو شعبة تجارة العقارات **عضواً ومقرراً**.".

---

(١) للتعمق أكثر راجع: د. نجم الأحمد، (٢٠١٣)، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، **بحث منشور في مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية** – المجلد- ٢٩- العدد الثاني، سورية: دمشق، ص٢٩ وما بعدها.

(٢) انظر: د. عبد الرزاق السنهوري، (١٩٦٨)، **الوسيط في شرح القانون المدني- حق الملكية -**، ج٨، دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ص٦١٧.

كأصل عام فإن هذه التطبيقات الخاصة وغيرها من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي أنشئت ونظمت بموجب تشريعات عادية (القوانين)، ولكن ما يثير التساؤل حول صحة إنشائها بموجب التشريع الفرعي أو القرار الإداري، نجيب عليه في الأسئلة الآتية:

١-هل يصح إنشاء اللجان ذات الاختصاص القضائي بموجب التشريع الفرعي (اللائحة)؟

إن إنشاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بوساطة التشريع الفرعي أي عن طريق ما يعرف باللائحة أو أن تكون الإحالة إليها. فتتولى السلطات التنفيذية في الدولة إنشاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي عن طريق اللائحة، فالسلطات التنفيذية هي التي تقوم بإنشاء هذه اللجان وتنظيمها كوسيلة لفض المنازعات عند تنظيمها لموضوع قانون معين.

إلا أنه ما يعاب على هذه الوسيلة أنها لا تصلح لأن تكون أداة لنشأة اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فالتشريع الفرعي أو اللائحة في هذا المجال يقصد به التشريع الذي تسنه السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص المخول لها لكونها سلطة تنفيذية، وهي تتنوع – أي اللائحة- إلى أنواع عدة بحسب الهدف منها فهي إما أن تكون لوائح تنفيذية يقصد بها تنفيذ التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية، فاللوائح التنفيذية مجرد تنفيذ القوانين، وإما أن تكون لوائح تنظيمية تهدف إلى تنظيم المصالح العامة وتبين كيفية تسيير العمل داخل الإدارات والتنظيمات والمرافق العامة، فهي تصدر مستقلة عن قانون تنفيذه، وهناك لوائح ضبط يقصد بها حفظ الأمن وتوفير السكينة والطمأنينة وحماية الصحة العامة [١].

يتضح مما سبق أن اللائحة بأنواعها الثلاثة واللائحة التنفيذية على وجه الخصوص لا تصلح أن تكون أداة لإنشاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي؛ وذلك لأنها ليست معدة لهذا الغرض ، **وهذا ما سار عليه المشرع السوري فاللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي تصدر بموجب قانون (تشريع عادي)، ومن ثم تمارس السلطة التنفيذية إصدار اللوائح التنفيذية لعمل هذا اللجان وآلية تنفيذها بموجب اللائحة.**

٢- هل يصح إنشاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في إطار التشريع الفرعي وهي الإحالة إلى اللائحة؟

---

(١) انظر: د. حسن كيرة. (١٩٩٨)، **المدخل إلى القانون**، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص ٢٣٩/٢٤٠.

يعمد المشرع في بعض الأحيان على إنشاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي عن طريق الإحالة إلى اللائحة ويورد النص القانوني الفكرة ويحيل إلى اللائحة التي تتولى تنظيمها من الناحيتين الموضوعية والإجرائية. غير أن السؤال الذي يطرح نفسه هو: ما مدى صلاحية الإحالة إلى اللائحة كأداة لإنشاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتنظيمها؟

يمكن القول إن هذا الأسلوب الذي اتبعه المشرع يعدّ من الأساليب غير المناسبة، والخطيرة في إنشاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتنظيمها، كما يعد تخلياً من المشرع عن عمله الحقيقي الذي يراد له وهو مدعاة لكسل المشرع بتخليه عن وظيفة التشريع لأداة التنفيذ، فالتشريع العادي يتعلق بتحديد الحقوق والواجبات ووضع القواعد العامة من الناحيتين الموضوعية والإجرائية للأنظمة القانونية، أما التشريع الفرعي فله مفهوم معين وهو وضع أحكام القوانين موضع التنفيذ بوضع القواعد التفصيلية والشروط اللازمة للتنفيذ، فالتشريع الفرعي أو اللائحة تتناول تنظيم تنفيذ الأحكام الموضوعية التي وضعها المشرع، وليس الإتيان بأحكام جديدة وذلك طبقاً لنظرية تدرج التشريعات في قوتها، بحسبان أن التشريع العادي يكون في مرتبة أعلى من التشريع الفرعي [١]، **ومن ثم فإن الإحالة إلى اللائحة لا تصلح أن تكون أداة لنشأة وتنظيم اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وهذا ما أخذ به المشرع السوري.**

٣- هل يصلح القرار الإداري لأن يكون وسيلة انشاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتنظيمها؟

إن إنشاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي عن طريق القرار الإداري إجراء غير صحيح ولا يقبله المنطق؛ لأنه لا يؤمن معه من تعسف السلطات التنفيذية وتحكمها وميلها لصالح الجهات العامة، فضلاً عن ذلك فإن هذه الوسيلة تتخذها السلطات التنفيذية وسيلة للتغيير المستمر في هذه القرارات مما يجعلها تمتاز بعدم الثبات، كما أن التشريعات التي تتناول الحقوق والواجبات هي التشريعات العادية أي القوانين وليست القرارات الإدارية، ومن ثم فإن القرارات الإدارية لا تصلح أن تكون أداة لنشأة اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتنظيمها؛ لأنها أدنى مرتبة من القانون أي التشريع العادي [٢].

---

[١] انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر**. مرجع سابق، ص ١٦٠ وما بعدها.

[٢] انظر: د. محسن خليل. **القضاء الإداري اللبناني**، مرجع سابق، ص ١٧٧ وما بعدها.

ومما تقدم نجد أن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في سورية تنشأ بموجب قانون (التشريع العادي) هذا من جهة، وبناءً على انون إحداثها تمنح السلطة التنفيذية صلاحية تشكيلها وتنظيمها من جهة أخرى، بمعنى آخر إن السلطة التنفيذية عندما تصدر قراراً بتشكيل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتنظيم عملها يكون ذلك تنفيذاً لنص قانوني يبيح لها هذا الإجراء.

ثانياً ــ القواعد القانونية التي تطبقها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي على النزاع:

يقصد بالقواعد القانونية التي تطبقها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي المصادر التي ترجع إليها، وهي بدورها تنقسم إلى قسمين: "مصادر أساسية ومصادر تفسيرية".

١) المصادر الأساسية التي تلجأ إليها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

تتمثل المصادر الأساسية التي تستعين بها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في نوعين أساسيين هما: التشريع العادي والقرار الإداري، وهو ما يوجب تفصيل كل منهما على النحو الآتي:

أ. **التشريع العادي:** يمثل التشريع العادي المصدر الأساسي الذي تستعين به اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، وفي هذا المجال يمكن تقسيمه إلى قسمين هما:

❖ **التشريعات الخاصة المنظمة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:**

يقصد بالتشريعات الخاصة في هذا المجال القوانين التي تتناول مواضيع معينة كالضرائب واستملاك العقارات واستغلال المياه والمنازعات الزراعية والعمالية والتأمينية وغيرها الكثير، وتتضمن حقوق فئة معينة من أفراد المجتمع وواجباتها، وتنص على آلية فض المنازعات عن طريق اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فالقاضي بصفته رئيساً للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي إذا عرض عليه نزاع يدخل في اختصاصها لا بد أن يرجع إلى التشريعات الخاصة بها ليطبقه، لأن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي غير مقننه في تشريع محدد لهذا تتجسد في تطبيقات ومواضيع متعددة، لذا يجب الرجوع أولاً إلى التطبيق محل النزاع، فإذا لم يكن هناك نص قانوني يمكن تطبيقه وجب الرجوع إلى تطبيق آخر من تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فإذا كانت المنازعة متعلقة بضرائب الدخل وجب الرجوع إلى القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣، وإذا كانت المنازعة تتعلق باستملاك العقارات توجب الرجوع إلى القانون /٢٠/ لعام ١٩٨٣، وفي مجال منازعات الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة يتعين الرجوع إلى القانون /٣/ لعام ١٩٨٤. وهكذا في كل تطبيق من هذه التطبيقات المتعلقة باللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يتعين اتباع ما

نصت عليه القوانين كل حسب التطبيق الخاص به، فهي قوانين خاصة عالجت في شق منها الأحكام الموضوعية، وفي شق آخر الأحكام الإجرائية.

❖ **التشريعات العامة المنظمة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:**

يقصد بالتشريعات العامة في هذا المجال التشريعات التي تتضمن القواعد العامة في الإجراءات ومنها قانون أصول المحاكمات المدنية، فاللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ملزمة باتباع الإجراءات والقواعد التي نص عليها القانون سالف الذكر، وذلك عند غياب وجود نص خاص في القوانين المنظمة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي أو عند إحالة هذه القوانين على قانون أصول المحاكمات المدنية، إلا أن تطبيقه من قبل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي على المنازعات التي تدخل في اختصاصها مشروط بألا تتعارض الإجراءات والقواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية مع نظام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

وقد نصت بعض تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي على ضرورة الرجوع للقواعد العامة في قانون أصول المحاكمات المدنية، من ذلك المادة /١٦/ من قانون التشريع المائي رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ المتعلقة بلجان تقدير قيم الحقوق المكتسبة، ولكن من الجانب الآخر نلاحظ أن المشرع السوري أعفى بعض اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي من التقيد بأصول المحاكمات المدنية ومنها لجان حل الخلافات النصوص عنها في قانون الاستملاك، أما باقي التطبيقات لم ينص صراحة على التقيد أو رفض التقيد بأصول المحاكمات المدنية.

مما تقدم تبين أن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ملزمة بتطبيق القواعد والأحكام العامة المنصوص عليها في التشريعات العامة التي تتمثل في قانون أصول المحاكمات المدنية متى وجدت نقصاً في تشريعاتها الخاصة أو عند إحالة هذه التشريعات المنظمة لها إلى قانون أصول المحاكمات، فالنص صراحةً برفض التقيد بهذه الأصول في بعض تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي فيه خروج عن القواعد والأصول العامة يستحسن بالمشرع تعديله. ولا تقتصر القواعد القانونية التي تطبقها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي على التشريع العادي بل هناك أيضا القرار الإداري.

ب. القرار الإداري: يعدّ القرار الإداري من القواعد الأساسية التي تستعين بها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ويعرف بأنه " **إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة**". (١)

وعلى الرغم من أن هذا التعريف هو السائد لدى غالبية شراح القانون، إلا أنه منتقد من قبل بعض الفقهاء لأنه لا يصدق إلا على القرار الصحيح، إضافة إلى أنه يخلط بين أركان القرار وشروط صحته (٢)، ولهذا لجأ بعض الفقهاء إلى صياغة تعريفات بديلة للقرار الإداري من أفضلها تعريف القرار الإداري بأنه " **تصرف قانوني من جانب واحد يصدر عن شخص عام في نشاط إداري** " (٣).

كما عرفت محكمة القضاء الإداري السورية، القرار الإداري في قولها: "**إنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادتها إلى إنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً، وبباعث من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون.**"(٤).

ويعد القرار الإداري من القواعد الأساسية التي يجب فيها على اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي الرجوع إليه والعمل بمقتضاه وذلك في حالة تنظيم السلطة التنفيذية لنظام عمل هذه اللجان بقرار إداري، أو عند الإحالة من قبل المشرع في التشريع العادي للسلطة التنفيذية تنظيم سير عمل وإجراءات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بقرار إداري، ومن أمثلة الحالة الأولى: لجان تثبيت الحقوق المكتسبة غير المثبتة على المياه ونصت المادة /٧/ من القانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ بأنه:" تقوم بعملية تثبيت الحقوق المكتسبة غير المثبتة على المياه العامة لجنة تشكل في كل من الجهات العامة التابعة للوزارة بقرار من الوزير برئاسة قاضٍ بمرتبة مستشار يسميه وزير العدل، وعضوية ممثلين عن الجهات المعنية.".

بيد أنه هل يصح أن يكون القرار الإداري مصدراً ينظم سير عمل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي فيجب عليها الرجوع إليه والعمل بمقتضاه؟

---

(١) انظر: د. محمد فؤاد مهنا. (١٩٥٢)، **مبادئ وأحكام القانون الإداري في مصر**، ج ١، مؤسسة شباب الجامعة، مصر: الإسكندرية، ص ٦٦٨.

(٢) انظر: د. سامي جمال الدين. (١٩٩١)، **الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري – دعاوى الإلغاء –**، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص ٤٤ وما بعدها.

(٣) انظر: د. عبد الفتاح حسن. (١٩٧٨)، **القضاء الإداري – قضاء الإلغاء**، ج ١، مكتبة الجلاء، مصر: المنصورة، ص١٦٥.

(٤) انظر: د. سعيد نحيلي. د. عبسي الحسن، **القانون الإداري" أوجه النشاط الإداري"**، مرجع سابق، ص٢٣٩.

يمكن القول إن القرار الإداري لا يصلح لتنظيم سير عمل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي؛ لاحتوائها على مسائل موضوعية وإجرائية – طبقاً للأصول القانونية – يكون موضعها في التشريع العادي، إضافة إلى ذلك انعدام الثبات التشريعي للقرار الإداري المنظم للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فالسلطة التنفيذية تعمد إلى تغيير هذه القرارات الإدارية كلما تغيرت هذه السلطة من حيث الأشخاص دون أن يكون لهذا التغيير من الناحية الموضوعية والإجرائية أي أثر يذكر [١].

وبناء على ما سبق فإن الأمر يوجب إعادة النظر في هذه المسألة فيتولى تنظيم هذه الأمور التشريع العادي أي القانون من الناحيتين الموضوعية والإجرائية؛ لأنه طبقاً لتدرج القوانين فإن التشريع العادي هو صاحب الاختصاص الأصيل في تنظيم مثل هذه الأمور وهو المعني بذلك. وكما تلجأ اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي إلى المصادر الأساسية فإنها أيضاً قد تستعين بالمصادر التفسيرية.

٢) المصادر التفسيرية التي تلجأ إليها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

تبرز المصادر التفسيرية التي قد تلجأ إليها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في ثلاثة مصادر هما:

أ. المبادئ العامة للقانون الإداري:

هي مجموعة قواعد غير مكتوبة قام القضاء بتطويرها. والقواعد العامة للقانون الإداري ليست مبادئ عامة، بل هي قواعد قانونية غير مكتوبة قام القضاء الإداري بتحديدها وبنائها وتحسينها. ومن أمثلة القواعد العامة للقانون الإداري نذكر: قيود السلطة التقديرية للإدارة شروط الحقوق الشخصية العامة، ضرورة ملاءمة التصرف الإداري ومداه (سواءً أكان على شكل قرار إداري أم عمل مادي)، الحق في إعادة الحال إلى ما كانت عليه، التصرف وفق مبدأ حسن النية، منع إساءة استعمال الحق[٢].

والسؤال الآن هو حول مدى صلاحيّة هذه القواعد العامة من الناحية القانونية؟ بعضهم أرجع القوة القانونية لهذه القواعد إلى العرف وبعضهم الآخر حاول أن يرجع أساس قوتها القانونية إلى أنها

---

[١] انظر: د. محمد فؤاد مهنا. (١٩٥٩)، القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي، **بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية**، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد /٣ و٤/، السنة ٧، ص٨.

[٢] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، مرجع سابق، ص٣٧.

مستمدة من الأحكام والمبادئ الدستورية، بحسبانها نتائج حتمية لتطبيق القواعد الدستورية. والحقيقة إن الكثير من القواعد العامة للقانون الإداري تجد مصدرها في القواعد القانونية الأخرى (وخاصة قواعد القانون المدني التي تكون بطبيعة الحال قابلة للتعميم، ويمكن إعمال تلك القواعد بطريقة القياس والبعض الآخر يريد إرجاع القوة القانونية لهذه القواعد إلى مبدأ العدالة الملزم للجميع. ونشير إلى أن الأسباب المذكورة أعلاه لا تعارض بعضها، بل تتقاطع وتكمل بعضها في الكثير من الحالات [١].

ب. القضاء:

يمكن تعريف القضاء بأنه: مجموعة القواعد القانونية التي يستخلصها القضاء من المفاهيم الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والروحية المعتمدة من المجتمع في بلد معين [٢]، أو هو بعبارة أخرى:" **مجموعة الأحكام التي تصدرها المحاكم في صدد ما يعرض عليها من منازعات وبالذات ما تجري عليه أحكام المحكمة العليا بكونها في أعلى الهرم القضائي والملزمة بتوحيد التفسير الذي يعطيه قضاة المحاكم الدنيا للقانون**".[٣]

فالقضاء يأخذ معان عدة ، ولا يقصد بالقضاء مصدراً للقانون المعنى العضوي الذي ينصرف إلى أعضاء الهيئات القضائية، إنما المقصود هو القضاء بمدلولاته الموضوعية التي تنصرف من ناحية إلى الحكم في نزاع معين معروض على القاضي، وينصرف من ناحية أخرى إلى اطراد الأحكام واستقرارها في اتجاه معين، والقاعدة المسلم بها قانوناً هي أن وظيفة القضاء تتمثل في الفصل بخصومة معينة دون خلق قواعد قانونية عامة التطبيق، فالحكم القضائي لا تكون له قوة الإلزام القانوني إلا في خصوصية النزاع الذي صدر فيه، وذلك عدا الدول التي تأخذ بنظام السوابق القضائية، وتلتزم المحكمة (وكذلك المحاكم الأدنى منها درجة)، بأن تتبع في المستقبل القاعدة التي قررتها في حكم من أحكامها، وهو ما يسير عليه الحال في البلدان الأنكلو أمريكية. [٤]

صحيح أن القاضي لا يملك سلطة إصدار لوائح أو قرارات عامة، يتعين احترامها خارج موضوع النزاع المعروض أمامه، إلا أن له بصفة عامة – وللقاضي الإداري بصفة خاصة – إسهاماً مهماً في

---

[١] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، المرجع السابق، ص ٣٨.

[٢] انظر: د. عبد الله طلبة، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص٢٤.

[٣] انظر: د. سامي جمال الدين، **الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري – دعاوى الإلغاء**، مرجع سابق، ص٢١.

[٤] انظر: د. مهند نوح. (٢٠١٨)، **القانون الإداري**، ج ١، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية: دمشق، ص ٣٠.

صياغة القواعد القانونية، يقوم على أساس استنباط المبادئ والقواعد القانونية من النصوص، أو إنشاؤها بداءة بواسطة محاكم القضاء الإداري. (١)

فللقضاء في مجال القانون الإداري أهمية خاصة، ولا يقتصر أثره على مجرد تطبيق القانون وتفسيره كنظيره في القضاء العادي، ولكنه يمارس أثراً إنشائياً واضحاً، وذلك بما يقرره أو على الأقل بما يكشف عنه من المبادئ القانونية العامة. والمبادئ القانونية العامة ما هي إلا قواعد غير مدونة مستقرة في ذهن الجماعة وضميرها، يعمل القاضي على كشفها عن طريق تفسير هذا الضمير الجمعي العام، وتلك القواعد المستقرة في الضمير الجمعي تمليها العدالة المثلى، ولا تحتاج إلى نص يقررها، وبذلك يتحتم على الإدارة احترام تلك المبادئ والعمل بمقتضى ما تقرره من أحكام، وذلك فيما تتخذه من أفعال وتصرفات، وإلا كانت هذه الأفعال والتصرفات معيبة ووقعت باطلة، ومن أمثلة المبادئ العامة للقانون : "مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، وأمام التكاليف العامة، وأمام الضرائب..إلخ (٢).

إذاً إن القضاء وخاصة القضاء الإداري يمثل مصدراً تفسيرياً للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وينير لها الطريق ويساعدها في ابتداع الحلول للمنازعات المعروضة أمامها، ويستثنى من ذلك المبادئ القانونية التي تقررها محكمة النقض فهي ملزمة لجميع المحاكم وكافة الجهات الأخرى في سورية.

ج. الفقه:

إن الإجماع منعقد على أهمية العمل الذي يقوم به الفقه بوصفه مصدراً تفسيرياً بالنظر إلى الاقتراحات والانتقادات التي تأتي على لسان الفقهاء في كتاباتهم، والتي عادة ما تجد طريقها إلى التشريع.

ويعرف الفقه بأنه: "مجموع ما يستنبطه الفقهاء ويستخلصونه من أحكام قانونية" (٣)، أو هو بعبارة أخرى :" **مجموع الآراء التي يستخلصها المتخصصون في القانون من أبحاثهم ودراساتهم لقواعد القانون**".

---

(١) انظر: د. فؤاد العطار. (١٩٧٦)، **القانون الإداري**، ط ٣، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٦٢؛ وانظر أيضاً: د. سامي جمال الدين. (١٩٩٦)، **القانون الإداري**، المجلد الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر: الإسكندرية، ص٢٢.

(٢) انظر: د. مهند نوح. **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص٣٠.

(٣) انظر: د. محمد فؤاد مهنا، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، مرجع سابق، ص٦٧٧.

ويلاحظ أن للفقه تأثيراً مهماً في نطاق القانون الإداري يتفوق به على سائر فروع القانون الأخرى، ذلك لأن التشريع الإداري يترك للفقه في غالب الأحوال مهمة تحديد المفاهيم المتعلقة بموضوعات مختلفة، كالوظيفة العامة، والعقود الإدارية، والقرارات الإدارية ... إلخ.

كما أن خلو التشريعات الإدارية عادة من المبادئ الأساسية و اقتصارها غالباً على تقرير الحلول الجزئية، يلقي على كاهل الفقه الإداري مهمة استنباط القواعد القانونية الغامضة في القانون الإداري، وذلك عن طريق الاستعانة بمختلف طرق التفسير، لذلك قام فقهاء القانون العام ببذل الجهود المضنية للقيام بهذه المهام عن طريق إصدار المؤلفات العامة والخاصة، مع نشر المقالات والبحوث الإدارية المختلفة، وذلك في سبيل لفت نظر المشرع إلى أوجه النقص والقصور التي تعتري التشريع القائم، إضافة إلى معاونة القضاء عن طريق التعليق على الأحكام.

فاعترفت المحاكم الإدارية بالعرف في كثير من الحالات. ومن الأمثلة على ذلك: الحق في التعويض عن الأضرار الناجمة عن تصرفات الإدارة المشروعة (حالة مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر)، وحالة صلاحية الإدارة بتنفيذ الخدمات العامة من خلال قرارات إدارية، وحالة المقابر الإلزامية والترخيص المسبق للدفن [١].

وخلاصة القول إن الفقه لا يعدّ مصدراً للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ومهمته تقتصر فقط على شرح النصوص والتعليق على أحكام القضاء، ولكن مهمة الفقيه في مجال القانون الإداري على درجة من الأهمية، لأن غياب وجود تقنين عام شامل للقانون الإداري ألقى على عاتق الفقهاء أن يردوا التشريعات الجزئية التي يسنها المشرع، والأحكام الفردية التي يصدرها القضاء إلى أصول عامة، حتى يسود بينها الانسجام، وبالتالي يمكن فهمها بسهولة. [٢]

---

[١] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، المرجع السابق، ص ٣٧.

[٢] انظر في ذلك: د. عبد الله طلبة، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٤٣ وما بعدها؛ وانظر أيضاً: د. مهند نوح، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص٣١.

الفرع الثالث

تمييز اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي عن اللجان الأخرى

يمكن تقسيم اللجان التي ينشئها المشرع إلى قسمين أساسيين هما: اللجان المختصة بالمسائل الإدارية" **أولا**"، واللجان غير المختصة بالمسائل الإدارية" **ثانية**". وأساس هذا التقسيم يقوم على "**معيار موضوعي**" (هذا ما تطرقنا إليه في الفصل الأول) فإن هناك لجاناً تختص بنظر ما تقوم به الإدارة من أعمال وتصرفات قانونية، ولجاناً أخرى تتولى الفصل في المنازعات التي لا تمت للإدارة بصلة أو أنها لا تصدر عنها. ويوجب الأمر بيان كلا القسمين بالتفصيل على النحو الآتي:

أولاً ـــ اللجان المختصة بالمسائل الإدارية:

تتنوع اللجان المختصة بالمسائل الإدارية إلى نوعين أساسيين هما: اللجان الإدارية، واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي (سنبين تطبيقاتها في المطلب الثاني). ولكن من المهم أن نوضح الفرق بين اللجان الإدارية واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي حتى يتثنى لنا معرفة اللجان التي تخص موضوع بحثنا.

إذاً فاللجان الإدارية تنشأ هذه اللجان من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، وهي تختص بنظر المسائل والمنازعات الإدارية، كما أنها تعد الأصل بالنسبة للجان التي تنشأ في مجال المنازعات الإدارية. [١]

ويمكن تعريف اللجان الإدارية بأنها اللجان التي تهدف إلى تسوية أوضاع المعنيين بالأمر من خلال التظلم وتنتهي بموجب قرارات إدارية نهائية[٢] تكون قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري.

إذاً اللجان الإدارية هي اللجان التي تتكون من عناصر إدارية بحتة قد تكون برئاسة قاض وقد تكون برئاسة شخص آخر؛ لغرض تسوية أوضاع المتظلمين من أعمال الإدارة، فهي لا تعرف فكرة النزاع ولا تنظره، ومن ثم يظهر الفرق جلياً بينها وبين اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي،

---

(١) انظر: د. نبيل إسماعيل عمر. (١٩٩٤)، **أصول المرافعات المدنية والتجارية**. ط ١، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص ٦٠.

(٢) انظر: د. أمينة مصطفى النمر. (١٩٦٧)، **مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة**، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص ٢٧٦.

ليمكن القول إن اللجان الإدارية لجان تسوية واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لجان منازعة.

وعلى الرغم من أن بعض شراح القانون يشيرون إلى هذا النوع من اللجان – والمتمثل في اللجان الإدارية – فإنه لا يعطي لها أمثلة ويكتفي بمجرد ذكرها، إضافة إلى ذلك فإن بعضهم الآخر من الفقهاء لا يشير إلى هذا النوع من اللجان ويخلط بينها وبين اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي من حيث الأمثلة.

فالتميز بين النزاع والتسوية له أثر كبير في تمييزها عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فالنزاع يكون بسبب المنفعة العامة وهو نزع الملكية من أصحابها أما التسوية لا يوجد فيها إكراه "اختيارياً " مثل منح تراخيص أو تسجيل حقوق تجارية أم تعليمية ...الخ هذا هو الفرق بين التمييز بين هذه اللجان. إن الأمثلة على اللجان الإدارية التي تنشأ كثيرة ومتنوعة ومنها:

لجان الفصل في اعتراضات تسجيل العلامات الفارقة:

أجاز المشرع السوري في الفصل الرابع /الباب الأول/ من القانون رقم /٨/ لعام ٢٠٠٧ –المتعلق بتسجيل العلامات الفارقة ونشرها وتجديدها – للطالب الذي رفض تسجيل علامته الفارقة من قبل مكتب تسجيل العلامات الفارقة، أو قبل طلبه ولكنه علق على شرط [١]، أن يعترض على قرار مكتب تسجيل العلامات الفارقة على أن تنظر في الاعتراضات لجنة تشكل بقرار من الوزير المختص، ويجوز الطعن في قرارتها أمام المحاكم المختصة، وجاء في نص المادة /٢٤/ من القانون المذكور بأنه:" أ) يجوز لطالب التسجيل الذي رفض طلبه أو علق قبوله على شروط أو تعديلات أن يعترض كتابةً على قرار مديرية المذكور في المادة /٢٣/ من هذا القانون أمام اللجنة المختصة خلال مدة /ثلاثين يوماً/ من تاريخ إبلاغه بالقرار خطياً وذلك لقاء دفع الرسم المحدد.

ب) تنظر بالاعتراضات لجنة مشكلة بقرار من الوزير المختص كما يلي:

- قاض برتبة مستشار يعينه وزير العدل **(رئيساً).**
- معاون الوزير المختص **(عضواً).**
- –مدير الشؤون القانونية في الوزارة **(عضواً).**
- ممثل عن اتحاد غرف التجارة **(عضواً).**

---

[١] انظر: المادة /٢٣/ من القانون رقم /٨/ لعام ٢٠٠٧ المتعلق بالعلامات الفارقة في الجمهورية العربية السورية.

– ممثل عن اتحاد غرف الصناعة **(عضواً).**

وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون إجراءات الاعتراضات ونظرها والبت فيها وتعويضات أعضائها.

ج) تكون قرارات اللجنة نافذة ويمكن إيقاف تنفيذها بقرار من المحكمة المختصة.

د) إذا أبدت اللجنة قرار المديرية فلا يجوز تسجيل هذه العلامة للطالب إلا بناء على حكم قضائي واجب النفاذ صادرٍ عن المحكمة المختصة بناءً على الطعن المقدم إليها من طالب التسجيل خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه قرار اللجنة.".

يمكن القول: أن هذه اللجنة وما يشابها من تطبيقات تعدّ من اللجان الإدارية لفقدان عنصر النزاع وتعلق الاعتراض برفضه أو القبول المعلق على شرط، فهي أقرب ما تكون إلى التسوية منها إلى النزاع أو المنازعة، إضافة إلى ذلك فإن الطابع الإداري لهذه اللجنة يضفي عليها وصف اللجان الإدارية.

ثانياــ اللجان غير المختصة بالمسائل الإدارية:

يقوم المشرع في بعض الأحيان بإنشاء لجان تتولى مهمة الفصل في النزاع المرفوع إليها في مسائل مدنية وجنائية، ومن هنا أتت تسميتها باللجان غير المختصة بالمسائل الإدارية وهذه اللجان يمكن تقسيمها إلى قسمين أساسيين هما: اللجان القضائية، واللجان ذات الطبيعة الخاصة.

١) اللجان القضائية:

يمكن القول إن اللجان القضائية هي اللجان التي يعهد إليها المشرع بالاختصاص للفصل في بعض المنازعات المتعلقة بالمسائل المدنية والجنائية، ويكون تشكيلها من عناصر قضائية فقط وتكون رئاسة اللجنة وكذلك أعضاؤها من القضاة، وأن ما يصدر عنها من قرارات يعدّ من القرارات القضائية التي لا تختص محاكم القضاء الإداري بنظر الطعون في القرارات الصادرة عنها. [١]

ومن أمثلة تطبيقات اللجان القضائية في القانون السوري: **لجنة تسليم المجرمين، ولجنة العفو الخاص.**

---

[١] انظر: د. نبيل إسماعيل عمر. **أصول المرافعات المدنية والتجارية**، مرجع سابق، ص٦٠.

بدأت سورية بتنظيم استرداد المجرمين أول مرة بالمرسوم التشريعي ذي الرقم/ ٨٠ / المؤرخ في ١٩٤٧/٦/٣٠، وعندما صدر قانون العقوبات في عام ١٩٤٩، ألغى هذا المرسوم، وتضمن في المواد (٣٠ – ٣٦) شروط استرداد المجرمين وآثاره. ثم تلاه القانون ذو الرقم / ٥٣/ المؤرخ في ١٩٥٥/٤/٥، فتضمن أصول تسليم المجرمين العاديين والملاحقين قضائياً بجرائم عادية، وخول سلطة النظر في طلبات الاسترداد إلى لجنة قضائية سماها **"لجنة استرداد المجرمين"**.

تبدأ إجراءات الاسترداد بعد أن تأخذ النيابة العامة علماً بوقوع الجريمة، وبفرار مرتكبها إلى دولة أجنبية معينة. فالنيابة العامة ترفع في هذه الحالة كتاباً إلى وزير العدل، الذي يرفعه إلى "لجنة تسليم المجرمين"، وهي الجهة المختصة بتقديم طلب الاسترداد، وبالنظر في طلبات الاسترداد التي تصل إلى سورية من دولة أجنبية .وتتألف "لجنة تسليم المجرمين" في سورية من معاون وزير العدل رئيساً وهو قاض، ومن قاضيين يعينان بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل، ويسمى مع عضويّ اللجنة عضو ملازم لإكمال النصاب. وتتمتع لجنة تسليم المجرمين بجميع الاختصاصات التي يملكها قاضي التحقيق، ولها أن تنيب من تشاء من القضاة لممارسة اختصاصاتها كلها أو بعضها. ويعود إليها أمر بت طلبات الاسترداد سلباً أو إيجاباً بقرارات معللة غير خاضعة للطعن. [١]

فنظام تسليم المجرمين هو في الأساس، نظام قضائي، مطعم بالنظام الإداري. **"فلجنة تسليم المجرمين"** هي الجهة المختصة بالنظر في طلبات الاسترداد، وهي من اللجان القضائية وهذه اللجنة مخولة سلطة تدقيق طلبات الاسترداد في الشكل والموضوع معاً، والبحث في توافر الشروط القانونية للتسليم أو قلة توافرها. وهي مخولة أيضاً، إذا رأت ضرورة لذلك، تمحيص التهمة المعزوة إلى الشخص المطلوب استرداده، وتقدير الأدلة، بعد الاستماع إلى الشخص المطلوب استرداده، وإلى دفاع محاميه. وإذا قررت اللجنة رفض التسليم، فالحكومة تكون ملزمة به. أما إذا قررت التسليم، فالرأي النهائي يعود للسلطة التنفيذية، إذ لا يكون التسليم إلا بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل.

أما ما يخص **لجنة العفو الخاص**، جاءت هيكلية اللجنة المذكورة تماشياً مع نصّ المادة (٤٥٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية وتتألف لجنة العفو الخاص في وزارة العدل من خمسة قضاة من المرتبة الأولى (قضاة ذوو خبرة وأقدمية حسب التسلسل الوظيفي الهرمي في وزارة العدل)، كما يعين أحد أعضاء اللجنة الخمسة رئيساً لها، ويجري تعيينهم وفق مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية

---

[١] انظر: د. عبود السراج، استرداد المجرمين، بحث منشور في **الموسوعة القانونية الالكترونية** على الرابط الالكتروني:
http://arab-ency.com.sy/ency/details/٧٩.

بصفته رئيس مجلس القضاء الأعلى، كما في حالة المرسوم الحالي الذي أصدره رئيس الجمهورية رقم /١٠٨/ لعام ٢٠٢٢ بإعادة تشكيل لجنة العفو الخاص.

مما تقدم يتبين أن لجنة العفو الخاص من اللجان القضائية التي نظمها المشرع في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم /١١٢/ لعام ١٩٥٠، وما يميزها عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وفقاً **للمعيار الشكلي** بأنها تصدر من قبل السلطة القضائية، فلا تضم ممثلين عن الإدارة، فكل أعضائها من القضاة.

ومن تطبيقات اللجان القضائية أيضاً "**لجنة الترشيح**" لانتخابات مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية وهي لجنة قضائية مؤقتة تسمى بقرار من اللجنة القضائية العليا في كل محافظة فور صدور مرسوم الدعوة وتنتهي بانتهاء مهماتها. وتتكون من ثلاثة قضاة بداية يرأسها القاضي الأقدم، ويتضمن قرار التشكيل تسمية ثلاثة قضاة احتياط بالمرتبة ذاتها يحل أي منهم محل القاضي الأصيل في لجنة الترشيح عند غيابه. وتلتزم هذه اللجنة بالقرارات الصادرة عن اللجنة القضائية العليا واللجان الفرعية وتعمل تحت إشرافها [١].

وتتولى لجنة الترشيح القيام بالمهام والاختصاصات بموجب المادة /١٣/ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ الآتية:

١. تلقي طلبات الترشيح من المرشحين لانتخابات مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية وتقيدها في سجل خاص وفق تسلسل ورودها.

٢. دراسة قانونية طلبات الترشيح والبت فيها خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ تسجيل الطلب، ويعد الطلب مقبولاً في حال انتهاء هذه المدة دون البت فيه.

٣. التأكد من القطاع الذي ينتمي إليه المرشح وفق أوراقه الثبوتية المقدمة مع طلب الترشيح.

٤. إعلان أسماء من قررت قبول ترشحهم وفقاً لتسلسل الأحرف الهجائية لكل قطاع على حده وذلك في مقر اللجنة [٢].

---

[١] انظر: د. حسن مصطفى البحري. (٢٠٢١)، **الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية**، الطبعة الأولى، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص ٣٤٨.

[٢] انظر: د. حسن مصطفى البحري. **الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية**، المرجع السابق، ص ٣٤٩.

٢) اللجان ذات الطبيعة الخاصة:

يقصد باللجان ذات الطبيعة الخاصة اللجان التي ينشئها المشرع للفصل في المنازعات أو التظلمات المتعلقة بالمسائل المدنية أو الأوقاف أو بشأن براءات الاختراع والرسوم والنماذج الصناعية، والتي يكون تشكيلها من عناصر مختلطة من الإدارة والقضاء وقد تكون رئاسة هذه اللجان موكلة لقاضٍ وقد تكون لغيره، وتفصل هذه اللجان في المنازعات الموكلة إليها بقرار أو حكم قضائي.

إن القاسم المشترك بين اللجان ذات الطبيعة الخاصة واللجان غير المختصة بالمسائل الإدارية هو أنها لا تختص بالمسائل الإدارية؛ وذلك لأن موضوعها أو محلها ذو طابع مدني بحت وليس قراراً إدارياً [١]. ومن أمثلة اللجان ذات الطبيعة الخاصة لجان الفصل في القرارات الصادرة عن مكتب حماية الملكية الصناعية.

لجان الفصل في الاعتراضات على تسجيل براءة الاختراع:

أجاز المشرع في المادة /٩/ من القانون رقم /١٨/ لعام ٢٠١٢ –المتعلق بمنح براءات الاختراع– لطالب براءة الاختراع أن يتظلم من قرار المديرية أمام اللجنة المختصة وذلك خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه القرار وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية.

كما أجازت الفقرة "أ" من المادة /١٩/ من القانون السابق ذكره لطالب التسجيل الذي رفض طلبه أو علق قبوله على شروط او تعديلات أن يعترض كتابة على قرار المديرية أمام اللجنة المختصة خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار خطياً وذلك لقاء دفع الرسم المحدد، وأشارت الفقرة "ب" من المادة نفسها على تشكيل أعضاء اللجنة للنظر بالاعتراضات المقدمة إليها، فنصت بأنه:" **تنظر بالاعتراضات لجنة مشكلة بقرار من الوزير كما يلي:**

قاض يسميه وزير العدل	**(رئيساً).**
معاون الوزير المختص	**(عضواً).**
مدير حماية الملكية	**(عضواً).**
ممثل عن الشؤون القانونية في الوزارة لا تقل مرتبته عن رئيس دائرة	**(عضواً).**
ممثل عن جمعية المخترعين السوريين	**(عضواً).**

[١] انظر: د. محمد عبد الله عبد العالي. (٢٠٠٤)، **فكرة القضاء المستعجل في القانون الليبي**، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الشعب للنشر والتوزيع، ليبيا: مصراته، ص ٤٧.

وقد نصت الفقرة "ج" من ذات المادة على إمكانية الطعن بقرارات اللجنة ويمكن إيقاف تنفيذها بقرار من المحكمة المختصة، وإذا أيدت اللجنة قرار المديرية فلا يجوز للطالب تسجيل براءة اختراعه إلا بناءً على حكم قضائي مبرم صادر من المحكمة المختصة.

ومما سبق، نجد أن هذه لجنة الفصل في براءات الاختراع ذات طبيعة خاصة لأن موضوعها مدني وهو تثبيت براءة الاختراع وليس ما تصدره يعد قراراً إدارياً، إذاً ما يميزها عن لجنة الفصل في قرارات تسجيل العلامة التجارية كون موضوعها من المسائل المدنية. ومن ثم فإنه يمكن عدّها من اللجان ذات الطبيعة الخاصة.

وإذا اتضح مفهوم اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وخصائصها المميزة لها وأيضاً معرفة القواعد القانونية التي قد تلجأ إليها، وتميزها عن غيرها فإن الأمر يستوجب ذكر أهم تطبيقاتها وهو موضوع المطلب الثاني.

المطلب الثاني

تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في سورية

تناول المشرع تطبيقات عديدة من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في تشريعات مختلفة حسب المواضيع التي تحتاجها تشكيل مثل هكذا لجان، ولكن الملاحظ أن المشرع لم يقننها في تشريع واحد كما أنه لم ينص صراحة على وصف تلك اللجان بانها ذات اختصاص قضائي ماعدا لجنة حل الخلافات المنصوص عليها في قانون الاستملاك – بعد فحص عدد من التشريعات لم نجد سواها– وبهذه الطريقة ترك أمر تفسيرها للقضاء والفقه كما بيناه سابقاً.

بناءً على ما سبق تتنوع تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في التشريع السوري – يصعب لبحثنا المتواضع دراسة جميعها– فمن التطبيق العملي والأكثر شيوعاً في ميدان المنازعات الإدارية ما يتعلق بالمسائل المالية والملكية على وجه الخصوص، أو بوجه عام هناك مسائل أخرى مثل المنازعات الزراعية (الإصلاح الزراعي) ومنازعات المياه ومنازعات العمل (لجنة تسريح) ولجان الأوقاف[١] ، إضافة لذلك فقد ينشئ المشرع السوري لجان إدارية لحل الخلافات فيما بين المؤسسات والشركات من جهة وسائر الجهات العامة من جهة أخرى كما هو الحال في المرسوم التشريعي

---

(١) انظر: أ. عبد الهادي عباس، **الاختصاص القضائي واشكالاته**، ص٢٣٥ وما بعدها.

المتعلق بوزارة الاشغال العامة رقم (٤٩) تاريخ ٢٠١٣/٧/١٦، فنصت الفقرة "٤" من المادة (٥) من القانون المذكور بأن: العمل على حل ما قد ينشأ من خلاف بين هذه المؤسسات والشركات من جهة وسائر الجهات العامة من جهة أخرى بالطرق الودية، وإذا لم يتوصل إلى حل ودي فيرفع الخلاف للنظر فيه إلى لجنة مختصة تشكل لهذا الغرض بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الأشغال العامة، وتعد قرارات هذه اللجنة ملزمة لجميع الجهات العامة بعد اعتمادها من وزير الأشغال العامة وتصديقها من رئيس مجلس الوزراء"، وهذه اللجنة وأن كان أعضائها مشكل من الوزارة والجهات العامة الأخرى ولا يدخل في تشكيها قاضٍ إلا أنها تعد لجان ذات اختصاص قضائي كونها تفصل في خلاف وفقاً للمعيار الموضوعي.

وبالتالي نكتفي من تلك التطبيقات اللجان الناشئة عن منازعات الملكية **(الفرع الأول)**، اللجان الناشئة عن المنازعات المالية **(الفرع الثاني)**، واللجان الناشئة عن منازعات المياه **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي الناشئة عن منازعات الملكية

يهتم هذا النوع من التقسيم باللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي التي تنشأ عن منازعات الملكية والمتمثلة في عنصر العقار (نزع عقار للمنفعة العامة) بمعنى أن هذه اللجان تنشأ بسبب منازعات محلها عقارات.

فالهدف من منح الإدارة حق نزع ملكية الأفراد هو تمكينها من أداء وظيفتها الأساسية في إشباع الحاجات العامة، وبالتالي، فلا يجوز أن تستخدم الإدارة هذا الحق من أجل تحقيق غاية سوى المنفعة العامة [١]، وتعدّ هذه القاعدة من قبيل القواعد الدستورية، ونصت الفقرة الأولى من المادة / ١٥/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ على أنه: **"لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون"**.

ومن أهم تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي الناشئة عن منازعات الملكية اللجان المنصوص عليها في قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨ وأنشأ المشرع السوري ثلاث لجان إدارية، لجنتين إداريتين ذات اختصاص قضائي الأولى

---

[١] انظر: د. مهند نوح. (٢٠١٨)، **القانون الإداري " الجزء الأول"**، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية: دمشق، ص١٠٨.

لجنة حل الخلافات، والثانية لجنة الاعتراض على التقدير البدائي (لجنة إعادة النظر). أما اللجنة الثالثة (التقدير البدائي)، فهي من وجهة نظرنا تعد لجنة إدارية بحتة سواء في تشكيلها أو اختصاصها، كما سنبين ذلك **وفقاً للآتي:**

أولاً ـــ لجنة حل الخلافات:

تجب الإشارة بدايةً إلى أن الأصل القانوني للعمل القضائي في سوريا يقوم على أن اختصاص المحاكم المدنية من صلح وبداية –حسب الاختصاص القيمي– اختصاص عام وشامل في كل المنازعات العقارية والادعاء بتثبيت البيع ونقل الملكية حسب القانون المدني وقانون أصول المحاكمات المدنية [١].

تنظر لجنة حل الخلافات في كل الادعاءات المتعلقة بالملكية أو بأي حقوق أخرى مدعى بها على عقار أو أكثر من عقارات المشمولة بمرسوم الاستملاك سواء من أصحاب العقارات المثبتة ملكيتهم فيها أو غير مثبتة من أشخاص يدعون بحق عيني على هذه العقارات، إضافة إلى إحالة كل الدعاوى المنظورة أمام محاكم منطقة مرسوم الاستملاك والتي لم يصدر بها حكم مبرم، فيّودع طلب مستقل بإضبارة ويقدم إلى لجنة حل الخلافات والمشكلة بموجب المادة /١٨/ ونصت بأنه:" **تشكل لدى الجهة المستملكة لجنة ذات اختصاص قضائي تختص بالنظر في جميع الادعاءات بالملكية أو بالمنازعات العينية على العقارات الداخلة في المنطقة الاستهلاكية، وتحال إليها جميع الدعاوى المماثلة المتعلقة بالمنطقة، القائمة أمام المحاكم التي لم يبت فيها بحكم مبرم.**".

أما ما يخص بتعيين أعضاء لجنة حل الخلافات، فقد نصت المادة /١٩/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ على أنه:" ١–بناءً على طلب يجب أن تتقدم به الجهات المستملكة حين وجود منازعات تدخل في اختصاص لجنة حل الخلافات، يصدر وزير العدل قراراً مبرماً بتشكيل هذه اللجنة كما يلي:

أ) قاضٍ يسميه وزير العدل **(رئيساً).**

ب) ممثل للمديرية العامة للمصالح العقارية من حملة الإجازة في الحقوق يسميه مديرها العام **(عضواً).**

---

[١] انظر: كامل حميشه. (٢٠٢٣)، **مدى دستورية الاستملاك في ظل القانون السوري**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص ١٠٣.

ج) ممثل للجهة المستملكة من حملة الإجازة في الحقوق يسميه رئيسها **(عضواً)**.

خول المشرع لجنة حل الخلافات صلاحيات مماثلة لصلاحيات المحكمة التي لها الاختصاص للنظر في منازعات مرسوم الاستملاك، ونصت المادة /٢٠/ من القانون نفسه أنه:" **تتمتع اللجنة في سبيل الفصل في الادعاءات أو المنازعات المقدمة أو المحالة إليها بجميع الحقوق التي تتمتع بها المحكمة المختصة أصلاً بالنظر في النزاع.**" [١]

وأعتقد أن تشكيل لجنة حل الخلافات على هذا النحو (ممثل عن الجهة المستملكة، وممثل للجهة للمديرية العامة للمصالح العقارية) قد أعطى صفة وولاية القضاء وما تتمتع به المحاكم من حقوق لعمال في الدولة، يخالف مبدأ فصل السلطات المنصوص عليه في الدستور، مما يشكل انتقاصاً من استقلال السلطة القضائية، واقتطاعاً من اختصاصها وضماناتها، ويجرد أعضائها من كونهم الضمان لحقوق الناس، إذا ما نُظر للعامل الذي مُنح صفة القضاء على أنه ضمان لحماية حق الملكية، ذلك الحق الذي له قدسية خاصة في دستور الجمهورية العربية، وجميع دساتير دول العالم ، لأن المادة /١٣٥/ من الدستور تنص على أن: "ينظم القانون الجهاز القضائي بجميع فئاته وأنواعه ودرجاته، ويبين قواعد الاختصاص لدى المحاكم"، والمادة /١٣٦/ منه تنص على: "يبين القانون شروط تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم" فإن تشكيل لجنة حل الخلافات على النحو المشار إليه وإعطائها سلطات هي في الأصل من اختصاص القضاء فيه مخالفة صريحة لمواد الدستور المشار إليها أعلاه [٢].

يلاحظ مما تقدم أن لجنة حل الخلافات تعد من أكثر التطبيقات دلالة ووضوحاً في مجال اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، انطلاقاً من قصد المشرع الصريح حينما نص بأن لجنة حل الخلافات هي "لجنة ذات اختصاص قضائي" في مطلعها فهذا الأمر لم ينص عليه في باقي التطبيقات لتلك اللجان، وبهذا فقد ترك الخلاف قائماً بين القضاء والفقه في تكييف عمل باقي تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي هل تعدّ لجان إدارية أم قضائية أم شبه قضائي، مما يدعو في هذه الحالة لرجوع إلى المعايير الشكلية أو الموضوعية أو المختلطة في تحديد طبيعة باقي اللجان.

---

[١] انظر: د. نجم الأحمد. (٢٠٢٣)، **الاستملاك**، (د.ن)، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص١٥٥.

[٢] انظر: كامل حميشه، **مدى دستورية الاستملاك في ظل القانون السوري**، مرجع سابق، ص ١٠٤.

ثانياً ــ لجنة الاعتراض على التقدير البدائي (إعادة النظر) :

نظم المشرع السوري لجنة إعادة النظر في الفصل الخامس من قانون الاستملاك، ووضع قواعد خاصة لتقدير التعويض المستحق، ويجري تفسير هذا التعويض من قبل لجنة بدائية تشكل لدى الجهة المستملكة [١] ، كما يحق للمالكين وأصحاب الاستحقاق أن يقدموا خلال ثلاثين يوماً من اليوم الذي يلي نشر الإعلان أو التبليغ –المشار إليهما– الاعتراض على التقدير البدائي. وتعد القيم المقدرة غير المعترض عليها خلال المهلة المحددة في هذه المدة مبرمة، ويعد اعتراض أحد الشركاء في العقار بمنزلة اعتراض من بقية الشركاء. [٢]

وقرارات لجنة التقدير البدائي المشار إليها أعلاه بشأن تقدير التعويض تقبل الطعن أمام لجنة إعادة النظر التي تتشكل بقرار مبرم صادر عن رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة التي يقع في حدودها العقار المستملك، ونصت المادة /٢٣/ من القانون رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ أنه:"١– تنظر بالاعتراضات على التقدير البدائي لجنة إعادة النظر تشكل بقرار مبرم من رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة التي تقع في حدودها العقارات المستملكة وذلك على النحو التالي:

أ) قاضٍ يسميه وزير العدل **(رئيساً)**.

ب) ممثل عن الجهة المستملكة يسميه الوزير المختص **(عضواً)**.

ج) ممثل عن أصحاب العقارات المستملكة **(عضواً)**.

د) ممثل عن اتحاد الفلاحين يسميه المكتب التنفيذي لاتحاد الفلاحين في المحافظة **(عضواً)**.

هـ) ممثل عن المحافظة يختاره المحافظ **(عضواً)**.

٢ – ينتخب ممثل أصحاب العقارات المستملكة للأشخاص الذين حددوا موطنهم المختار لانتخابه يعدّ الانتخاب صحيحاً بأكثرية أصوات من لبى الدعوة، يحدد في الدعوة مكان الانتخاب وزمانه.

٣– إذا لم يلب أصحاب العقارات المستملكة الدعوة لانتخاب ممثلهم في لجنة إعادة النظر يقوم القاضي البدائي أو قاضي الصلح في حال لم يوجد القاضي البدائي بتعين الممثل المشار إليه.

---

[١] انظر: المادة /١٢/ من القانون رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ في الجمهورية العربية السورية.

[٢] انظر: المادة /١٧/ من القانون رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ في الجمهورية العربية السورية.

٤ –يشترط في رئيس وأعضاء اللجنة ما يشترط في عضو لجنة التقدير البدائي بموجب الفقرة /٣/ من المادة /١٢ /من هذا المرسوم التشريعي، كما لا يجوز أن يكون عضواً في لجنة إعادة النظر من كان عضواً في اللجنة البدائية.".

وبعد أن يجتمع أعضاء اللجنة يحلفون اليمين التالية:" **أقسم باالله العظيم أن أقوم بمهمتي بأمانة وصدق وأن لا أفشي أسرار المذاكرات**"، ثم تباشر عملها بالنظر في الاعتراضات الواردة على التقدير البدائي. (١)

كما أن المشرع نص على نظرية الحلول في حالة تغيب أحد أعضاء اللجنة فتتولى الجهة المختصة تسمية بديل عنه باستثناء ممثل أصحاب العقارات المستملكة، فيسمي بديل عنه وفق أحكام الفقرة /٣/ من المادة السابقة. (٢)

ومنح المشرع قرارات لجنة إعادة النظر صفة الإنبرام ولا تقبل طريقاً من طرق الطعن أو المراجعة بإجماع أو أكثرية الأعضاء الحاضرين. (٣)

وأعتقد أن القرار الصادر من اللجنة يجب ألاّ يكون مبرماً، ومن الأفضل إخضاعه للرقابة القضائية، وإذا كان الهدف هو التعجيل في تقدير القيمة كي لا يتعطل المشروع فمن الممكن النص على آجال محددة للفصل قضائياً في الاعتراضات، والقول بغير ذلك يجعل من الإدارة خصماً وحكماً في الوقت ذاته، وقد لا يكون تقدير اللجنة دقيقاً مما يلحق الضرر بالأفراد. (٤)

ومما تجدر الإشارة إليه، أن آلية عمل لجنة إعادة النظر هي آلية إدارية ذات طابع قضائي استثنائي تنظر في الطعون والاعتراضات الواردة على التقدير البدائي، ووضعها ليس بأفضل حال من اللجنة البدائية من جهة هيمنة الطابع الإداري على عملها وقراراتها وغياب الرقابة القضائية عليها وحصرها بالرقابة الشكلية دون الموضوعية، وفي هذا خرق للمبادئ العامة التي صانها الدستور وكفلها لكل مواطن سوري من حق التقاضي وحماية الملكية الفردية (٥).

---

(١) انظر: الفقرة /١/ من المادة /٢٤/ من القانون رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ في الجمهورية العربية السورية.

(٢) انظر: الفقرة /٣/ من المادة /٢٤/ من القانون رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ في الجمهورية العربية السورية.

(٣) انظر: الفقرة /٢/ من المادة /٢٤/ من القانون رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ في الجمهورية العربية السورية.

(٤) انظر: د. نجم الأحمد. (٢٠٢٢)، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١١١؛ وأيضاً انظر بحثه بعنوان: **المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك**، مرجع سابق، ص٣٢.

(٥) انظر: كامل حميشه، **مدى دستورية الاستملاك في ظل القانون السوري**، مرجع سابق، ص ١٠٢.

يلاحظ مما سبق ذكره، أن المشرع في لجنة إعادة النظر ضم ممثلاً عن أصحاب العقارات المستملكة في عضويتها، وهذا الأمر لم يأخذ به في لجنة حل الخلافات بل اكتفى بممثل عن الجهة المستملكة، وأعتقد أن المنازعات في الملكية لا تقل أهمية عن منازعات التعويض، فحرمان تمثيل أصحاب العقارات في عضوية لجنة حل الخلافات مسلكاً يؤخذ عليه لأن أصحاب العقارات على معرفة تامة بالحقوق الموضوعة على عقاراتهم سواء حقوق الارتفاق أو إشارات رهن أو حجز وغيرها من الحقوق والاشارات، لهذا نوصي المشرع بالأخذ بهذا المقترح في تعديلاته اللاحقة للقانون الاستملاك، وبإضافة عبارة "لجنة ذات اختصاص قضائي" كوصف قانوني للجنة إعادة النظر أسوةً بلجنة حل الخلافات.

أما ما يخص إجراءات التقاضي أمام اللجنتين السابقتين وطبيعة قراراتهما سندرسه في الباب الثاني من هذه الأطروحة بشيء من التفصيل. وعلى أن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي الناشئة عن منازعات الملكية لا تقتصر على اللجان السابقة بل هناك غيرها وهي اللجان المنصوص عليها في قانون الإصلاح الزراعي (اللجنة الاستئنافية، ولجنة توزيع الأراضي المستصلحة). [١]

ثالثاً: لجنة التقدير البدائي:

أسند المشرع السوري سلطة تقدير التعويض عن الاستملاك إلى لجنة خاصة ذات صبغة إدارية بحتة تشكل عضويتها من موظفي الجهة المستملكة، تسمى لجنة التقدير البدائية، وأوجب قانون الاستملاك على الجهة المستملكة تشكيل لجنة إدارية مؤلفة من ثلاثة أعضاء من موظفيها يكون أحدهم مهندساً، ونص على الإجراءات والأصول الواجب اتباعها في عمل هذه اللجنة وتشكيلها[٢].

وتقوم لجنة التقدير البدائي بعد انتهاء عملية التقدير بإصدار قرارها المتعلق بالتقدير، ولا يعدّ قطعياً سوى بالنسبة للجهة المستملكة، أما بالنسبة لصاحب العقار فله حق الاعتراض على قرارها وفقاً للأصول المقررة قانوناً.

وما يؤخذ على تشكيل لجنة التقدير البدائي، أنها تتألف من موظفي الجهة المستملكة وحدها وفي ذلك إجحاف وظلم بحق أصحاب العقارات والحقوق المستملكة، ذلك أن أعضاء هذه اللجنة سيكونون

---

(١) انظر: القانون /٣/ لعام ١٩٨٤ المتعلق بقانون الإصلاح الزراعي في الجمهورية العربية السورية.

(٢) انظر: المادة /١٢/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨؛ وللتعمق أكثر انظر: د. نجم الأحمد. (٢٠٢٢)، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١٥٠ وما بعدها.

بطبيعة الحال منصاعين إلى توجيهات إداراتهم وتعليماتها ومتعاطفين معها، فضلاً عن أن التشكيل على هذا النحو يجعل الإدارة المستملكة خصماً وحكماً في آن واحد. وهذا لا ينسجم لا روحاً ولا نصاً مع قواعد الدستور التي صانت حق الملكية الفردية.

واستناداً إلى ما ذكر أعلاه فإن لجنة التقدير البدائي هي لجنة إدارية بحتة وذلك في تشكيلها من أعضاء إداريين وفقاً للمعيار الشكلي أو العضوي، أضف إلى ذلك أن آلية عملها في تقدير التعويض المستحق لأصحاب العقارات المستملكة يدخل ضمن الأعمال الفنية والإدارية، وعليه فهي لا تعد لجنة ذات اختصاص قضائي.

الفرع الثاني

اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بشأن المنازعات المالية

هيأ المشرع السوري وسائل متنوعة لإنهاء المنازعات المالية ومنها الضرائب والرسوم غير الجمركية، هادفاً إلى توفير كل السبل الممكنة لأن يحسم النّزاع في مهده وفي أقصر وقت ممكن؛ فلم يقتصر الإنهاء على الطريق القضائي وحده، لتنفرد المحاكم به، وإنّما قدر الطبيعة الخاصة للمنازعات الضريبية، من خلال إمكان إنهائها عن طريق لجان إدارية ذات اختصاص قضائي[١]وهي إما لجنتا الطعن[٢] وإعادة النظر أو أمام اللجنة الاستئنافية، فإذا تعذر عليها الوصول إلى هذا الحلّ فلا مناص من اللجوء إلى القضاء المختص (القضاء الإداري)[٣].

---

(١) انظر: أ. محمد نذير سنان. (٢٠٠١)، **الوسيط في شرح قانون الضريبة على الدخل**، الطبعة الأولى، نقابة المحامين، فرع دمشق، سورية: دمشق، ص١١٥١؛ وانظر أيضاً: د. عصام الشهابي. (٢٠١١)، **أملية التشريع الضريبي**، منشورات جامعة حلب، سورية: حلب، ص ١٩٦ وما بعدها؛ وانظر أيضاً: د. سالم الشوابكة. (٢٠٠٠)، قرار تقدير ضريبة الدخل وطرق الطعن به، **بحث منشور في مجلة الحقوق – جامعة الكويت**، العدد الثاني، السنة الرابعة والعشرون، يونيو ٢٠٠٠، ص ١٩٨.

(٢) قبل صدور المرسوم التشريعي /٥١/ لعام ٢٠٠٦ المعدّل لقانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣، كان يطلق على لجنة الطعن اسم لجنة فرض الضرائب، حيث تنص الفقرة / أ / من المادة /١١/ من المرسوم التشريعي /٥١/ لعام ٢٠٠٦ على **(تحل عبارة لجنة الطعن محلّ عبارة لجنة الفرض أينما وردت في القانون رقم ٢٤ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته)**.

(٣) يجدر بنا التنويه بأن الاختصاص كان مشتركاً بين القضاء العادي والقضاء الإداري قبل صدور قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ أما الوضع اختلف بعد صدوره حيث أصبح الاختصاص بولاية كاملة للقضاء الإداري (كما سندرسه في الباب الثاني من رسالتنا).

وقد ميز المشرع السوري فيما يتعلق بحل منازعات الضرائب والرسوم غير الجمركية ، بين نوعين من هذه المنازعات، وعليه سندرس تلك اللجان من حيث تشكيلها واختصاصها كما الآتي:

أولاً ــ الاعتراض على مرحلتين:

قَصَرَ المشرّع السوري الاعتراض الإداري على مرحلتين بالنسبة لمنازعات الضرائب والرسوم غير الجمركية على: – الأرباح الناتجة عن ممارسة الحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية (فئة مكلّفي الأرباح الحقيقية) [١]، يستثنى منها ضريبة الدخل على البيوع العقارية مهما كانت صفة العقار المباع [٢]، – ضريبة الرواتب والأجور[٣]، – ريع رؤوس الأموال المتداولة في سورية (على أساس الأرباح الحقيقية) [٤]. وتكون المرحلة الأولى أمام لجنة الطعن في حين تكون المرحلة الثانية أمام لجنة إعادة النظر، وفقاً للآتي:

١) المرحلة الأولى (لجنة الطعن):

أ. تشكيل لجنة الطعن: تتألف لجنة الطعن في مركز كلّ محافظة، من [٥]:

– مدير المالية أو من ينوب عنه في حال غيابه، ويمكن تفريغ موظف رئيسي لهذا الغرض. **(رئيساً).**

– ممثل من إحدى الإدارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو مؤسسات وشركات القطاع العام الأكثر صلة بالمهنة موضوع التكليف يختاره وزير المالية من قائمة تصدر في كلّ سنة بالاتفاق مع الجهات ذات العلاقة. **(عضواً).**

– خبير يختاره وزير المالية من قائمة للخبراء، تعدّها وزارة المالية سنوياً بالاتفاق مع النقابات المختصة أو غرفة الصناعة والتجارة. **(عضواً).**

– مراقب الدخل المختصّ مقرراً في اللجنة، ولا يشترك في التصويت.

---

(١) انظر: المادتين /٢٨ و٣٢/ من القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

(٢) انظر: المادة /٢/ من قانون ضريبة البيوع العقارية رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١ المعدل للقانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

(٣) انظر: المادة /٨٢/ من القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

(٤) انظر: المادة /١٠٣/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

(٥) انظر: الفقرة ج من المادة /٢٩/ من القانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

ورغبةً من المشرع في سرعة إنجاز التكاليف المتراكمة، وبتّ التكاليف الجديدة في مدة وجيزة تؤمن مصالح الخزينة والمكلفين معاً [١]، فقد أجاز تعدّد لجان الطعن في مركز كل محافظة، ويحدّد عددها وتؤلّف بقرار من وزير المالية، على أن يرأس كلّ منها موظف مالي من رتبة رئيس دائرة على الأقل، وفي هذه الحالة توزّع الاختصاصات بين اللجان من قبل مدير المالية.

ويبدو أنّه مما يؤخذ على تشكيل هذه اللجنة أنّها:

١. **لا تضم بين أعضائها أيّ قاض:** فالاعتراض المقدّم من قبل المكلفين أو الغير أصحاب المصلحة قد لا ينصب على الأمور المالية والفنية البحتة فقط، وإنّما قد ينصب أيضاً على الأمور القانونية، كما هو الحال في الاعتراض على الأساس القانوني للتكليف. ومن ثُمَّ فإنّ أهمية وجود قاضٍ في هذا التمثيل ينبع من [٢]:

ـ جعل تلك اللجنة حقلاً تدريبياً يفرز عناصر قضائية ذات خبرة واسعة بالمنازعات الضريبية، مما يكسبها قدراً أكبر على التعامل مع الطعون الضريبية المطروحة أمام القضاء.

ـ يحقق للجنة الطعن ميّزة خاصة، تتمثل في الاستفادة من الخبرة القانونية، فكما أنّ الخبرة الضريبية لازمة لحسن سير عمل هذه اللجان، فكذلك الخبرة القانونية التي تعدّ عامل حسم جوهري في المسائل التي تتطلب حسّاً قانونياً خاصاً، فضلاً عن أنّه يرفع قدراً من الحرج لدى موظفي مصلحة الضرائب في الأحوال التي يكون ظاهر القرار مخالفاً لتوجهات المصلحة ولكنّه أقرب إلى تحقيق العدالة.

ـ يمثل ضمانة أساسية لتحقيق حياد تلك اللجنة، نظراً لما يفترض أن يتمتع به القاضي من النزاهة والعدالة.

٢. **يشك في حيادها:** ذلك أنها غير مستقلة في تشكيلها عن وزارة المالية، فرئاستها لمدير المالية أو من ينوب عنه أو موظف من الإدارة الضريبية مفرّغ لهذه الغاية، وهؤلاء لديهم خبرة في أعمال الفحص والربط اكتسبوها من خلال عملهم الوظيفي، هذه الخبرة سوف تنعكس على قراراتهم في أثناء فحص الطعون، وهي في الغالب ترجّح مصلحة الإدارة الضريبية، ما يجعل هؤلاء الموظفين امتداداً

---

[١] انظر: أ. نوري ضبيط. (١٩٦٣)، **دراسات في الضريبة على الدخل**، منشورات جامعة حلب، سورية: حلب، ص ٤١٧.

[٢] انظر: د. عبد الباسط وفا. (٢٠٠٧)، **المنازعات الضريبية وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل رقم /٩١/ لسنة ٢٠٠٥**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص٩٨.

حقيقياً لآراء من سبقوهم في فرض التكليف الضريبي، ما يعني أنّ حياد هذه اللجنة هو حياد شكلي لا يتحقق في الواقع الملموس [١].

ب. اختصاص لجنة الطعن:

تختص لجنة الطعن بالنظر في جميع أوجه الخلاف الذي نشأ في التكليف المؤقت بين الدوائر المالية والمكلف حول تحديد الأرباح الخاضعة للضريبة، سواءً أكان متعلقاً بتقدير قيمة الضريبة، أم بالأساس القانوني الذي قامت عليه عند ربطها، وذلك في مركز كل محافظة يقع فيها محلّ ممارسة المكلّف لعمله.

تعمل اللجنة على حلّ مثل هذه النّزاعات من جهة، وتقوم بمناقشة جميع العوائق القانونية التي تعترضها وبحثها، كالبت بتقادم حق الدوائر المالية في فرض الضريبة أو تحديد مدى خضوع بعض النشاطات للضريبة أو عدم خضوعها ...إلخ من جهة أخرى؛ ذلك لأن لجنة الطعن لها صفتان لجنة استشارية وسلطة الفصل في المنازعات الإدارية المرفوعة إليها (أي لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي)، والقرارات التي تتخذها بهذا الشأن واجبة التنفيذ، ما لم يعترض عليها وفقاً للأصول المحدّدة في القانون [٢].

ومن ثم تختص لجنة الطعن بالتدقيق في التكاليف المؤقتة التي تفرضها الدوائر المالية مباشرة والمعترض عليها من قبل المكلفين فقط. ويمكن عند الحاجة أن تدعو المعترضين للاستماع إلى بياناتهم الشفهية، وأن توعز إلى مراقبي الدخل، أو إلى خبراء تقبل بهم وزارة المالية بالقيام بجميع التدقيقات والتحقيقات التي من شأنها أن تنير اللجنة وتمدها بالمعلومات الكافية [٣].

ولم يحدّد القانون صيغة معينة أو شكلاً معيناً لطلب الاعتراض أمام لجنة الطعن، وإنما اشترط أن تتوفّر في الطلب الشروط التالية لقبوله شكلاً:

---

[١] انظر: د. رمضان صديق. (٢٠٠٦)، **إنهاء المنازعات الضريبية الناشئة عن تطبيق القوانين الضريبية والاتفاقيات الدولية (دراسة مقارنة)**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٩٥.

[٢] انظر: د. علاء الدين جبل. د. محسن المهر، (٢٠٠٥)، دراسة تحليلية لإجراءات تحقق ضريبة الدخل على الأرباح الحقيقية، **بحث منشور في مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية**، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد /٢٧/، العدد /٢/، ص ١٩٨.

[٣] انظر: المادة /٣٠/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

ـ بيان المكلف التقديرات التي يقبل بها، وأن يقدّم الوثائق التي تثبت ادعاءه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انقضاء مهلة تقديم الاعتراض[١].

وقد ورد في بلاغ لوزارة المالية في سورية رقم (٢٤/٨/١٧٧٧٢) تاريخ ١٩٥١/٧/٢٦ [٢]: "**يجب على المكلفين أن يحددوا في اعتراضاتهم التقديرات التي يقبلون بها تحت طائلة رد الاعتراض** ".

ـ أن يكون الاعتراض كتابياً وموقعاً عليه من المكلف بالذات أو من شخص مخوّل بالاعتراض باسمه [٣]، وعليه أن يذكر على الأقل في الاعتراض رقم الوكالة وتاريخها أو المستند المقبول الذي يخوّله الحق في الدفاع عن موكله [٤].

وقد ورد في بلاغ لوزارة المالية في سوريّة رقم (٢٤/٨/١٥٦٢٧) تاريخ ١٩٥٨/١٠/١٥[٥]: " **يجب على المراقبين أن لا يقبلوا الاعتراضات من غير المكلف إلا إذا أبرز وكالة تخوّله الحق بتقديم الاعتراضات** ".

ـ أن يكون الاعتراض قد قدّم ضمن المهلة القانونية، وهي ثلاثون يوماً تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغ الأخبار بالتكليف المؤقت أصولاً [٦]، وإلا فإنّ التكاليف المؤقتة غير المعترض عليها من قبل المكلفين تعرض على لجنة الإدارة المالية المؤلّفة من مدير المالية ورئيس قسم الدخل ومقرر يسمى بقرار وزير المالية لتثبيتها أو زيادتها عند الاقتضاء، وفي حال زيادتها يجوز الاعتراض على القرار المتخذ أمام لجنة إعادة النظر[٧]، وقد قررت الهيئة العامة للجان إعادة النظر في اجتهاد صادر

---

[١] انظر: الفقرة "ب" من المادة /٢٨/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٢] انظر: أ. محمد نذير سنان، **الوسيط في شرح قانون الضريبة على الدخل**، مرجع سابق، ص ٤٩٣.

[٣] انظر: بلاغ وزارة المالية رقم (٤/١٥٦٢٧) تاريخ ١٩٥٨/١٠/١٥؛ مشار إليه في: أ. محمد نذير سنان، المرجع السابق، ص ٤٩٤.

[٤] انظر: بلاغ وزارة المالية رقم (٢٤/١٠٦٨) تاريخ ١٩٦١/١/٢٨؛ مشار إليه: د. رفيق الأختيار. (١٩٦٣)، **الضريبة على الدخل: أصول محاسبتها وتحققها**، ج ١، منشورات جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص ٣٠٣.

[٥] انظر: أ. محمد نذير سنان، **الوسيط في شرح قانون الضريبة على الدخل**، مرجع سابق، ص ٤٩٣.

[٦] انظر: بلاغ وزارة المالية رقم (٤/١٥٦٢٧) تاريخ ١٩٥٨/١٠/١٥؛ مشار إليه: أ. محمد نذير سنان، **الوسيط في شرح قانون الضريبة على الدخل**، مرجع سابق، ص ٤٩٤.

[٧] انظر: أ. محمد نذير سنان. (٢٠٠٥)، **قانون ضريبة الدخل بين النص والتطبيق**، ط ١، مؤسسة حسين عدي للنشر والتوزيع، سورية: دمشق، ص ٦٣٨.

عنها حول التكاليف المؤقتة غير المعترض عليها ، رقم/١٩/ لعام ١٩٨٤ جاء فيه[١] : " **إن القرارات الصادرة عن مدير المالية ورئيس ضريبة الدخل بتثبيت التكاليف المؤقتة غير المعترض عليها أمام لجان الفرض ضمن المهل القانونية لا تقبل الطعن أمام لجان إعادة النظر عندما يستهدف الطعن حدود الأرباح المقررة قطعياً من قبل المرجع المذكور نظراً لأنه لا يجوز تخفيض التكاليف المذكورة لاكتسابها الدرجة القطعية بحق المكلفين، عملاً بأحكام المادة /٣١/ من المرسوم التشريعي رقم ٨٥ لعام ١٩٤٩، ويبقى مجال الطعن مفتوحاً عندما يستهدف علل أخرى ولا تمس حدود الأرباح المقررة وهي حصراً الطعن بعدم الاختصاص أو إغفال الأخطاء المادية (الكتابية أو الحسابية) في القرارات المذكورة**".

٢) المرحلة الثانية (لجنة إعادة النظر):

أ. تشكيل لجنة إعادة النظر: تتألّف لجنة إعادة النظر في مركز كلّ محافظة، من [٢]:

- معاون وزير المالية لشؤون الإيرادات. **(رئيساً)**.
- قاض بدرجة مستشار استئناف يسميه وزير العدل. **(عضواً)**.
- أحد المديرين في الإدارة المركزية. **(عضواً)**.
- خبير يختاره وزير المالية من قائمة الخبراء غير الخبير المسمّى في لجان الطعن. **(عضواً)**.
- ممثل عن إحدى جهات القطاع العام الأكثر صلة بمهنة موضوع التكليف يعتمده وزير المالية بالاتفاق مع الجهات ذات العلاقة، وبتسمية منها على ألّا تقل مرتبته عن معاون مدير. **(عضواً)**.

ويبدو أنّ النقد الذي وجّه إلى تشكيل لجنة الطعن يمكن توجيهه أيضاً للجنة إعادة النظر، إلا أن المشرع قد أحسن صنعاً، عندما نص على وجود قاضٍ في تشكيل لجنة إعادة النظر، وذلك للأسباب التي سبق الإشارة إليها في تشكيل لجنة الطعن، وحبذا لو أنّ المشرع السوري جعل رئاسة تلك اللجنة لقاضٍ من ملاك مجلس الدولة (أي قاضٍ إداري)، وأن يكون له الصوت المرجح في حال تساوي الأصوات المتعارضة؛ ذلك أن منازعات الضرائب والرسوم هي منازعات إدارية، ويفترض في القضاء

---

(١) انظر: أ. محمد نذير سنان، **قانون ضريبة الدخل بين النص والتطبيق**، المرجع السابق، ص ٦٤٦.

(٢) انظر: المادة /٣٣/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام٢٠٠٣ وتعديلاته.

الإداري أن يكون صاحب الولاية العامة بالنظر فيها، إلا إذا نص المشرع على طريق قضائي آخر، كما أن جعل رئاسة هذه اللجنة لأحد موظفي الإدارة المالية يجعل منها خصماً وحكماً في آن واحد.

ب. اختصاص لجنة إعادة النظر:

يحق للدوائر المالية طلب إعادة النظر في قرارات لجنة الطعن، وذلك في الحالات التالية [١]:

- **عندما يكون القرار مبنياً على وثائق غير صحيحة.**
- **عندما يعتمد التكليف على التقدير في تحديد الأرباح الصافية.**
- **إذا كان التكليف غير متفق مع النصوص القانونية أو مع تعليمات وزارة المالية.**
- **عندما يتخذ القرار بالأكثرية.**

إلا أنه لا يجوز في أي حال من الأحوال أن تطلب الدوائر المالية ممثلة بشخص المدير إعادة النظر في تكليف معيّن، ثم يعمد المدير المومأ إليه نفسه إلى طلب تثبيت قرار لجنة الطعن مناقضاً بذلك طلب إعادة النظر، ومن ثم الطلب الضمني لرفع التكليف الذي أقرته اللجنة المذكورة، كما لا يجوز تحت طائلة المسئوليّة المسلكيّة رفع اعتراضات تبعية إلى لجنة إعادة النظر دون بيان النقاط والأسس التفصيلية التي ترى الدوائر المالية الاعتراض عليها ورفعها من ثم إلى اللجنة المشار إليها[٢].

وفي جميع الأحوال فإنّ الاعتراض أمام لجنة إعادة النظر من قبل المكلّف أو الدوائر المالية لا يوقف تحصيل الضريبة التي أقرتها لجنة الطعن [٣]؛ وذلك حرصاً على ألا يؤدّي تأخير دفع الضريبة إلى تراكمها سنة بعد أخرى وتعقد الأعمال الإدارية والمالية في الدوائر الضريبية [٤].

ومن ثم يعدّ تكليف لجنة إعادة النّظر الحلقة الأخيرة في سلسلة تحقق ضريبة الدخل، ويصل كل من المكلف والدوائر المالية – في نزاعهم – إلى النهاية التي تحدّدها لجنة إعادة النظر على وجه

---

[١] انظر: الفقرة " أ " من المادة /٣٢/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٢] انظر: بلاغ وزارة المالية رقم (٢٤/٨/٢٣٣٧٦) تاريخ ١٩٥٩/١٢/٧؛ مشار إليه: أ. نوري ضبيط، **دراسات في الضريبة على الدخل**، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

[٣] انظر: المادة /٣٤/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٤] انظر: د. علاء الدين. د. جبل ومحسن المهر، **دراسة تحليلية لإجراءات تحقق ضريبة الدخل على الأرباح الحقيقية**، مرجع سابق، ص ١٩٩.

قطعي[١] وغير قابل للمراجعة لأي طريقة من طرق المراجعة الإدارية [٢]، إلا ما استثني بنص القانون[٣].

ويحق للجنة إعادة النظر أن تعدّل في التكاليف التي تقرّها لجنة الطعن، إلا أنه لا يجوز لها أن تتناول زيادة التكليف أو تخفيضه إلا في المسائل المعترض عليها من قبل المكلفين أو الدوائر المالية، ولكن يستثنى من ذلك إذا كان طلب إعادة النظر المقدم من قبل المكلف قائماً على أساس اعتراضه على كامل قرار لجنة الطعن، أو كان طلب إعادة النظر المقدّم من قبل الدوائر المالية يتناول التكليف من أساسه، وتقوم لجنة إعادة النظر ببت طلبات التصحيح المقدمة من المكلفين أو الدوائر المالية على اعتبار أن قرار لجنة إعادة النظر قطعي ولا يمكن الاعتراض عليه أو الطعن فيه أمام لجنة إدارية أخرى.

لذلك سمح المشرع الضريبي لوزارة المالية وللمكلف بتقديم طلب تصحيح لقرار لجنة إعادة النظر في إحدى الحالات الآتية [٤]:

١. إذا كان القرار مبنياً على وثائق مزورة.

٢. إذا حكم على أحد الطرفين لعدم تقديمه مستنداً قاطعاً كان في حوزة خصمه.

٣. إذا لم تراعَ في التحقيق والحكم الأصول المعنية في هذا القانون.

٤. إذا لم تبت لجنة إعادة النظر في أحد الأسباب القانونية التي بينها خطياً أحد الطرفين.

٥. إذا تضمن قرار لجنة إعادة النظر خطأ مادياً يؤثر في الحكم.

ويجب أن يقدّم هذا الطلب خلال ستة أشهر في الحالة الأولى، وثلاثين يوماً في الحالات الأخرى، وتبدأ المهلة من اليوم التالي لتاريخ تبليغ المكلّف القرار المطلوب تصحيحه.

---

(١) انظر: الفقرة "ب" من المادة /٣٥/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

(٢) انظر: القرار رقم ١/١٨٨٣ في الدعوى رقم أساس ١/٢٦٩٨ لعام ٢٠٠٨، الصادر عن محكمة القضاء الإداري الأولى بدمشق (غير منشور)؛ ومثله القرار رقم ١/٢٢٠٥ في الدعوى رقم أساس ١/١٨٠٢ لعام ٢٠٠٨، الصادر عن محكمة القضاء الإداري الأولى بدمشق (غير منشور)؛ مشار إليهم: أ. نوري ضبيط، **دراسات في الضريبة على الدخل**، مرجع سابق، ص ٤٢٦.

(٣) انظر: المادة /٤٠/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

(٤) انظر: المادة /٣٧/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

وبناء على ما تقدّم، يتبين الآتي [١]:

١. ليس للمكلف الذي لم يعترض على التكليف المؤقت أن يعترض على قرار لجنة الإدارة المالية إذا جاء قرارها بتثبيت التكليف المؤقت.

٢. الاعتراض على قرار لجنة الإدارة المالية إذا جاء قرارها بزيادة التكليف المؤقت، شرط أداء التأمين ضمن المهل القانونية للاعتراض.

٣. للدوائر المالية حق الاعتراض على قرار لجنة الإدارة المالية، ولو كانت مثبتة للتكاليف المؤقتة وعلى قرارات لجنة الطعن.

ويبدو أنه يجب منع الدوائر المالية من الطعن بقرارات الإدارة المالية عندما تقرر هذه الأخيرة تثبيت التكاليف المؤقتة غير المعترض عليها، كون التكاليف المؤقتة قد وضعت بمعرفتها.

ومن ثم فإنّ اختصاص لجنة إعادة النظر يمكن حصره في:

١. النظر في طلبات إعادة النظر المقدّمة من قبل المكلفين أو الدوائر المالية في القرار الصادر عن لجنة الطعن.

٢. بت طلبات إعادة النظر المقدمة من قبل المكلفين في القرار الصادر عن لجنة الإدارة المالية بزيادة التكاليف المؤقتة غير المعترض عليها من قبل المكلفين.

٣. البتّ في طلبات التصحيح المقدمة من المكلّفين أو الدوائر المالية لقرارات لجنة إعادة النظر ذاتها.

ثانياً ـــ الاعتراض على مرحلة واحدة:

بحثنا في الضرائب والرسوم غير الجمركية التي حصر المشرع السوري الاعتراض الإداري فيها على مرحلتين، أما باقي الضرائب والرسوم – ما عدا تلك التي لم يعيّن لها المشرع السوري طريقاً

---

[١] انظر: دعاس أسعد سليم. (٢٠٠٤)، **شرح قانون الضرائب على الدخل في الجمهورية العربية السورية**، مكتبة الصفدي، سورية: دمشق، ص ١٩٣/١٩٤.

إدارياً لحلها [١] – فإنّ الاعتراض الإداري فيها يكون على مرحلة واحدة، ونظراً لتعدّد هذه الضرائب والرسوم وتنوعها، فإنّه سوف يجري التعرض لبعضها.

جعل المشرع الاعتراض أمام لجنة أطلق عليها اسم لجنة الاستئناف، إلا أن تشكيل هذه اللجنة يختلف بحسب الاعتراض المقدّم على أي من الضّرائب أو الرسوم المذكورين أعلاه. **وعليه من الضرائب والرسوم التي جعل المشرع السوري الاعتراض الإداري فيها على مرحلة واحدة:**

١) ضريبة الأرباح الناتجة عن ممارسة الحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية (فئة مكلفي الدخل المقطوع):

ينظم هذه الضريبة القانون رقم /١٠/ لعام ٢٠١٥، وتبت طلبات الاعتراض فيها، من لجنة استئنافية أو أكثر تؤلّف في مراكز المحافظات والمناطق كالآتي [٢]:

أ) موظف مالي من الفئة الأولى من ذوي الخبرة في المسائل الضريبية ولا تقل خبرته لدى الدوائر المالية عن ثلاث سنوات **(رئيساً)**.

ب) موظف خبير من إحدى الإدارات أو الهيئات العامة أو مؤسسات وشركات القطاع العام الأكثر صلةً بالمهنة موضوع التكليف مقترح منها حسب ما تحدده وزارة المالية **(عضواً)**.

ج) ممثل للحرفة أو المهنة يختاره مدير المالية في المحافظة من قائمة تتضمن أسماء ثلاثة مندوبين تقترحهم النقابة المختصة أو الغرف الصناعية أو التجارية أو الزراعية أو السياحية أو الجمعيات الحرفية وفي حال عدم وجودها أو عدم اقتراح ممثلين عنها أو عدم كفاية عدد العاملين في المهنة أو الحرفة يسمّي مدير المالية في المحافظة ثلاثة من ممارسي المهنة، أو الحرفة في أقرب مركز لاختيار أحدهم، وفي حال عدم كفاية عدد ممارسي المهنة يمكن تسمية خبير عام أو أكثر. **(عضواً)**.

---

[١] ويبدو أن هناك بعض الضرائب والرسوم لم ينص المشرع على طريق إداري لحل الخلافات التي تنشأ بين المكلفين والإدارة الضريبية بمناسبة تطبيقها، ومنها رسم الانتقال على الهبات والوصايا والتركات والمبالغ التي تدفع لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين غير مقيمين تعويضاً عن خدمات أدوها ضمن الجمهورية العربية السورية، ومن ثم يبقى باب القضاء مفتوحاً أمامهم.

[٢] انظر: الفقرة /أ/ من المادة /٦/ من القانون رقم /١٠/ لعام ٢٠١٥ المعدّل لقانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

ويجب أن يكون قرار اللجنة الاستئنافية معللاً [١]، وتبلغ قرارات اللجنة الاستئنافية إلى المكلف وتعدّ هذه القرارات نهائية[٢]، ويجوز بقرار من وزير المالية أو من يفوضه تفريغ لجنة أو أكثر. [٣]

٢) ضريبة الدخل على البيوع العقارية:

ينظم هذه الضريبة القانون رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١، ويكلف الأشخاص الطبيعيون والاعتباريون السوريون ومن في حكمهم، بتسديد ضريبة الدخل على البيوع العقارية، مهما كانت صفة العقار المباع، وذلك على سبيل الاستثناء من الضريبة على الدخل. [٤]

أما بالنسبة للاعتراض على هذه الضريبة فتحدث في كل محافظة لجنة أو أكثر، خاصة بالنظر في الاعتراضات المقدّمة على الضرائب المترتبة على الدّخل الناتج على البيوع العقارية، إلا أن المشرع علق الاعتراض على شروط فنصت المادة /١١/ من القانون المذكور بأن:" يحق للمكلف الاعتراض على الضريبة خلال /٣٠/ ثلاثين يوماً تلي تاريخ تبلغه أمر القبض، شريطة: – تسديده مبلغ الضريبة وإضافاتها ومتمماتها كاملة قبل تسجيل الاعتراض لدى الدائرة المالية. – تسديده مبلغ تأمين بمعدل (١%) واحد بالمئة من الضريبة المفروضة، ويعاد مبلغ التأمين إلى المكلف إذا كان محقاً في طلب الاعتراض أو في جزء منه ويصبح إيراداً للخزينة العامة إذا لم يكن محقاً فيه.".

وتتألف لجنة النظر بالاعتراضات بقرار من وزير المالية وفق الآتي:[٥]

أ) قاضٍ بمرتبة مستشار يسميه وزير العدل **(رئيساً).**

ب) مدير المالية أو مدير المال أو رئيس قسم، حسب الحال **(عضواً).**

ج) ممثل الوحدة الإدارية **(عضواً).**

د) مقّيم عقاري أو خبير عقاري يسميه المدير العام **(عضواً).**

هـ) رئيس دائرة أو شعبة تجارة العقارات **(عضواً).**

---

(١) انظر: الفقرة /ج/ من المادة /٦/ من القانون رقم /١٠/ لعام ٢٠١٥ المعدّل لقانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

(٢) انظر: الفقرة /د/ من المادة /٦/ من القانون رقم /١٠/ لعام ٢٠١٥ المعدّل لقانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

(٣) انظر: الفقرة /أ/ من المادة /٦/ من القانون رقم /١٠/ لعام ٢٠١٥ المعدّل لقانون ضريبة الدخل رقم ٢٤ لعام٢٠٠٣.

(٤) انظر: المادة /٢/ من القانون رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١ المعدّل لقانون ضريبة الدخل رقم/٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

(٥) انظر: الفقرة /أ/ من المادة /١٢/ من القانون رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١ المعدّل لقانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

وتجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها، ولا تعد اجتماعاتها قانونية إلا بحضور ثلثي الأعضاء من بينهم الرئيس، وتصدر قراراتها بأكثرية الحاضرين، وعند التساوي يرجح جانب الرئيس. [١]

وعلى اللجنة النظر في الاعتراضات المقدمة إليها خلال /٣٠/ ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء مهلة تقديم الاعتراض [٢].

مما سبق يتبين أن إنشاء لجان النظر بالاعتراضات على هذه الضريبة تعد من أحدث تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في التشريع السوري، ويلاحظ أن المشرع قد تلافى بعض القصور في تشكيل الضرائب الأخرى فنص في هذه اللجنة أن تكون رئاستها من قبل قاض برتبة مستشار، ويعدّ هذا مسلكاً محموداً من جانبه، ولكن ما يؤخذ عليه غياب تحديده صراحةً أن يكون القاضي من ملاك مجلس الدولة، وحبذا لو ينص على ذلك في التطبيقات اللاحقة، كما يوصي الباحث أن يحدد وصفها القانوني بإنها لجان ذات اختصاص قضائي تفادياً للشك حول طبيعتها.

٣) ضريبة الإنفاق الاستهلاكي:

ينظم هذه الضريبة المرسوم التشريعي رقم ٦١ لعام ٢٠٠٤، وينبغي على كلّ منتج محلّي أو بائع لإحدى السلع أو مستثمر لإحدى الخدمات التي تخضع لضريبة رسم الإنفاق الاستهلاكي الالتزام بالواجبات المحددة في القانون ذاته [٣]، ويحق للمكلف الاعتراض على ضبط المخالفة، خلال سبعة أيام من التاريخ الذي يلي تبلغه ضبط المخالفة، وذلك أمام لجنة تتألف في كل محافظة من [٤]:

أ) قاضٍ برتبة مستشار، يسميه وزير العدل **(رئيساً)**.

ب) ممثل عن الدوائر المالية يسميه وزير المالية **(عضواً)**.

ج) ممثل عن الجمعية الحرفية المختصة، يسميه رئيس اتحاد الحرفيين في المحافظة **(عضواً)**.

وتبت هذه اللجنة في الاعتراض المقدّم من المخالف، بقرار قطعي مبرم غير قابل لأي طريق من طرق الطعن أو المراجعة.

---

[١] انظر: الفقرة /ب/ من المادة /١٢/ من القانون رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١ المعدّل لقانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

[٢] انظر: الفقرة /ج/ من المادة /١٢/ من القانون رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١ المعدّل لقانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

[٣] انظر: المادة /٣/ من المرسوم التشريعي رقم /٦١/ لعام ٢٠٠٤.

[٤] انظر: الفقرة /ب/ من المادة /٤/ من المرسوم التشريعي رقم /٦١/ لعام ٢٠٠٤.

ومما تقدم يستنتج من خلال ما درس وتوضيحه لتشكيل واختصاص اللجان السابقة الذكر، أنه مما يؤخذ على تشكيلها، أن المشرع السوري ميّز في منازعات الضرائب والرسوم بين نوعين من الاعتراض (الاعتراض على مرحلة واحدة والاعتراض على مرحلتين)، كما ميّز بين اللجان ليدخل في تشكيل بعضها قاض ولا يدخل في تشكيل بعضها الآخر، وهذا التمييز ليس له مسوغ قانوني أو مسوغ واقعي؛ فكل الضرائب والرسوم لا تقل أهمية بعضها عن بعضها الآخر، كونها تتعلق بالذمم المالية للمكلفين وحقوق الخزانة العامة. كما أنّ النقد الذي وجه إلى لجنة الطعن وإلى لجنة إعادة النظر في تشكيلهما، يمكن توجيهه إلى اللجان الاستئنافية أيضاً.

وقبل الانتهاء من هذا الفرع، لا بد من ذكر الأحكام النهائية المشتركة بين جميع أقسام الضريبة على الدخل، ومنها ما تنص عليه الفقرة /ب/ من المادة /٣٨/ من القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته بأنه:

"على جميع لجان الضرائب على الدخل على مختلف درجاتها التقيد بالاجتهادات الصادرة عن الهيئة العامة للجان إعادة النظر تحت طائلة الطعن بها أمام لجنة إعادة النظر، أو طلب تصحيحها وفقا لأحكام هذا القانون".

وتختصّ الهيئة العامة المذكورة ببت القضايا التي ترفع إليها من قبل رئيس لجنة إعادة النظر الرئيسة في حال تباين الاجتهاد بين اللجان أو الدوائر المذكورة حول القضايا المبدئية التي تبت فيها، أو في حال طلب إحدى اللجان العدول عن مبدأ اجتهادي مستقر. وتتألف هذه الهيئة من [١]:

أ) رئيس لجنة إعادة النظر الرئيسة. **(رئيساً)**.

ب) اثنان من القضاة الممثلين لوزارة العدل في اللجان والدوائر المذكورة يسميهما وزير المالية. **(عضوين)**.

ولا تصح اجتماعات الهيئة إلا بحضور جميع أعضائها، وتصدر قرارها بالأكثرية.

ومما سبق، نجد أن المشرع أطلق عليها مصطلح هيئة عامة وليس لجنة، وباعتقادي قصد بذلك أن يمنحها مرتبة أعلى من اللجنة بسبب أنها مرجع اجتهادي ملزم لجميع لجان إعادة النظر، فهذا الوصف لا يمنع من أنها هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي وفقاً للمعيار الموضوعي طالما أنها تبت في قضايا تدخل في اختصاص لجان إعادة النظر، فهي لا تبت بالاعتراضات بل تعد مرجعاً

---

[١] انظر: الفقرة /أ/ من المادة /٣٨/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

لتفسير القواعد العامة في حال اختلف الاجتهاد بين تلك اللجان فيما يتعلق بتطبيقها للقوانين، بمعنى آخر، لا يمكنها أن تجتهد من تلقاء نفسها في اتباع قواعد ومبادئ معينة بل يجب أن تأخذ رأي الهيئة العامة بذلك وتلتزم بما يصدره من اجتهادات بهذا الشأن.

يستخلص مما تقدم بأن اللجان الناشئة عن المنازعات المالية هي ثلاث لجان **(لجان الطعن، ولجان إعادة النظر، ولجان الاستئنافية)**، وبعد أن وضحنا التطبيق الأول للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي (اللجان المالية) ننتقل لدراسة التطبيق الثاني وهو اللجان الناشئة عن منازعات الملكية.

الفرع الثالث

اللجان الخاصة بالتشريع المائي

تعد هذه اللجان من تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي المعدلة بالقانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالتشريع المائي في سورية فهذه اللجنة من التطبيق الحديث نسبياً على الرغم من قدمها، ولا تقل أهمية عن باقي اللجان التي درسناها سابقاً، حيث نظم المشرع اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي الخاصة بالتشريع المائي إلى لجنتين أساسيتين: **الأولى** لجنة تثبيت الحقوق المكتسبة غير المثبتة، **والثانية** لجنة الفصل في الاعتراضات على التقدير البدائي، وسندرس هاتين اللجنتين **على النحو الآتي:**

أولاً ـ لجنة تثبيت الحقوق المكتسبة غير المثبتة:

تمارس هذه اللجنة الاعتراضات المقدمة لها من أجل تثبيت الحقوق المكتسبة للأشخاص الذين لهم على المياه العامة حقوقاً مكتسبة، أو تصرفاً، أو انتفاعاً بحكم العرف، أو بموجب سندات قانونية وغير مثبتة، وذلك خلال مدة لا تقل عن ستين يوماً من تاريخ نشر القرار في الصحف أو لوحات الإعلان [1]، ويعين أعضاء هذه اللجنة وفقاً لما ورد في المادة /٧/ من القانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ بأنه:" ١-**تقوم بعملية تثبيت الحقوق المكتسبة غير المثبتة على المياه العامة لجنة تشكل في كل من الجهات العامة التابعة للوزارة بقرار من الوزير برئاسة قاض بمرتبة مستشار يسميه وزير العدل، وعضوية ممثلين عن الجهات المعنية. ٢- يؤدي أعضاء اللجنة أمام رئيسها اليمين التالية:**

---

[1] انظر: المواد /٤ و٥ و٦/ من القانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالتشريع المائي في الجمهورية العربية السورية.

"اقسم باللّه العظيم أن أقوم بمهمتي بأمانة وصدق". ٣- يمنح رئيس وأعضاء اللجنة تعويضات تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من الوزير.".

وعلى كل شخص يدعي حقاً في المياه العامة في المنطقة التي حددها القرار المنصوص عليه في المادة /٥/ من هذا القانون، أن يقدم طلباً خلال المدة المحددة فيه، الى الجهة العامة التابعة للوزارة، مؤيداً بالوثائق والمستندات، وإلا فلن ينظر الى طلبه. (١)

بعد أن تستلم اللجنة الطلبات من أصحاب الحقوق تنظم اللجنة محضراً أولياً يرفق بجدول يتضمن أسماء أصحاب الحقوق، وطبيعة ومقدار هذه الحقوق، وينشر هذا الجدول في صحيفة محلية ويعدّ الإعلان بمثابة تبليغ شخصي لكل أصحاب الحقوق على المياه العامة في منطقة عملية التثبيت ويحق للأشخاص الذين تقدموا بطلبات التثبيت خلال المدة المحددة، تقديم ملاحظاتهم على الجدول خلال مدة ستين يوماً تلي انتهاء مدة عرض الجدول للاطلاع، وعلى اللجنة خلال مدة /٣٠/ يوماً من تاريخ انتهاء المدة المذكورة أن تدرس هذه الملاحظات، وتتخذ بشأنها قراراً يتضمن الجدول النهائي للحقوق المكتسبة المعترض عليها. (٢)

وهذا القرار النهائي لا يعد مبرماً بل يقبل الطعن أمام محكمة الاستئناف المدنية، ونصت الفقرة "ب" من المادة /١١/ من القانون المذكور بأنه:" **ب- لأصحاب الحقوق الطعن أمام محكمة الاستئناف المدنية في المحافظة بالقرار المشار إليه في الفقرة /أ/ السابقة وذلك خلال /١٥/ يوماً من تاريخ تبلغ هذا القرار، ويصدر قرار محكمة الاستئناف مبرماً.".**

ومما سبق ذكره من نصوص قانون التشريع المائي يلاحظ أن هذه اللجنة ذات اختصاص قضائي مشابهة للجنة حل الخلافات المنصوص عليها في قانون الاستملاك، إلا أننا نجد أن المشرع لم ينص صراحةً على أنها لجنة ذات اختصاص قضائي كما نص في لجنة حل الخلافات، وهذا الأمر حبذا لو جرى تداركه من قبل المشرع.

ثانياً- لجنة الفصل في الاعتراضات على التقدير البدائي:

بعد صدور قرار عن رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الري، يتضمن التصريح عن وجود النفع العام بناء على أسباب موجبة، بموجب مخطط يبين المصدر المائي والمنطقة العقارية التي تتناولها عملية التصفية، تبدأ الوزارة بتصفية الحقوق المكتسبة، ويشكل الوزير لجنة تتولى تقدير قيم

---

(١) انظر: المادة /٨/ من القانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالتشريع المائي في الجمهورية العربية السورية.

(٢) انظر: المواد / ٩ و١٠ و١١/ من القانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالتشريع المائي في الجمهورية العربية السورية.

الحقوق المكتسبة، وتحدد الوزارة دعوة عامة للاطلاع على محاضر التقدير البدائي خلال مدة ثلاثين يوماً [١]، كي يتسنى لجميع الأشخاص الذين تقدموا بطلباتهم وفق أحكام المادة /١٦/ من هذا القانون أن يتقدموا باعتراضاتهم على التقدير البدائي خلال ثلاثين يوماً من اليوم الذي يلي تاريخ نشر الاعلان أو التبليغ أيهما أبعد، وتكون القيم المقدرة غير المعترض عليها خلال المدة المحددة **"مبرمة"**، ويكون اعتراض أحد الشركاء في الحق بمثابة اعتراض بقية الشركاء. [٢]

ومن أجل الفصل في تلك الاعتراضات فقد أجاز المشرع للوزير تشكيل لجنة للبت في تلك الاعتراضات، وفقاً لما نصت عليه المادة /١٨/ من القانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ بأنه:"

١- يشكل الوزير لجنة للبت بالاعتراضات التي تقدم من أصحاب الحقوق المكتسبة برئاسة قاضٍ برتبة مستشار يسميه وزير العدل وعضوية ممثلين عن الجهات المعنية وممثلين عن أصحاب الحقوق المكتسبة.
٢- يمنح رئيس وأعضاء اللجنة تعويضات تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من الوزير.
٣- يؤدي اعضاء اللجنة أمام رئيسها اليمين المنصوص عليها في الفقرة /٢/ من المادة /٧/ من هذا القانون.".

أما فيما يخص طريقة تسديد قيم الحقوق المكتسبة لأصحابها، يتم الرجوع إلى أحكام المادة /٢٥/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ وتعديلاته. [٣]

نخلص في الأخير بأن تلك اللجنة هي لجنة ذات اختصاص قضائي متشابهة إلى حد كبير في نصوصها القانونية من حيث الشكل والاختصاص وما يصدر عنها من قرارات بلجنة إعادة النظر الخاصة بقانون الاستملاك، لذلك ما تم إيراده من ملاحظات سابقة ينطبق على لجان التشريع المائي.

---

(١) انظر: المواد / ١٤ و١٥ و١٦ / من القانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالتشريع المائي في الجمهورية العربية السورية.

(٢) انظر: المادة /١٧/ من القانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالتشريع المائي في الجمهورية العربية السورية.

(٣) انظر: المادة /١٩/ من القانون رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالتشريع المائي في الجمهورية العربية السورية؛ أما ما يخص أحكام المادة /١٥/ من القانون رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ نصت بأنه:" ١- إذا كان العقار المستملك أرضاً مجرة فيجري التقدير على أساس قيمة الأرض والأشجار وتقدر قيمة الأشجار بحسب نوعها وعمرها وإنتاجها من قبل لجنة بدائية يكون أحد أعضائها خبيراً بأمور الزراعة . ٢- أما الزروع وثمار الأشجار فتقدر قيمتها بتاريخ إتلافها من قبل لجنة خاصة تشكل لهذا الغرض يكون أحد أعضائها خبيراً بأمور الزراعة ويكون تقديرها مبرماً .٣-إذا شمل الاستملاك أرضاً زراعية يترتب عليها حقوق المزارع بالمشاركة أو بالبدل فيعتبر العقد منفسخاً بين الطرفين كلياً أو جزئياً حسب شمول الاستملاك لكل أو لجزء الأرض وتدفع الجهة المستملكة في هذه الحالة بدل الاستملاك موزعاً بنسبة ٧٠ % لمالك عين العقار و٣٠ % للمزارع بالبدل أو المشاركة.".

وبعد دراسة بعض تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في سورية، والتي تعد من أكثرها شيوعاً وأهمية من ناحية التطبيق العملي، يمكن استنتاج الآتي: **اللجان الضريبية** متمثلة بلجنة الطعن، ولجنة إعادة النظر، واللجنة الاستئنافية. أما **لجان الاستملاك** هي لجنة حل الخلافات، ولجنة إعادة النظر. وفيما يخص **لجان التشريع المائي** تتمثل بلجنة تثبيت الحقوق المكتسبة غير المثبتة، ولجنة الفصل في الاعتراضات على التقدير البدائي. حيث تمت دراسة تلك اللجان فيما يتعلق بتشكيلها واختصاصها أما إجراءات التقاضي أمامها وتكييف قراراتها والرقابة عليها ستدرس في الباب الثاني من بحثنا هذا.

يستخلص مما درس في هذا الفصل، بأن السلطة التأديبية هي الجهة التي تتولى مساءلة الموظف تأديبياً وتختلف النظم التأديبية باختلاف الدولة التي تطبق فيها، فمن الأنظمة ما يطبق النظام الرئاسي للتأديب ويعهد بالسلطة التأديبية للرئيس الأعلى وفي بعض الدول يعهد بالسلطة التأديبية لمحكمة مختصة وهو ما يسمى بالنظام القضائي، وهناك أنظمة تطبق النظام شبه القضائي وتتولى السلطة الرئاسية السلطة التأديبية وتلتزم باستشارة هيئات تمثل فيها كل من الحكومة والموظفون بالتساوي أو قد يعهد بالسلطة التأديبية إلى مجالس تأديب تشكل من عناصر إدارية وقضائية تشكيلاً متساوياً أو تشكل من عناصر قضائية خالصة في بعض الجهات مثل المجالس التأديبية الخاصة بمسائلة القضاة في مجلس الدولة.

تقسيم السلطة التأديبية إلى ثلاثة أنظمة أو نظامين لا يعني أن السلطة التأديبية في بلد معين تنتمي إلى نظام واحد من تلك الأنظمة إذ غالباً ما يجمع تشريع في البلد الواحد بين الأنظمة المختلفة، إلا أن بعض الفقه يرى أن نظم التأديب التي تطبق في دول العالم تنقسم إلى نظامين هما النظام الرئاسي والقضائي استناداً إلى أن النظام شبه القضائي هو صورة من النظام الرئاسي.

إن المجالس التأديبية في مصر وسورية المختصة بفئات مستثناة من قوانين الوظيفة العامة هذا الاستثناء لا يزال محل جدل بين القضاء والفقه، ويفتح تساؤلات كثيرة حول طبيعة عمل تلك المجالس هل هي محاكم درجة أولى وما تصدره بمثابة الأحكام، أم أنها لجان إدارية وما تصدره قرارات نهائية، إضافة إلى ذلك أن المشرع لم يوضح في تلك القوانين الخاصة المحكمة المختصة بالرقابة على قراراتها بل ترك الباب مفتوحاً أمام جهة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في اختصاصه للنظر بتلك القضايا، كل هذه التساؤلات سنعالجها في الباب الثاني من رسالتنا.

أما اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي حتى توصف بهذا الوصف أو يطلق عليها هذا الاسم يجب أولاً وقبل كل شيء أن يكون هناك نزاع أو منازعة حتى تختص بنظره، فهي لجان

منازعات على أن يكون موضوع هذه المنازعات ذا طابع إداري وهو الشرط الثاني، ويكون موضوع النزاع أو المنازعة قراراً إدارياً أو إجراء أو تصرفاً إدارياً، إضافة إلى ذلك فإن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يجب أن يكون تشكيلها متنوعاً يجمع بين عناصر من الإدارة و عنصر من القضاء، وتكون رئاسة اللجان مسندة لقاض، بينما أعضاء اللجنة من الإدارة، كما أن أطراف المنازعة يجب أن يكون أحدهما شخصاً طبيعياً والآخر شخصاً معنوياً أو شخصاً معنوياً وطبيعياً معاً مثلما هو الحال في منازعات الاستملاك من أجل النفع العام، وهذه الشروط يجب توافرها جميعاً لإضفاء وصف اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي على لجنة ما.

كما أن تميزها عن غيرها من اللجان الأخرى موضوع غاية في الدقة، ولكن هذا التمييز لم يخلو من تباين الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية والثبات حول تحديد طبيعة تلك اللجان هل هي لجان إدارية أو قضائية أو شبه قضائية، فبينان في هذا الفصل تطبيقاتها في سورية وتحديد تلك الطبيعة متى استوجب الأمر ذلك، ومع ذلك ستتم معالجة هذه الإشكالية معالجة مفصلة لتحديد ما يصدر عنها هل هي قرارات إدارية نهائية أم أحكام قضائية مما يساعدنا ذلك في تحديد نوع الرقابة عليها.

وبعد دراسة الباب الأول " **ماهية اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي**" الذي جرى من خلاله التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي، وإضافة إلى بيان أهم تطبيقات المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في دول المقارنة، بحيث يكون الطريق ممهداً لدراسة الباب الثاني من هذا البحث تحت عنوان " **الطبيعة الإجرائية والرقابية على المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي**".

الباب الثاني

الطبيعة الإجرائية والرقابية لأعمال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تمهيد وتقسيم:

تبدو أهمية بحث الطبيعة القانونية للأعمال التي تصدر عن المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي من ضمن الاشكالات الكثيرة التي تظهر في الواقع العملي، فتلك الاشكالات التي تنجم عن عدم الاتفاق على تحديد واضح للطبيعة القانونية لتلك الأعمال لاسيما أن هذه المجالس واللجان تحتل مكاناً مميزاً ولا بأس به في فض المنازعات.

لقد حاول الفقه في غياب النصوص أن يلتمس سبلاً للتوصل إلى تحديد طبيعة تلك القرارات وقد سلك الفقهاء اتجاهات مختلفة لتكييف الأعمال التي تصدر عن هذه المجالس واللجان، كل يعتمد على معطيات معينه يعتقد أنها الأسلم للتعرف على طبيعة تلك الأعمال، وكذلك القضاء واجه المشكلة نفسها ولم يتفق على رأي موحد بهذا الخصوص، إنما ساد التأرجح أحكام المحاكم بخصوص قراراتها فأحياناً تعدّها قرارات إدارية وأخرى تعدّها أحكاماً قضائية.

وفيما يخص الرقابة على تلك الأعمال، فيعدّ خضوع الدولة في تصرفاتها إلى أحكام القانون من المظاهر الاساسية والحديثة، حتى أن الدولة أخذت تتباهى فيما بينها بمدى تعلقها بأهداب القانون ورضوخها لأحكامه ومبادئه. [١]

وليس المقصود بخضوع الدولة للقانون، تحديد سلطات وهيئات معينة فيها، إنما المقصود من ذلك خضوع الدولة بكامل هيئاتها، فليست السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية هي التي يقيدها القانون بل الدولة ذاتها في جميع مظاهر نشاطها [٢]، سواء كانت تمارس نشاطاً تشريعياً أو نشاطاً إدارياً أو قضائياً [٣]. ويعدّ خضوع الدولة للقضاء، أي إمكانية مقاضاتها ورضوخها لأحكامه كما هو شأن الأفراد في ذلك، من أبرز العناصر للدولة القانونية وبغير هذا يصبح مبدأ خضوع الدولة للقانون نظرياً ليس إلا. ولأجل تحقيق نظام الدولة القانونية فإنه يجب تنظيم حماية مناسبة للقواعد التي تقيد من نشاط السلطات العامة إذ انه ما لم يوجد جزاء منظم لتلك القواعد فأنها لن تكون قيداً حقيقياً على

---

(١) انظر: د. ثروت بدوي. (١٩٥٩)، الدولة القانونية، **بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة**، العدد الثالث، السنة الثالثة، مصر: القاهرة، ص٢٨.

(٢) *GEORGES VEDEL, Droit administrative PRESSES UNIVERS ITA IRES DE FRANCE, PARIS P. ٢٦٦.*

(٣) انظر: د. ثروت بدوي، **الدولة القانونية**، المرجع السابق، ص ٤٣.

نشاط الدولة. لذلك ظهرت إلى الوجود صور مختلفة لهذه الحماية، تلك هي صور الرقابة المختلفة، التي تتفاوت فيما بينها في القدر الذي توفره من الحماية للقواعد المقيدة لنشاط السلطات العامة.

مما تقدم، فإن الطبيعة الإجرائية لعمل المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لها أثر كبير في تحديد عمل تلك المجالس واللجان وتكييفه من حيث نوع الإجراءات التي تطبق عندما يتعلق الأمر بمخالفة تأديبية أو منازعة إدارية، لذلك ندرس في (الفصل الأول) إجراءات التقاضي أمام المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتكييف قراراتها، أما الرقابة على تلك المجالس واللجان لها صور متعددة منها القضائية والإدارية ورقابة الرأي العام، ونخصص من تلك الصور الرقابة القضائية لأهميتها في تحديد طبيعة عمل تلك المجالس واللجان فندرسها في (الفصل الثاني)، **وعليه نقسم هذا الباب إلى فصلين رئيسيين:**

الفصل الأول: المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بين (الإجراءات والتكييف).

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على أعمال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

الفصل الأول

المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بين (الإجراءات والتكييف)

تمهيد وتقسيم:

سكت المشرع –المصري والسوري– عن وضع قواعد وإجراءات محددة أمام المجالس التأديبية في قوانينهم الخاصة بما يخص التحقيق التأديبي والمحاكمة أمام تلك المجالس، بل اكتفى بوضع الإطار العام للتحقيق من دون التعرض للجزئيات، وإزاء ذلك فقد نهض قضاء مجلس الدولة والفقه القانوني إلى أداء عملها الطليعي في إرساء تلك القواعد المتعين الالتزام بها وبيانها وبما يكفل حقوق المحال إلى التحقيق، فأحيلت إجراءات التقاضي أمام مجلس التأديب إلى الإجراءات المتبعة في قانون مجلس الدولة (إجراءات المحاكم المسلكية أو التأديبية).

أما الأمر مختلف في اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي فالمشرع السوري لم يكن واضحاً في كل تطبيقات تلك اللجان من ناحية الإجراءات، فمنها من حدد لها إجراءات خاصة، ومنها من أحالها – الإجراءات– إلى القواعد العامة منها قانون أصول المحاكمات المدنية، بل لم يقتصر على ذلك بل أعفى بعض تطبيقاتها من اتباع القواعد والأصول العامة.

وبعد أن تتبع إجراءات التقاضي أمام المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يصار إلى إصدار قرارات للبت في القضية المعروضة عليهم، وهنا ثار الخلاف بين الفقه والقضاء حول تكييف طبيعة القرارات الصادرة عن تلك المجالس واللجان هل هي إدارية أم قضائية أم شبه قضائية، بمعنى آخر هل هي قرارات إدارية أم أحكام قضائية، ما يوجب في هذا الفصل التحديد الدقيق للإجراءات المطبقة أمام المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ومن ثم تكييف القرارات الصادرة عنها. **لذلك ينقسم هذا الفصل وفقاً للآتي:**

المبحث الأول: إجراءات التقاضي أمام المجالس التأديبية وتكييف قراراتها

المبحث الثاني: إجراءات التقاضي أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتكييف قراراتها

المبحث الأول

إجراءات التقاضي أمام المجالس التأديبية وتكييف قراراتها

أدرك المشرع المصري والسوري ضرورة وضع إجراءات تأديبية ملزمة سواء للسلطة الإدارية (عندما يثبت الاختصاص التأديبي لها) أو للمحاكم المسلكية أو التأديبية، أو لمجالس التأديب الخاصة بمحاكمة بعض الفئات من الموظفين. لأن المشرعين[١] أحالا إجراءات المحاكمة أمام مجالس التأديب – ماعدا التحقيق والإحالة إلى مجلس التأديب– لأحكام قانون مجلس الدولة ممثلاً بالمحاكم المسلكية أو التأديبية، لذلك سيتم بحث تلك الإجراءات المتبعة أمام المحاكم المسلكية والمجالس التأديبية مقتصرين بذلك على ما ورد في التشريعات المصري والسورية، وبما يخدم بحثنا.

أما موضوع تكييف القرارات الصادرة عن تلك المجالس لم يستقر الفقه والقضاء الفرنسي والمصري والسوري حول تحديد هل هي قرارات إدارية أم أحكام قضائية أم أنها شبه قضائية ويعود ذلك لأسباب عديدة. وبيان ذلك في مطلبين، يخصص **(المطلب الأول)** لدراسة الإجراءات المتبعة أمام المجالس التأديبية، أما **(المطلب الثاني)** التكييف القانوني لقرارات المجالس التأديبية.

المطلب الأول

الإجراءات المتبعة أمام المجالس التأديبية

يتمتع مجلس التأديب – عند نظره في الدعاوى المحالة إليه – بالسلطات ذاتها المخولة إلى المحاكم التأديبية (المسلكية) المنصوص عليها بقانون مجلس الدولة في مصر وسورية، فضلاً عن المبادئ العامة التي تخضع لها كل أشكال المحاكمات – جنائية أو تأديبية – أياً كان موضع النص عليها، ويتقيد هذا المجلس بذات القيود التي تتقيد بها المحاكم التأديبية (المسلكية) عند نظرها للدعاوى

---

(١) انظر: المادة / ١٠٩/ من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم /٤٩/ لعام ١٩٧٢ بأن:" ومع مراعاة حكم المادة /١٠٥/ فى شأن التحقيق والإحالة الى مجلس التأديب، تسرى بالنسبة الى المساءلة أمام مجلس التأديب القواعد الخاصة بالمحاكمة أمام المحاكم التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة."؛ وأنظر: الفقرة /ب/ من المادة /١٠٨/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ بأن:" تسري أحكام القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ بشأن نظام إجراءات التأديب على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات وذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون."، يجدر التنويه أنه مع صدور القانون /٣٢/ لعام ٢٠١٩م تم إلغاء قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠م

المحالة إليها ومدى تقيدها بقرار الإحالة.[١] ولكن المشرع أخرج من سلطة مجلس التأديب عملية التحقيق التأديبي وكذلك إحالة الموظف العام إليه ومنحها للسلطة الإدارية (رئيس جامعة بما يخص أعضاء الهيئة التدريسية)، وانطلاقاً من ذلك ستدرس إجراءات التقاضي أمام مجالس التأديب في فرعين، إجراءات التحقيق الإداري **(الفرع الأول)**، ومن ثم القواعد الحاكمة لعمل مجلس التأديب **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

إجراءات التحقيق الإداري

يعدّ التحقيق التأديبي أول الإجراءات التأديبية الموضوعية، التي تستهدف في المقام الأول كشف مدى صحة وقوع الأفعال محل التحقيق ونسبتها إلى فاعليها. كما يعد من أهم الضمانات المقررة لصالح العامل و جهة الإدارة على حد سواء، فهو يحمي عضو الهيئة التدريسية من الاتهامات الملفقة والأخذ بالشبهات من جهة، كما يضمن ألا يتعسف المحقق في استعمال سلطته على النحو الذي يكفل تقيدها بالصالح العام وتحقيق الأهداف المرجوة [٢].

وتقسم تلك الإجراءات إلى إجراءات تسبق عملية التحقيق، وهنالك إجراءات تتبع في أثناء التحقيق، وأخيراً الإجراءات التي تلي إنجاز عملية التحقيق الإداري. وقد استوحى الفقه الإداري القانوني هذه التقسيمات من خلال تتبع النصوص القانونية الأصلية والفرعية النافذة وفحصها. ولأهمية تلك الإجراءات سيصار إلى بيانها من خلال الآتي:

أولاً ــ الإجراءات السابقة على التحقيق الإداري:

أجاز المشرع المصري لرئيس الجامعة إحالة أعضاء هيئة التدريس بالجامعات إلى التحقيق، وهذه الصلاحية الممنوحة له لا تقبل التفويض، وهو ما يجد سنده في نص المادة /١٠٥/ من القانون رقم

---

[١] انظر: د. منصور إبراهيم العتوم، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص٢٣٠.

[٢] انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا. (١٩٩٣)، **أصول القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، مصر: الإسكندرية، ص ٣٦١؛ وانظر أيضاً: د. ثروة محمود عوض. (١٩٩٤)، **التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ١٩١.

/٤٧/ لعام ١٩٧٢ المتعلق بتنظيم الجامعات التي تنص على أن " **يُكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق بالجامعة أو بإحدى كليات الحقوق إذا لم توجد بالجامعة كلية حقوق بمباشرة التحقيق فيما ينسب إلى عضو هيئة التدريس ...**".

ومتى كان المشرع قد أناط برئيس الجامعة – دون غيره – هذه السلطة، فلا يجوز له أن يفوض غيره في ممارستها لأنه غير مخول قانوناً بإجراء ذلك التفويض، وبذلك فإن صدور القرار بالتحقيق مع عضو هيئة التدريس من غير رئيس الجامعة، يعد إهداراً لضمانة جوهرية كفلها له المشرع ما يرتب بطلان التحقيق وما تولد عنه من قرارات تأديبية. وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقضائها بأنه: "... إن رئيس الجامعة هو وحده الذي يملك تكليف أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق بإجراء التحقيق، ومن ثم فإنه وليس لغير رئيس الجامعة تكليف من يقوم بإجراء التحقيق، كما أنه يتعين على من يكلف بإجراء التحقيق أن يقوم به بنفسه وإنه لا يجوز أن يكلف غيره بإجرائه، وإلا كان تكليفاً من غير مختص يؤثر على التحقيق ذاته ويؤدي إلى بطلانه لأنه يمثل ضمانة جوهرية مقررة عند تأديب أعضاء هيئة التدريس.". [١]

وبالنسبة إلى أعضاء الهيئة التدريسية في سورية والخاضعين لقانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦م فقد ألزم المشرع السوري في المادة (١٠٣) منه رئيس الجامعة بأن:" **يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء الهيئة التدريسية بإحدى كليات الحقوق مباشرة التحقيق فيما ينسب إلى عضو الهيئة التدريسية من إخلال بواجباته الجامعية المبينة في هذا القانون ولائحته التنفيذية والأنظمة الجامعية الأخرى**". أي إن قرار الإحالة يكون بيد رئيس الجامعة. وغني عن البيان أن يكون كتاب الإحالة خطياً كي يثبت من تاريخ هذا الإجراء وتبليغ الموظف المنسوب إليه ارتكاب المخالفة أصولاً، وكي تثبت التهم الموجهة إليه إثباتاً دقيقاً، وتحديد المستند القانوني الذي استندت إليه السلطة الإدارية المختصة في إصداره، أي تحديد المواد القانونية التي أسست المخالفة عليها.

وما تجدر الإشارة إليه أن التشريعين المصري والسوري فيما يخص تنظيم الجامعات لم ينصا إلى إجراءات التحقيق مع عضو الهيئة التدريسية بل اكتفيا بوضع الاختصاص الممنوح للقيام بهذه الإجراءات. ونعتقد أن غياب النص لا يعني رفض التزام المحقق بالقواعد العامة سواء في قانون أصول المحاكمات أو القوانين الوظيفية أو قانون مجلس الدولة، ومنها بتبليغ المشكو منه، بل إن

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٠٤٢/ لسنة /٣٩/ ق، جلسة ١٩٩٤/١٢/٣، مجموعة مبادئ السنة الأربعون، ص ٤٧٣.

تبليغه يعد أمراً يفرضه المنطق وقواعد العدالة، فالتشريعات الناظمة لتأديب الموظف العام تؤكد على أن تبليغ الموظف العام بالتحقيق معه يعد من الإجراءات الجوهرية التي ينجم عن إغفالها بطلان باقي إجراءات التحقيق. والتبليغ الهادف إلى إعلام الموظف العام إنما يجد أساسه النظري في محتوى دولة القانون التي يشتق منها مبدأ الشفافية والأمن القانوني [١].

ولكي يكون التبليغ صحيحاً ومنتجاً لآثاره ومحققاً لأهدافه ألزمت التشريعات أن يتضمن كتاب التبليغ بالإحالة إلى التحقيق حداً أدنى من البيانات، أهمها ما جاء في المادة /١٥٢/من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري؛ إذ ألزمت تلك اللائحة أن يتضمن أمر استدعاء الموظف إلى التحقيق: اسمه الرباعي ورقمه القومي [٢] واسم الوظيفة التي يشغلها وموضوع المخالفة المنسوبة إليه والسلطة التي قررت إحالته إلى التحقيق، وتاريخ إصدار القرار، كما ينبغي أيضاً أن يتضمن الاستدعاء موعد بدء التحقيق ومكانه، شريطة ألّا تتجاوز المدة الزمنية للبدء في التحقيق عشرة أيام من تاريخ تسلم قرار الإحالة إلى التحقيق.

وقد تأيد هذا النص بأحكام محاكم مجلس الدولة المصري إذ جاء في قرار محكمة القضاء الإداري المصرية أن إرسال المحقق إحضاراً إلى الكلية التي يعمل فيها عضو هيئة التدريس للحضور إلى مقابلته من دون تحديد سبب الاستدعاء، أو الإشارة لإحالته للتحقيق معه، يترتب عليه بطلان الإحضار وانتفاء قرينة العلم بوجود تحقيق معه [٣].

فالمشرع عادةً يحدد مهلة زمنية للحضور أمام المحقق تبدأ من تاريخ تسلم قرار الإحالة، وهي في قانون الخدمة المدنية المصري رقم /٨١/ لعام ٢٠١٦م عشرة أيام بالنسبة إلى الموظفين الخاضعين لأحكامه، أما بالنسبة إلى قانون تنظيم الجامعات المصرية والسورية فهي غير محددة، غير أن ذلك لا يعد نقصاً تشريعياً، إذ يمكن تدارك ذلك في كتاب الإحالة إلى التحقيق، على أن تكون مهلة الحضور

---

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري. (٢٠٢١)، **القانون الدستوري**، طبعة جامعة الشام الخاصة؛ وانظر أيضاً: د. سعيد نحيلي. (٢٠١٣)، **القانون الإداري (المبادئ العامة)**، الجزء الأول؛ منشورات جامعة البعث؛ مشار إليه: أيمن اسمندر. (٢٠٢١)، **الجوانب الإجرائية للمساءلة التأديبية "دراسة مقارنة"**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص١٣١.

(٢) أي الرقم الوطني وفق ما هو معرف في قانون الأحوال المدنية.

(٣) انظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم /٥٢٣/ تاريخ ١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري، لبنان، العدد الثالث عشر السنة القضائية ١٩٩٨/١٩٩٧م، المجلد الثاني، ص ٥٨٢؛ مشار إليه: أيمن اسمندر، **الجوانب الإجرائية للمساءلة التأديبية**، المرجع السابق، ص١٣٢.

مهلة معقولة تأخذ في الحسبان منح الموظف الوقت اللازم لتهيئة دفاعه وردوده على أسئلة الاستجواب التي يوجهها المحقق. وقد تأكد ذلك في المواثيق الدولية ومنها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الصادرة في عام ١٩٥٠م. إذ نصت المادة (٦/٣/ب) منها على:" **منحه -أي المتهم - الوقت الكافي والتسهيلات المناسبة لإعداد دفاعه**".

ثانياً ــ الإجراءات المعاصرة لإجراء التحقيق الإداري:

تضمنت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري تنظيم الصلاحيات التي يتمتع بها المحقق في أثناء مباشرة التحقيق، إذ أجازت له الاطلاع على السجلات والأوراق، وطلب صور أي أوراق لا يستلزم التحقيق التحفظ على أصولها أو تدعو المصلحة العامة عدم إرفاقها، إذ يزول الحظر إذا اقتضت مجريات التحقيق ذلك [١].

أما المشرع السوري فلم يخصص نصوصاً صريحة لتنظيم سلطات الجهة المختصة بالتحقيق في القوانين الناظمة للوظيفة العامة، سواء في القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤م أو في القوانين الناظمة لعمل الكادرات الخاصة ومنها قانون تنظيم الجامعات.

غير أن قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والنظام الداخلي للهيئة قد تضمن صلاحيات جهة الرقابة الداخلية والسلطات المخولة إليها عند مباشرتها التحقيق بإذن الإدارة التي تتبعها، وإعلام الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالقضية التي تباشر التحقيق بشأنها. ومن الصلاحيات التي تملكها عند القيام بالتحقيق: الاستماع إلى إفادات العاملين في الجهة التي يتبعها الموظف الذي يجري التحقيق معه، ودعوة الشهود، والاستعانة بالخبراء في تحقيق الأمور التي تتوقف معرفتها أو الكشف عنها على خبرة فنية. كما أجاز المشرع لها تقديم اقتراح للإدارة بوقف الأجازات الإدارية، أو اقتراح كف اليد بموجب تقرير أولي يعرض على الهيئة التي لرئيسها إصدار قرار كف اليد وفق الأحكام القانونية. ويرى الباحث أن هذه الصلاحيات تعد أمرا بديهيا تفرضه طبيعة التحقيق، بحسبان أن الهدف من التحقيق يتجسد في الوصول إلى الحقيقة، بل يعد الطريق إلى المحاكم [٢].

---

[١] انظر: المادة /١٥٤/ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم /٨١/ لعام ٢٠١٦.

[٢] انظر: أيمن اسمندر، **الجوانب الإجرائية للمساءلة التأديبية "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص١٣٣.

ونرى بأنه عندما لا يوجد نص في قانون تنظيم الجامعات لا يمنع المحقق من اتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة فيما يخص إجراءات التحقيق المتبعة أمام المحاكم المسلكية[١]، وذلك عملاً بأحكام المادة (١٠٨) من قانون تنظيم الجامعات السورية.

ومن الإجراءات الواجب اتباعها في أثناء التحقيق نذكر أن يلتزم المحقق بقرينة براءة المتهم في أثناء الحقيق، أي بوصفه شخصاً بريئاً حتى تثبت إدانته بقرار تأديبي بات. وبالعودة إلى مبدأ حيدة جهة التحقيق فهو يتجسد في الفصل بين سلطة الإحالة على التحقيق، وسلطة التحقيق ذاتها.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك في عديد من أحكامها إذ جاء في أحد قراراتها أن وجود خصومة بين رئيس النيابة الإدارية وأحد الموظفين يجعل الحيدة مفتقدة مما يبطل التحقيق الإداري [٢]، وجاء في قرار آخر أن قيام مقدم الشكوى بالتحقيق مع المشكو منه يجعل من التحقيق الإداري باطلاً لتخلف ضمانة الحيدة [٣].

ومن الإجراءات التي خولها المشرعان المصري والسوري لرئيس الجامعة في أثناء مرحلة التحقيق كف يد عضو هيئة التدريس أي توقيفه عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب، فالمشرع السوري لا يرتب على وقف عضو الهيئة التدريسية عن عمله وقف صرف راتبه ما لم يقرر مجلس التأديب خلاف ذلك إلى أن يفصل في الدعوى التأديبية، أما المشرع المصري رتب على توقيف العضو احتياطياً وقف صرف ربع مرتبه بدءاً من تاريخ الوقف، ما لم يقرر مجلس التأديب صرف كامل المرتب، وإذا لم يرفع

---

(١) انظر: المادة /٤٦/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ بأن:" يدقق المحقق في إضبارة التحقيق ويطلب من الجهة التي يعمل لديها المحال بياناً عن وضعه المسلكي وملاحظات رؤسائه وعلى هذه الجهة تقديم هذا البيان خلال خمسة أيام من تاريخ تبلغها وله أن يطلب إيضاحات خطية من المحال وأن يستجوب الشهود وأن يلجأ للخبرة الفنية عند الاقتضاء ويقوم بالتبليغات اللازمة بالطرق الإدارية وله أن يحدد مهلاً لتقديم الدفوع والمستندات وله أن يجري أي تحقيق يراه لازماً لاستجلاء الحقيقة.".

(٢) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن ذي الرقم (٣٢٨٥) لسنة /٣٣/ قضائية، تاريخ ١٩٨٩، مجموعة أحكام السنة /٣٤/، ص ٩٧٣.

(٣) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم /١٣٤١ لسنة /٣١/ قضائية، تاريخ ١٩٨٦، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء/٢٩/، ص٤٤٧؛ مشار إليه لدى: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. (٢٠٠٨)، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص١٢١.

الأمر إلى مجلس التأديب خلال شهر من تاريخ الوقف يصرف كامل المرتب إلى أن يقرر المجلس غير ذلك. [١]

وبعد الانتهاء من التحقيق مع عضو هيئة التدريس المنسوب له المخالفة، يقوم المحقق بتهيئة تقرير عن الواقعة المنسوبة للعضو، ويقدم هذا التقرير إلى رئيس الجامعة ليصار بعدها لاتخاذ الإجراء المناسب على ضوء ما توصلت إليه عملية التحقيق التأديبي.

ثالثاً ــ الإجراءات اللاحقة على التحقيق الإداري (الإحالة على مجلس التأديب) :

بعد انتهاء التحقيق التأديبي مع الموظف المنسوب إليه ارتكاب المخالفة التأديبية وكشفه عن ثبوت تلك المخالفات في حقه، فالسلطة الرئاسية أن تصدر قراراها بمجازاته بإحدى العقوبات التي خولها إياها القانون. بيد أنها متى قدرت أن تلك المخالفة على درجة من الجسامة تستدعى توقيع عقوبة أشد مما تختص بتوقيعه، فإنها تصدر قرارها بإحالة الدعوى إلى مجلس التأديب المختص، ويعد ذلك بداية مرحلة جديدة من مراحل الدعوى التأديبية مستقلة عن مرحلة التحقيق التأديبي الذي يمثل أولى مراحلها.

وقد حدد المشرعان المصري[٢] والسوري[٣] في قانون تنظيم الجامعات أن لرئيس الجامعة بعد الاطلاع على التقرير أن يحفظ التحقيق أو أن يأمر بإحالة العضو المحقق معه إلى مجلس التأديب إذا رأى محلاً لذلك أو أن يكتفي بتوقيع عقوبة من العقوبات المخولة له بموجب هذا القانون. ويأتي ذلك تطبيقاً للنتائج التي من ضمنها أن الاختصاص التأديبي موزع بين الإدارة والقضاء، ومن ثم يؤدي الإخلال بقواعد توزيع الاختصاص التأديبي إلى جعل القرارات التأديبية مشوبة بعدم المشروعية.

وقد استقر الفقه والقضاء على أن الخصومة التأديبية لا تنعقد إلا بناء على قرار إحالة صادر من السلطة المختصة قانوناً بإصداره، وذلك حتى يقع صحيحاً منتجاً لآثاره القانونية، ويعد ذلك الشرط شرط لزوم لصحة اتصال مجلس التأديب بالدعوى، ويترتب على تخلفه عدم اتصال الدعوى بالمجلس اتصالاً قانونياً صحيحاً وتبعا لذلك يقع القرار التأديبي باطلاً [٤].

---

[١] انظر: المادة/١٠٤/ من قانون تنظيم الجامعات السورية، والمادة /١٠٦/ من قانون تنظيم الجامعات المصرية.

[٢] انظر: المادة /١٠٥/ من قانون تنظيم الجامعات المصرية.

[٣] انظر: المادة /١٠٣/ من قانون تنظيم الجامعات السورية.

[٤] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١١٥٠٦/ لسنة /٤٩/ ق، جلسة ٢٠٠٦/٢/٢٥، لم ينشر بعد؛ مشار إليه: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ١٢٨.

والسؤال الذي يثار في هذه الحالة وجود مانع يحول بين السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة وبين ممارستها لهذا الاختصاص؟ في حين تخلو نصوص القانون من تحديد المكلف بإصدار ذلك القرار؟ الأمر الذي يستلزم إيجاد حل يوازن بين ضرورة انتظام العمل الوظيفي وفقد تعطله وبين كفالة الضمانات المقررة للمحال وفي إطار عام من التقيد بالمبادئ العامة للقانون، وهو ما لا يتأتى إلا بإعمال نظرية الحلول ولو لم يكن هناك نص تشريعي يقررها في هذه الحالة، وهو ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بمناسبة طعن في قرار مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والصادر بعزل الأستاذ الدكتور /...../ من الوظيفة مع الاحتفاظ بالمعاش أو المكافأة، ونعى الطاعن على ذلك القرار مخالفته للقانون لصدور قرار الإحالة من رئيس الجامعة بالرغم من وجود خصومة قضائية بينهما .

وهو ما عبرت عنه هذه المحكمة بقضائها بأنه: ".. ومن حيث إن المادة /١٠٥/ سالفة الذكر من قانون تنظيم الجامعات – وإن كانت تخول رئيس الجامعة الأمر بإحالة عضو هيئة التدريس المحقق معه إلى مجلس التأديب إذا رأى محلاً لذلك، إلا أن هذه السلطة المخولة لرئيس الجامعة لا يتلقاها مطلقة من غير قيد خالصة من غير شرط، بل يتعين عليه في ممارستها أن يتبع الأصول ويرعى المبادئ ويحترم القانون، فإنه إذا قام به مانع من ممارسة هذه السلطة تعين عليه أن يتخلى عنها ليحل غيره في ممارستها والمانع من ممارسة السلطة قد يكون إرادياً مثل الإجازة بأنواعها والاستقالة ، وقد يقع برغم إرادة الأصيل كالمرض والوقف عن العمل وانتهاء الخدمة، وقد يكون من شأنه أن يمنع الأصيل من مباشرة اختصاصه بصفة مؤقتة كالإجازة أو بصفة دائمة كالفصل و الاستقالة والوفاة، وقد يحدد القانون المقصود بالمانع وقد لا يحدده فيقع على القاضي الإداري في هذه الحالة أمر تحديده... " [١].

كما يتعين بعد صدور قرار الإحالة إلى مجلس التأديب إعلان المحال بذلك القرار وأن يتضمن هذا الإعلان بياناً واضحاً ومحدداً بالاتهامات المنسوبة إليه وتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته، وذلك حتى يتمكن المحال من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه أصالة أو بالوكالة على النحو الذي كفله له الدستور، وبغير هذا الإعلان يكون انعقاد الخصومة أمام مجلس التأديب معيباً بما يستتبعه من بطلان القرار التأديبي الصادر في هذا الشأن لإنتفاء المواجهة بين الادعاء التأديبي ودفاع المحال.

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٤٢٩/ لسنة /٣٦/ ق، جلسة ١٩٩١/٦/١، مجموعة مبادئ السنة السادسة والثلاثون، ص ١٣٧٢.

وهذا ما أكده المشرع المصري في المادتين /١٠٧/ و /١٠٨/ من قانون تنظيم الجامعات بأنه: " **يعلم رئيس الجامعة عضو هيئة التدريس المحال إلى مجلس التأديب ببيان التهم الموجهة إليه وبصورة من تقرير التحقيق، وذلك بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول قبل الجلسة المعينة للمحاكمة بعشرين يوماً على الأقل.**"، أما المادة/١٠٨/ فنصت:" **لعضو هيئة التدريس المحال إلى مجلس التأديب الاطلاع على التحقيقات التي أجريت وذلك في الأيام التي يعينها له رئيس الجامعة.**".

وكذلك نص المشرع السوري في المادتين /١٠٥/ و/١٠٦/ من قانون تنظيم الجامعات على إعلان العضو المحال إلى مجلس التأديب بالتهم المنسوبة إليه، فجاء نص المادة /١٠٥/ بإنه:" **يبلغ رئيس الجامعة عضو الهيئة التدريسية المحال إلى مجلس التأديب التهم الموجهة إليه وصورة عن تقرير التحقيق قبل الجلسة المعينة للمحاكمة بعشرين يوما على الأقل.**"، ونصت المادة /١٠٦/ بإنه:" **لعضو الهيئة التدريسية المحال إلى مجلس التأديب الاطلاع على التحقيقات التي أجريت وذلك في الأيام التي يعينها له رئيس الجامعة، وله أن يستعين بمحام للدفاع عنه.**".

أما في مجلس التأديب الخاص بقضاة الحكم والنيابة العامة فيحق للقاضي المحال أن يستعين بأحد القضاة للدفاع عنه وفق ما جاء في الفقرة الأولى من المادة (١١٠) من قانون السلطة القضائية، والغريب هنا أن المشرع السوري أجاز للقاضي المحال على مجلس القضاء الأعلى أن يستعين بأحد القضاة للدفاع عنه ولم يجز له الاستعانة بمحام مما يجعل هذا الأمر محل نظر، أضف إلى أن هذه المادة معطلة تماماً في الواقع. وإذا لم يحضر القاضي المحال على مجلس القضاء الأعلى أو لم ينب عنه قاضياً جاز الحكم في غيبته، وله حق الاعتراض عليه في ميعاد خمسة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغه.

ويحق لرئيس مجلس القضاء الأعلى أن يعين أحد أعضاء المجلس مقرراً لاستكمال التحقيق عند الحاجة، وفقاً للفقرة الأولى من المادة /١١١ / من قانون السلطة القضائية ونلاحظ هنا أن المشرع السوري عدّ موضوع التحقيق مع القاضي أمراً جوازياً يعود تقديره لرئيس مجلس القضاء الأعلى (رئيس الجمهورية الذي ينوب عنه وزير العدل) ما يضعف من الضمانات اللازمة لحماية القاضي ومراعاة مقتضيات استقلاله وحياده.[١]

---

[١] انظر: د. بثينة علي سليمان، **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص ١٦٠/١٦١.

ويترتب على قرار الإحالة إلى مجلس التأديب عدم جواز ترقية الموظف المحال إلى هذا المجلس، إضافة إلى رفض قبول استقالته طوال مدة الإحالة[١].

الفرع الثاني

القواعد والإجراءات الناظمة لعمل مجالس التأديب

استقر القضاء المصري والسوري على أن مجالس التأديب التي أبقى المشرع عليها لبعض طوائف من العاملين ذوي الكادرات الخاصة تحتل مكانة المحاكم التأديبية ذاتها بالنسبة للمخاطبين بأحكامها، وذلك على سند من أنها تفصل في ذات أنواع المنازعات التي تفصل فيها المحاكم التأديبية.

ويحكم عمل مجالس التأديب في مصر – بوجهٍ عام – القواعد المنصوص عليها في القانون رقم /٨١/ لعام ٢٠١٦ وقانون مجلس الدولة ذي الرقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢، أما في سورية فتسري أحكام قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ على أعمال المجالس التأديبية، فضلاً عن المبادئ والأصول العامة التي تخضع لها كل المحاكمات بوجه عام أياً كان موضع النص عليها. ونصت المادة /١٠٩/ من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم /٤٩/ لعام ١٩٧٢ على أن: " **تسري بالنسبة إلى المساءلة أمام مجلس التأديب القواعد الخاصة بالمحاكمة أمام المحاكم التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة.**". وعلى هذا سار المشرع السوري في نص المادة /١٠٨/ من قانون تنظيم الجامعات على أنه:" **ب- تسري أحكام القانون رقم (٧) لعام ١٩٩٠ بشأن نظام إجراءات التأديب على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات وذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون**"، علماً أن القانون رقم (٧) ألغى بموجب قانون مجلس الدولة رقم (٣٢) لعام ٢٠١٩، وعليه تسري أحكام القانون رقم (٣٢) بشأن نظام إجراءات التأديب على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات.

وإذا كان الإطار العام لعمل مجالس التأديب يرسمه قرار السلطة المختصة بإحالة الدعوى التأديبية إليه، سواء من حيث الوقائع التي تشكل المخالفة التأديبية، أو من حيث الأشخاص المثارة مسؤوليتهم

---

[١] انظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب. (٢٠٠٢)، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ص ٣١٩ و٣٢٠.

التأديبية، إلا أن ذلك الإطار ترد عليه عديد من الاستثناءات [١]. ومن جانب آخر فإن مجلس التأديب له الحق في اتخاذ بعض إجراءات التحقيق في سبيل الوقوف على وجه الحق في المنازعة المطروحة أمامه، فضلاً عن حريته في تكوين عقيدته من أي دليل من أدلة الدعوى، ما دام استخلاصه منها استخلاصاً سائغاً ومقبولاً. وهو ما سندرسه **وفقاً للآتي:**

أولاً ــ إجراءات مجلس التأديب في التحقيق في الدعوى:

القاعدة الأصلية في المحاكمات بوجه عام ان المتهم لا يحال إلى المحاكمة إلا بعد التحقيق معه وسماع دفاعه وسؤال الشهود، إلا أن مجلس التأديب يتمتع بكل السلطات التي تمكنه من الفصل في الدعوى التأديبية المطروحة أمامه، وذلك بحسبانه المحكمة التأديبية المختصة بالنسبة للخاضعين إلى أحكامه، ومن ثم فإنه يكون من المتعين أن تتقرر له كل السلطات المقررة للمحاكم التأديبية والتي تعينه على الوقوف على وجه الحق في الدعوى التأديبية.

وتتمثل هذه السلطات في حق مجلس التأديب في استجواب المحال وسماع الشهود، كما يكون له حق الاستعانة بأهل الخبرة في المسائل الفنية التي قد تدق عليه. وله أيضاً حق الانتقال إلى غير المكان الذي تنعقد فيه الجلسات ومعاينة ما يكون لازماً من أدلة نفي أو إثبات يتعذر نقلها إلى مقر المجلس، ولا يترتب على ممارسة مجلس التأديب لأي من هذه السلطات فقدانه لصلاحيته في الفصل في الدعوى التأديبية، إذ لا يعدو ذلك إلا أن يكون إجراءً من إجراءات التحقيق استكمله المجلس.

ونظم المشرعان المصري [٢] السوري [٣] أصول المحاكمة أمام المحكمة المسلكية – ومن في حكمها مجلس التأديب – في المرحلة ما بعد إيداع التقرير التحقيقي الذي أجراه المحقق [٤] الذي عيّنته المحكمة المسلكية سنداً لأحكام المادة /٤٥/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩م. **وعليه نتعرض لتلك السلطات فيما يأتي:**

---

[١] للتعمق أكثر في هذه الاستثناءات راجع: د. محمد ماهر أبو العينين، **التأديب في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص٧١٨ وما بعدها.

[٢] انظر: المادة /٣٦/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢.

[٣] انظر: المادة/٥٠/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

[٤] ينبغي التنويه إلى أن المحقق لدى المحكمة المسلكية هو قاض من قضاة مجلس الدولة برتبة نائب من الدرجة الأولى على الأقل؛ انظر الفقرة /٣/ من المادة /٥/ من القانون /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

١) تحديد موعد انعقاد الجلسة والحضور أمام مجلس التأديب:

حددَ المشرعان المصري [١] والسوري موعد انعقاد الجلسة والحضور، فجاء في الفقرة /٢/ من المادة /٤٩/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ على أنه: "يحدّد رئيس المحكمة موعد انعقاد الجلسة ويدعو المحال لاستجوابه وتقديم دفوعه ومستنداته دفعة واحدة. ". يستفاد من النص السابق في أن تحديد موعد الجلسة يُعدّ من القضايا الإدارية التي يتولى رئيس مجلس التأديب بالذات تحديدها. وقد حرص المشرعان على أن ينجز مجلس التأديب بسرعة متناهية آخذاً في الحسبان خطورة بطء إجراءات التقاضي سواءً من زاوية المحال أو من زاوية الجهة العامة أو حتى من زاوية المجتمع. وعليه، ينبغي تبليغ المحال موعد جلسة المحاكمة بغية إعداد مذكرة الدفاع مرفقة بالمستندات التي يحوزها، ويرى أهميتها لدحض التهمة المنسوبة إليه، وذلك دفعة واحدة.

وبذلك يكون المشرعان قد راعا الضمانات الدستورية والقانونية الموضوعة لصالح المحال، إذ إن إغفال أي منها يؤدي إلى نتائج غير محمودة أبرزها نشوء ركن السبب في بطلان إجراءات المحاكمة والطعن فيها أمام محاكم مجلس الدولة.

وتقدم الدفوع والمستندات في الجلسة الأولى بعد استجواب المحال وفق الأصول القانونية. ويجدر التنويه إلى أن الميعاد القانوني الذي حدده المشرع السوري لحضور المحال أمام المحكمة أو مجلس التأديب هو ثلاثة أيام على الأقل، مع إمكانية قيام رئيس المحكمة باتخاذ قرار تقصير هذا الميعاد إلى أربع وعشرين ساعة [٢]، أما المشرع المصري فقد حدد الميعاد بأسبوع من تاريخ إيداع الأوراق [٣].

٢) سريّة جلسات مجلس التأديب:

استثناء من مبدأ علنية المحاكمة، أراد المشرع السوري أن تكون جلسات المحكمة المسلكية أو مجلس التأديب سريّة بعيدة عن حضور الجمهور. وهي تجري بحضور المحال بالذات أو بحضور وكيل عن كلّ منهما. والمقصود بالوكيل الذي يحضر الجلسة بالنيابة عن المحال هو محاميه بموجب وكالة تبرز عند حضور الجلسة.

---

[١] انظر: المادة /٣٤/ من قانون مجلس الدولة المصري بأن:" **نظر الدعوى في جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة، ويتولى رئيس المحكمة تحديدها.**".

[٢] انظر: الفقرة /٣/ من المادة /٤٩/ من قانون مجلس الدولة السوري.

[٣] انظر: المادة /٣٤/ من قانون مجلس الدولة المصري.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع السوري قد أجاز للمحكمة أو مجلس التأديب أن تعقد جلساتها في حال غياب المحال [١]، ونصت المادة /١١٠/ من قانون السلطة القضائية أنه إذا لم يحضر القاضي المحال على مجلس القضاء الأعلى أو لم ينب عنه قاضياً جاز الحكم في غيبته، وله حق الاعتراض عليه في ميعاد خمسة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغه.

وتجري المحاكمة أمام مجلس التأديب الخاص بالقضاة بصورة سرية، في سبيل رفض التأثير في سمعة القاضي أو رفض استغلال هذه المحاكمات للتشهير به، ولا يجوز أن تكون جلسات المحاكمة بصورة علنية ولو طلب القاضي المحال ذلك تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة (١١١) من قانون السلطة القضائية، وأعتقد أنه كون جلسات تأديب القضاة سرية أو علنية يجب أن يكون بناءً على إرادة القاضي، وأن تعقد جلسات المحاكمة علنياً إذا هو طلب ذلك. حيث أن الغاية من سرية جلسات تلك المجالس المكانة الاجتماعية التي يتمتع بها المحالون لهذه المجالس، إضافة إلى الوظيفة التي يشغلونها لما لها من مهابة وقدسية.

أما المشرع المصري فلم ينص على سرية المحاكمة أو حالة غياب المحال، بل اكتفى أن يحضر المحال بالذات أو يوكل عنه محامياً وله أن يبدي دفاعه كتابةً أو شفاهةً، وللمحكمة أن تقر حضوره شخصياً. [٢] كما يؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع السوري في أن تكون جلسات مجلس التأديب سرية وانعقاد الجلسة بحق المحال غيابياً طالما بلغ بالذات استناداً للأصول العامة في أصول المحاكمات.

٣) استجواب المحال أمام مجلس التأديب:

يتمثل الاستجواب في مناقشة المتهم في الأدلة القائمة ضده تفصيلاً وتكشف ما قد يكون بين إجاباته من تناقض، وطرح الفاسد منها بغية الوصول إلى حقيقة الاتهام المنسوب إليه. فقد اتجه المشرع المصري في المجال التأديبي إلى تقرير حق المحكمة في استجواب المتهم [٣] من دون اشتراط موافقته على ذلك، ولا يجوز له الإدلاء بأقوال كاذبة في معرض دفاعه عن نفسه أسوة بالمجال الجنائي، إذ إن الكذب في المجال الإداري يشكل بذاته مخالفة تأديبية. [٤] وتكمن أهمية الاستجواب

---

[١] انظر: الفقرة /٢/ من المادة /٥٠/ من قانون مجلس الدولة السوري.

[٢] انظر: المادة /٣٧/ من قانون مجلس الدولة المصري.

[٣] انظر: المادة /٣٦/ من قانون مجلس الدولة المصري.

[٤] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٢٨/ لسنة /٣٠/ ق، جلسة١٩٨٨/٣/١٢، مجموعة مبادئ السنة الثالثة والثلاثون، ص ١٠٨٤.

في أنه ييسر مهمة المحكمة – أو مجلس التأديب – في الولوج إلى حقيقة الواقعة المطروحة أمامها، كما يتيح – من جانب آخر – للمتهم تفنيد الاتهامات والأدلة القائمة ضده.

وكما نصَّت الفقرة /٣/ من المادة /٥٠/ من قانون مجلس الدولة السوري على أنه:" **يتلو رئيس المحكمة أو من يكلفه من العضوين أوراق الدعوى ومستنداتها ويستجوب المحال عن الأفعال المنسوبة إليه ويستمع إلى باقي أطراف الدعوى.**".

وأجاز المشرع لرئيس مجلس القضاء الأعلى أن يعين أحد أعضاء المجلس مقرراً لاستكمال التحقيق عند الحاجة، وفقاً للفقرة الأولى من المادة /١١١/ من قانون السلطة القضائية، ونلاحظ هنا أن المشرع السوري عدّ التحقيق مع القاضي أمراً جوازياً يعود تقديره لرئيس مجلس القضاء الأعلى (رئيس الجمهورية الذي ينوب عنه وزير العدل) ما يضعف من الضمانات اللازمة لحماية القاضي ومراعاة مقتضيات استقلاله وحياده.

وبهذا يكون للاستجواب أهميّة مزدوجة، فهو من جهة وسيلة بيد مجلس التأديب للحصول على دليل إثبات ينير لها مجريات التهمة، وهو من جهة ثانية وسيلة دفاع تتيح للمحال فرصة إثبات براءته ونفي التهمة المنسوبة إليه إن كان بريئاً أو تخفيف مسؤوليته عن طريق توضيح ظروف اقترافه المخالفة إن كان مذنباً [١].

٤) سماع الشهود:

وقد أقر المشرع المصري حق المحكمة التأديبية في سماع الشهود من العاملين أو من غيرهم، ويكون أداء الشهادة بعد حلف اليمين وتسري عليهم الأحكام المقررة قانوناً – قانون الإجراءات الجنائية– في حالات التخلف عن الحضور أو الشهادة الزور أو الامتناع عن الشهادة. وتخلص تلك الأحكام في حق المحكمة في استدعاء الشاهد والأمر بضبطه وإحضاره إذا امتنع عن الحضور رغم التنبيه عليه أو إذا دعت الضرورة إلى ذلك، وفي حالة تخلف الشاهد عن الحضور بعد تكليفه بذلك وكان من غير العاملين الذين تختص المحكمة التأديبية بمحاكمتهم فلها أن تحكم عليه بالغرامة، أما إذا كان من العاملين الخاضعين لولايتها فلها أن تحكم عليه بالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين [٢].

---

[١] انظر: د. حسن جوخدار. (١٩٨١)، **أصول المحاكمات الجزائية**، الجزء الثاني، مطبعة الإنشاء، سورية: دمشق، ص ١٦٦.

[٢] انظر: المادة /٣٦/ من قانون مجلس الدولة المصري.

وهذا ما أكده المشرع السوري في قانون مجلس الدولة، ومن ثم فإن الخروج على هذه الأصول ومخالفتها سيشكل سبباً من أسباب الطعن في قرارات المحكمة المسلكية لجهة عدم تقيدها بالأصول القانونية. وفي حال امتناع الشاهد عن الحضور جاز للمحكمة إصدار مذكرة، بإحضاره، بل وتغريمه بغرامة مالية نتيجة عدم الحضور إلا إذا رأت المحكمة أن تعفيه من الغرامة لأسباب تقدّرها[١].

٥) الاستعانة بآراء الخبراء:

قد يعترض مجلس التأديب في أثناء ممارسته لأعماله في نظر الدعوى المطروحة أمامه بعض الأمور الفنية التي يدق عليه الفصل فيها لتعلقها بعلم أو فن معين لا يتوافر لدى أعضاء المجلس، ومن ثم فلا تثريب عليه أن يوكل أمر فحصها وإبداء الرأي بشأنها إلى من تتوافر لديهم تلك الخبرة [٢]. وبالرغم من خلو النصوص المنظمة للمحاكمات المسلكية أو التأديبية في قانون مجلس الدولة المصري أو السوري من نص يجيز الاستعانة بأهل الخبرة، إلا أن قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية قد تواتر على الإقرار بذلك الحق وانتهت إلى أن:" لا جدال في أن للهيئات التأديبية الاستعانة بآراء الخبراء، وأن انتدابهم أمامها لمهمة خاصة يعدّ إجراء من إجراءات التحقيق، وليس في القواعد التي تنظم تأديب الموظفين أو محاكمتهم ما يمنع من الاستعانة برأي جهة فنية متخصصة في الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى الصواب، سواء أكانت تلك الجهة تتبع من ناحية التنظيم الإداري الوزارة التي أحالت الموظف إلى المحاكمة التأديبية أم لا تتبعها ". [٣] ونعتقد أن اتباع هذا الإجراء أمام مجلس التأديب يعزز من قناعة القاضي في فهم حيثيات الدعوى التأديبية قبل البت بها.

٦) الانتقال والمعاينة:

قد يدعو تعرف وجه الحق في الدعوى المطروحة أمام مجلس التأديب إلى الانتقال لمباشرة إجراء من إجراءات التحقيق في غير المكان المقرر لانعقاد جلساته أصلاً، وبذلك فإن المعاينة عبارة عن إثبات مادي للوضع القائم للأشياء والأماكن والأشخاص التي تتعلق بالجريمة التي يجري التحقيق

---

[١] انظر: الفقرة /٤/ من المادة /٥٠/ من قانون مجلس الدولة السوري.

[٢] انظر: د. ثروت عبد العال أحمد، **إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام "القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ "**، مرجع سابق، ص ٢٤١.

[٣] انظر: حكم محكمة النقض في الطعن رقم /١٤٠٥/ لسنة /٥٣/ ق، جلسة ١٩٨٤/٣/٢٩، مجموعة الأحكام الصادرة من الهيئة العامة للمواد الجنائية ومن الدوائر الجنائية، السنة الخامسة والثلاثون، ص ٣٦٥.

بشأنها، ابتغاء جمع الآثار والأدلة المتعلقة بها والتي تفيد في كشف الحقيقة، والتيقن من صحة باقي الأدلة أو تناسقها التي تقوم عليها الدعوى التأديبية. [١]

وبالرغم من خلو النصوص القانونية في مصر وسورية المنظمة لقواعد المحاكمات المسلكية أو التأديبية من النص على انتقال المحكمة ومعاينتها، بيد أن ذلك لا يغل يد المحكمة من اتخاذ هذا الإجراء إذا رأت فيه سبيلاً لإظهار الحقيقة إعمالاً لأحكام قانون الإجراءات الجنائية [٢] في مصر والقواعد العامة.

وأخيراً فالمحكمة المسلكية أو التأديبية[٣] – في مصر وسورية – لها أن تقرر إحالة المحال إلى القضاء الجزائي المختص إذا رأت أن الفعل المنسوب إليه يوجب ذلك وتبين الوصف الجرمي للفعل والنص القانوني المنطبق عليه ولها في هذه الحال إيداع العامل موقوفاً مع ملف الدعوى إلى النيابة العامة لإجراء المقتضى القانوني .[٤]

ثانياً ــ ضوابط تكوين مجلس التأديب لعقيدته :

يتمتع مجلس التأديب بقدر كبير من الحرية في تكوين عقيدته التي يبنى عليها قراره في الدعوى التأديبية المطروحة أمامه، إلا أن هذه الحرية تتقيد ببعض الضوابط التي يجب مراعاتها حتى لا يتعرض قرار مجلس التأديب لعيب مخالفة القانون بما يجعله عرضة للإلغاء عند الطعن فيه أمام مجلس الدولة.

١) حرية مجلس التأديب في تكوين عقيدته:

من القواعد المسلم بها في مجال المحاكمات التأديبية حرية القاضي في تكوين عقيدته أسوة بنظيره الجنائي، وبذلك فإنه يكون للقضاء التأديبي مطلق الحرية في استمداد عقيدته من أي دليل يطمئن إليه من الأدلة المطروحة أمامه، ما دام استخلاصه منها سائغاً ومقبولا ولا يتقيد في تكوين اقتناعه بدليل

---

[١] انظر: د. محمد فتوح عثمان. (١٩٩٨)، **التحقيق الإداري**، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، مصر: القاهرة، ص ٢٠٦.

[٢] تنص المادة /٩٠/ من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم /١٥٠/ لعام ١٩٥٠ على أنه " ينتقل قاضي التحقيق إلى أي مكان كلما رأى ذلك ليثبت حالة الأمكنة والأشياء والأشخاص ووجود الجريمة ماديا وكل ما يلزم إثبات حالته ".

[٣] انظر: المادة /٣٩/ من قانون مجلس الدولة المصري بأن:" **إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية. ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية تتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية.** ".

[٤] انظر: المادة /٥١/ من قانون مجلس الدولة السوري.

معين إلا إذ نص القانون على غير ذلك. يعد ذلك المبدأ من أساسيات المحاكمة التأديبية بالرغم من خلو النصوص المنظمة لقواعد المحاكمات المسلكية أو التأديبية من النص عليه في كل من مصر وسورية، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية وقضت بأن:" القضاء التأديبي يتمتع بحرية كاملة في مجال الإثبات، وأن القاضي التأديبي غير ملزم بطرق معينة للإثبات فهو الذي يحدد طرق الإثبات التي يقبلها وأدلته وفقا لظروف كل دعوى. فله أن يستند إلى ما يرى أهميته ويبنى عليه اقتناعه ويهدر ما يرى التشكك في أمره ويطرحه فاقتناع القاضي التأديبي سند قضائه، كما أن العبرة في مجال المحاكمة التأديبية ما تحويه أوراق الدعوى من عناصر عن ثبوت الاتهام أو عدمه أيا كانت الدلالة التي تستفاد من عناصر أخرى.". (١)

ومؤدى تطبيق مبدأ حرية مجلس التأديب – المحكمة التأديبية – في تكوين عقيدته أنه يمكنه ترجيح أحد الأدلة المطروحة أمامه وفقاً لما يقدره في الحدود المستساغة عقلاً، فيستمد اقتناعه من دليل يطمئن إليه وجدانه ويطرح آخر ساورته الشكوك حوله. وحرية تقدير الدليل في واقع الأمر لا تقتصر على المحكمة التأديبية، بل تطبق على جميع السلطات التأديبية، سواء تمثلت في الرئيس الإداري أو في مجلس التأديب أو في المحكمة التأديبية. (٢)

وهذا هو المبدأ الذي اعتنقته المحكمة الإدارية العليا وعبرت عنه بقضائها بأن: " القاعدة أن للسلطة التأديبية سواء كانت مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية المختصة أن تستند إلى قول في الأوراق الخاصة بالدعوى التأديبية دون قول آخر حسبما يطمئن إليه وجدانها، ولا تثريب على السلطة التأديبية إذا ما هي اطمأنت لأسباب مستخلصة استخلاصاً سائغاً من الأوراق وأقوال الشهود.". (٣)

وإذا كانت القاعدة الأصلية في مجال المحاكمات الجنائية والتأديبية أنه لا يجوز إدانة المتهم إلا إذا ثبت ارتكابه الفعل المنسوب إليه على وجه اليقين، إلا إنه في نطاق المحاكمات التأديبية يمكن إدانة المحال بالرغم من عدم ثبوت اتيانه للأفعال المشينة المنسوبة إليه، وذلك تأسيساً على أنه قد وضع نفسه في موضع الشك والشبهات وألقى بظلال من الريبة حول مسلكه الشخصي. كما في حالة

---

(١) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون أرقام /٢٦٠٣/ و /٣٨٠٨/ و /٣٨٠٩/ لسنة /٤٠/ ق، جلسة ١٩٩٥/١٢/٣٠ الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثالث والأربعون، ص ٣٤٢؛ وفي ذات المعنى حكمها في الطعن رقم /١٧٦/ لسنة /١٠/ ق، جلسة ١٩٩٧/١١/٢٥، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء التاسع والأربعون، ص ٥٤٠.

(٢) انظر: د. سليمان الطماوي، **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص ٥٨١.

(٣) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٦٤٦/ لسنة /٣٢/ ق، جلسة ١٩٨٨/١١/٥، مجموعة مبادئ السنة الرابعة والثلاثون، ص ٦١.

اتهام العامل بجريمة جنائية، ثم ينتهي الأمر بعدم إدانته نتيجة لحفظ التحقيق، أو بصدور حكم ببراءة ساحته لعدم كفاية الأدلة، أو لعيب في الإجراءات أو لشيوع التهمة. ففي مثل هذه الحالات لا يتقيد مجلس التأديب بالحكم الجنائي [١]، ويكون له محاكمته عن وضع نفسه في موضع الشكوك والظنون، وهي مخالفة تأديبية مغايرة للمخالفة التي قضي ببراءته منها أمام المحكمة الجنائية.

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن:" المخالفة التأديبية تعد تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية، وقوامها مخالفة الواجب الوظيفي والخروج على مقتضاه، في حين تقوم الجريمة الجنائية على الخروج على المجتمع فيما تنهى عنه القوانين الجنائية أو تأمر به ". [٢]

أما المحكمة الإدارية العليا السورية سلكت مسلكاً مغايراً في توقيع المساءلة التأديبية إلا بناءً على أدلة ملموسة وإلا كان الجزاء بحق المحال لمجلس التأديب غير قائم على أساس سليم، وجاء في حيثيات قراراها بأن:" المساءلة المسلكية يجب أن تبنى على مسوغات قانونية ووقائع مادية قائمة فعلاً بإن خلو الأوراق من أي دليلٍ مقبولٍ قانوناً يشير إلى قيام العامل بأي خطأ أو زلة مسلكية أو وضع نفسه موضع الشبهة أو ارتكابه لأي عمل من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة يجعل من إيقاع الجزاء المسلكي بحقه غير قائم على أساس قانوني سليم.". [٣]

وهو ما دفع بجانب من الفقه إلى القول بأنه في مجال التأديب، فإن المحكمة الإدارية العليا لا تفسر الشك في صالح العامل المتهم، وهو مسلك محل تقدير ونظر بالرغم من تواتر أحكامها واستقرارها على الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية واستقلالها عن الجريمة الجنائية. فالشبهات – مهما قويت– لا يصح أن تكون سنداً لتوقيع الجزاء، إذ إن الأمر بهذه المثابة لا يخلو من خطورة إدانة بريء وتجريده من صفته الوظيفية أو الانتقاص من بعض المزايا الوظيفية التي يتمتع بها بناءً على أسباب احتمالية وغير قطعية الدلالة. وهو أمر غاية في الخطورة إذ متى تحلل القاضي من وجوب بناء حكمه بالإدانة على دليل قاطع، فإنه يدخل بسلطانه في مجال تقديري غير محدود وفيه لا

---

[١] أما إذا كان الحكم الجنائي قد صدر بالبراءة لأسباب موضوعية، فإنه يتعين على المجلس التقيد بما انتهى إليه ذلك الحكم احتراماً لحجية الحكم الجنائي؛ مشار إليه: د. هيثم أحمد غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ١٦٩ وما بعدها.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٤٢٠/ لسنة /٢٤/ ق، مجموعة مبادئ السنة التاسعة والعشرون، ص ٣٠٦.

[٣] انظر: القرار رقم /٣٨٠/ لعام ٢٠٢٠، أساس ٢/٣٤٣٨، الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة في سورية، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الجزء الأول (٢٠٢٢) .

يستطيع العامل دفع الاتهام الموجه إليه، فهو وإن كان يمكنه دفع دليل قائم ضده إلا أنه لا يمكنه دفع الشبهات التي تحوم حوله [١]. وقد علل الفقه مذهب المحكمة الإدارية العليا بأن بقاء العامل في مركزه رهين باطمئنان الدولة إلى وجوده في وظيفته والقيام بأعبائها على الوجه الذي يحقق الصالح العام، فضلا عن حرية الإدارة في تكوين اقتناعها نحو مسلك العامل، وكلاهما أمر خطير لا يمكن قبوله دون تحفظ.

وأخيراً ما توصل إليه جانب من الفقه في هذه المسألة أن مجرد اتيان الموظف لفعل يثير من حوله الشبهات وعدم الثقة وغياب الاحترام يشكل في ذاته مخالفة تأديبية فمجرد وجوده في مكان يدار للعب الميسر أو للأفعال المنافية للآداب ولو لم يثبت ممارسته لتلك الأعمال، يعد مخالفة تأديبية توجب عقابه فالفعل المنسوب إليه وإن لم يشكل في حد ذاته مخالفة جنائية إلا أنه يمكن أن يشكل مخالفة تأديبية. فالقاعدة أنه إذا أريد مجازاة الموظف تأديبياً أو جنائياً عن واقعة محددة فلابد أن تكون ثابتة في حقه، أما مجازاته عن الإخلال بكرامة الوظيفة ووضع نفسه موضع الريب والظنون فلا يشترط وجود دليل قاطع على ذلك فيكفي في هذا الشأن وجود شبهات قوية في حقه، وهو ما تقدره السلطة التأديبية ولا معقب عليها فيه طالما أن استخلاصها لذلك كان سائغاً قائماً على أسباب تبرره من الناحية المنطقية.[٢]

٢) القيود التي ترد على مبدأ حرية المجلس في تكوين عقيدته:

متى كان القاضي التأديبي يتمتع بالحرية في تكوين عقيدته شأنه في ذلك شأن نظيره الجنائي إلا أن تلك الحرية ليست مطلقة من كل قيد، ويرد عليها عديد من الضوابط والقيود التي استقر عليها الفقه والقضاء والتي تنأى بها عن التحكم والاستبداد ويتعين على القاضي التأديبي التقيد بها وإلا كان حكمه معيباً موجباً للإلغاء. وترتكز تلك الضوابط على ثلاثة أركان:

أ. مشروعية الأدلة: الأصل أن العامل لا يحال إلى المحاكمة التأديبية أو مجلس التأديب إلا بعد أن تقوم سلطة التحقيق بتحديد الاتهامات المنسوبة إليه مدعمة بالأدلة وللقاضي التأديبي حرية تقدير تلك الأدلة، بيد أن تلك الحرية مقيدة بكون ذلك الدليل مشروعاً ويترتب على عدم مشروعية الدليل

---

(١) انظر: د. عبد الفتاح حسن، **السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري**، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) ويتزعم ذلك الاتجاه الفقهي د. سليمان الطماوي، **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص ٦٥ وما بعدها، وكذلك ص ٥٨٣ وما بعدها من ذات المرجع، وأيضاً: د. محمد رفعت عبد الوهاب، **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص ٣٨٧ وما بعدها.

انعدام قيمته القانونية في الإقناع، فلا يجوز للقاضي التأديبي أن يستمد منه عقيدته وإلا وقع ذلك الاستناد باطلاً. (١)

وعليه، فإنه يتعين أن يكون الدليل الذي يبنى عليه مجلس التأديب عقيدته قد روعى فيه الإجراءات القانونية المنصوص عليها، فلا يجوز أن تبنى تلك العقيدة على أدلة فاسدة في قانونيتها ولو كانت قاطعة الدلالة على إدانة المتهم. فيعد باطلاً قرار مجلس التأديب المبني على شهادة شاهد لم يحلف اليمين قبل الإدلاء بشهادته – طالما أن المشرع أوجب تحليفه – أو اعتراف المتهم الصادر تحت وطأة الإكراه أو التهديد. والمبدأ ذاته الذي تبنته محكمة النقض المصرية وقضت بأنه: " يشترط في دليل الإدانة أن يكون مشروعاً، إذ لا يجوز أن تبنى إدانة صحيحة على دليل باطل في القانون " (٢).

ب. أن يكون للدليل أصل في أوراق الدعوى: ومفاد ذلك القيد أن مجلس التأديب لا يمكنه أن يبنى عقيدته في إدانة الموظف المحال بناء على دليل لا أصل له في أوراق الدعوى المطروحة أمامه، فذلك الدليل يعد – من الوجهة القانونية – منعدماً الاعتماد عليه لتقرير الإدانة. ويمثل هذا القيد أحد العناصر الجوهرية التي تفتضيها المحاكمات الجنائية والتأديبية على السواء، وعليه، فلا يصح أن يحكم القاضي استناداً إلى معلوماته الشخصية، لم يستمدها من المرافعات التي جرت أمامه أو من أوراق الدعوى. فهو من جهة يعد إخلالاً بحق الدفاع في تفنيد تلك الأدلة ونفيها، فضلا عن أن القاضي بذلك يجمع بين صفتي القاضي والشاهد في آن واحد وما يحمله ذلك من تناقض وإهدار لمبدأ الحياد المفترض توافره فيه.

ولا يعد من قبيل القضاء بالحكم الشخصي استناد القاضي في حكمه إلى المعلومات العامة التي يفترض علم الكل بها، أو من المسلمات التي لا خلاف حولها ولا تحتاج إلى بذل الجهد في تحري حقيقتها.

ج. قيام الاقتناع على أدلة مستساغة عقلاً: لئن كان القاضي يتمتع بحرية اختيار الأدلة التي يطمئن إليها في حكمه، إلا أن تلك الحرية تجد حدها الطبيعي في كون ما تنتهي إليه وتسفر عنه من نتاج أصول موجودة أمامه ولها سند من الأوراق وألا تتنافى مع مقتضيات العقل والمنطق والتكييف

---

(١) انظر: د. ثروت عبد العال أحمد، **إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام "القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ "**، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

(٢) انظر: حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم /٦٠٩٧/ لسنة /٣٠/ق، جلسة ١٩٨٤/٢/١٥، مجموعة الأحكام الصادرة من الهيئة العامة للمواد الجنائية ومن الدوائر الجنائية، السنة الخامسة والثلاثون، مرجع سابق، ص ١٥٣ وما بعدها.

القانوني السليم [١]. فمع التسليم بحرية مجلس التأديب في تقدير قيمة الأدلة المطروحة أمامه والتي يبنى عليها عقيدته، إلا أن المقصود هو التقدير الموضوعي المتوافق مع العقل والمنطق وليس التقدير الشخصي لأعضاء المجلس القائم على الأهواء والميول الفردية لأصحابها.

وبذلك فإنه يمكن إجمال آثار صدور قرار الإحالة بالنسبة لمجلس التأديب من حيث سلطاته في نظر الدعوى في حقه في استجواب المحال من دون توقف على رضاه بذلك خلافاً لما هو مقرر في المجال الجنائي. وسماع شهود الواقعة ولو كانوا من غير العاملين الخاضعين لولاية المجلس، ويخضع تقدير أقوال الشهود لسلطة المحكمة ما دام استخلاصها سائغاً. وللمجلس أيضاً الاستعانة بآراء الخبراء في المسائل الفنية التي تدق عليها، وله أن يطرح رأيهم إذا لم يقتنع به لكونه الخبير الأعلى. وبالرغم من خلو القوانين المنظمة للمحاكمات التأديبية من نص يبيح له الانتقال ومعاينة محل المخالفة المرتكبة، إلا أن الفقه والقضاء قد استقرا على التسليم بذلك الحق لأنه وسيلة لكشف الحقيقة التي تعد من أصول المحاكمات.

ومن جانب آخر فللمجلس حرية تكوين عقيدته من أي دليل من الأدلة المطروحة أمامه، دون معقب عليه من المحكمة الإدارية العليا مادام استخلاصه لعقيدته سائغاً، ولم ينص القانون على وجوب تقيده بدليل معين. ومن ثم يكون للمجلس حرية تقدير الأدلة وبناء عقيدته على بعضها دون بعضها الآخر الذي لم يرسخ في وجدانه سلامته وصحته. وللمجلس حق إنزال العقاب على العامل إذا وضع نفسه موضع الشبهات والريب ولو لم يثبت على وجه اليقين اتيانه لفعل يشكل جريمة، بيد أن تلك الحرية مقيدة بمشروعية الأدلة التي تبني عليها عقيدة المجلس وأن يكون لها أصل في الأوراق، وأن يكون استخلاص المجلس لعقيدته التي بنى عليها حكمه مستساغ عقلاً وقانوناً.

---

[١] د. أحمد فتحي سرور. (١٩٨١)، **الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٧٥٢.

المطلب الثاني

التكييف القانوني لقرارات مجالس التأديب

لا شك أن مشكلة التمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري تعد واحدة من أدق المشكلات القانونية وأكثرها تعقيداً، وهي وإن كانت مشكلة قديمة إلا أنها مازالت تفرض نفسها على نطاق البحث من جديد [١].

وقد فاقم هذه المشكلة اتجاه المشرع نحو التوسع في إنشاء هيئات ذات اختصاص قضائي لا تتبع عضوياً السلطة القضائية، ومع ذلك منحها المشرع الولاية القضائية، ولعل النموذج الواضح لهذه الهيئات يتجسد في مجالس التأديب التي تحاكم بعض طوائف العاملين ممن تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين خاصة مراعاةً لطبيعة وظائفهم المميزة [٢].

والمقصود بتكييف القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية وضعها في قالب معين ليمكن نسبتها إلى طائفة القرارات الإدارية أو القضائية من خلال جملة قضايا منها شكلية وآخر موضوعية، وذلك في حالة سكوت المشرع عن الحاقها بهذه الطائفة أو تلك، فتكييف تلك القرارات موضوع أثار الكثير من الجدل الفقهي والقضائي لم يحظ به – على الإطلاق – موضوع قانوني مماثل، فقد تأرجحت الآراء الفقهية والأحكام القضائية بين عدّها قرارات إدارية تارة وبين عدّها من قبيل الأحكام القضائية تارة أخرى. ويرجع ذلك لأسباب قانونية (درسناها سابقاً) كتبدل القوانين التي تنظم شؤون الموظفين وتغير النظام التأديبي الذي يتبناه كل قانون، كما يرجع أيضاً لأسباب سياسية في ظل مرحلة الوحدة مع سوريا وما واكب ذلك من محاولة توحيد القوانين الوظيفية – ومن بينها التأديب. والمذاهب القضائية في هذا الشأن، ومرحلة ما بعد الانفصال عن سورية وما واكبها من تطور تشريعي وقانوني.[٣]

فإذا عدت قرارات إدارية فإنه يجوز لمجلس التأديب سحبها خلال الميعاد المقرر، كما يمكن الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري إذا توافرت أحد العيوب التي تلحق القرار الإداري وهي عيب

---

(١) انظر: د. محمود محمد حافظ، **القرار الإداري، معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص١١٨.

(٢) انظر: د. القطب محمد طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي**، مرجع سابق، ص٢٦.

(٣) انظر: د. وجدي راغب، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، مرجع سابق، ص ١٩ و٢٠.

الشكل وعدم الاختصاص ومخالفة القانون والخطأ في تأويله وإساءة استعمال السلطة، أما إذا عدت من قبيل الأحكام القضائية فإنه يمتنع على مجلس التأديب سحبها نظراً لاكتسابها الحجية، كما أنه لا يجوز الطعن عليها قضائيا إلا إذا كان الحكم المطعون عليه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، أو بطلان في الحكم أو في الإجراءات أثر في الحكم، أو صدور الحكم خلافاً لحكم سابق، ويكون الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا – تبعاً الطعن لقواعد الاختصاص – أسوة بما هو مقرر في شأن الطعن في أحكام المحاكم التأديبية التي لا يجوز فيها إلا أمام هذه المحكمة. [١] وفي هذا المطلب ستتم دراسة التكييف القانونية لقرارات مجالس التأديب في فرنسا ومصر وسورية على النحو التالي: **(الفرع الأول)** التكييف القانوني لمجالس التأديب في فرنسا، **(الفرع الثاني)** موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية من تكييف قرارات مجالس التأديب. **(الفرع الثالث)** موقف المحكمة الإدارية العليا السورية من تكييف قرارات مجالس التأديب.

الفرع الأول

التكييف القانوني لمجالس التأديب في فرنسا

من المستقر عليه في فرنسا، أنه لا يوجد أي تنظيم إداري على الإطلاق يخرج إلى حيز الوجود من دون أن يكون له نظام داخلي، يتعين طاعته من كل المتعاملين مع الموظف العام سواءً أكانوا موظفين أم عملاء [٢]. وتمارس الجهة الإدارية في فرنسا سلطة التعيين التي تخولها في المبدأ الاختصاص التأديبي على الموظف العام، ويذهب الاتجاه العام داخل الإدارة الفرنسية إلى تحديد نطاق السلطة الرئاسية ومداها، إذ يفرض استشارة " **اللجنة الإدارية المشتركة** " المنعقدة كمجلس التأديب قبل توقيع أي جزاء مهم، وبظهور هذا المجلس الجماعي للتأديب تعدل طابع العقاب التأديبي وفقدَ طابعه الفردي في كونه من شخص على شخص أو من رئيس على مرؤوسيه، فسلطة التأديب لا تمنح للرئيس لمصلحته الخاصة وإنما لمصلحة الوظيفة التي يشغلها، فلا يختص مجلس التأديب (اللجنة الإدارية المشتركة) في فرنسا بتوقيع العقوبات التأديبية، إذ يقتصر عمله على إصدار رأي

---

[١] انظر: د. عادل فهيم، **القوة التنفيذية للقرار الإداري**، مرجع سابق، ص٣٧.

[٢] انظر: د. سليم جديدي. (٢٠١٠)، **سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)**، دار الجامعة الجديد، مصر: الاسكندرية، ص ٢٤٤.

استشاري غير ملزم للسلطة الرئاسية بشأن العقوبة التأديبية المزمع توقيعها على الموظف المخطئ ويستثنى من ذلك حالة توقيع عقوبة الإنذار أو اللوم ويمكن توقيعهما من السلطة الرئاسية من دون الالتزام بالحصول على هذا الرأي [١].

ولئن كان رأي مجلس التأديب محض رأي استشاري يفتقد للقوة الإلزامية إلا أنه يتمتع بقوة أدبية كبيرة فغالباً تلتزم السلطات الرئاسية بالرأي الذي انتهى إليه مجلس التأديب، نظراً إلى التزامها بتسبيب قرارها التأديبي المخالف لرأي المجلس، وقد انتهت بعض أحكام مجلس الدولة إلى أنه لا يجوز قيام السلطة الرئاسية بتوقيع عقوبات تأديبية أكثر جسامة من تلك التي اقترحها مجلس التأديب ما لم يوجد نص قانوني يبيح ذلك [٢].

وفي حال صدور القرار التأديبي بالمخالفة لرأي مجلس التأديب فإنه يمكن للموظف الطعن فيه بالإلغاء أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة [٣]، بعد موافقة مجلس التأديب – خلال شهر من تاريخ تبليغه القرار – وهذا الطعن لا يوقف تنفيذ العقوبة ويقتصر أثره على وقف مدة الطعن القضائي إلى حين صدور قرار الوزير المختص بشأن توصية المجلس الأعلى، ويمكن للموظف محل المؤاخذة التأديبية الطعن بالإلغاء لعيب مخالفة القانون أمام مجلس الدولة في قرار السلطة بمجازاته بعقوبة تتجاوز الإنذار واللوم دون الحصول على الرأي الاستشاري المسبق لمجلس التأديب [٤]، فالأصل إذاً في النظام الفرنسي إسناد السلطة التأديبية إلى الجهات الإدارية الرئاسية وإن استشارة مجلس تأديبي لا

---

[١] انظر: د. هيثم حليم غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٨٢.

[٢] *C.E. ٢٣/١/١٩٣٩, Commune de parfilé, Rec. p. ٣٣. C.E., ١٨/١/١٩٦٣, Perreur, S. ١٩٦٣, P. ١١٩.*

[٣] يتكون المجلس الأعلى للوظيفة العامة من عدد متساو من ممثلي الإدارة، وممثلي الموظفين ويرأسه رئيس الوزراء ومن ينوب عنه حسب المادة (١٣) من القانون رقم ١٦/٨٤ الصادر بتاريخ ١١ يناير ١٩٨٤، وتنشأ في إطار هذا المجلس لجنة تسمى لجنة الطعن، وتختص بنظر الطعون المرفوعة من الجزاءات التأديبية الصادرة خلافاً لرأي مجلس التأديب، وتتمثل حالات الطعن أمام المجلس في: ١ . حالة صدور قرار بتوقيع أحد الجزاءات بالمخالفة لرأي مجلس التأديب الذي اقترح عدم تطبيق أي عقوبة أو توقيع عقوبة أخف كتخفيض المستوى والنقل الإداري وتنزيل الدرجة والاستبعاد (الوقف) عن العمل لمدة تزيد عن ٨ أيام. ٢ . أن توقع المحكمة التأديبية جزاء الإحالة إلى المعاش أو العزل، في حين أن مجلس التأديب لم يقترح أياً منهما وفقاً للمادة (١٠) من المرسوم رقم ٩٠١ /٨٤ لسنة ١٩٨٤. على الموظف المعني رفع الطعن خلال شهر من تاريخ إعلانه بقرار الجزاء (المادة ١٠ من نفس المرسوم). وتصدر لجنة الطعن رأيها خلال شهرين من تاريخ تقديم الطعن أمامها، وتمتد هذه المهلة إلى أربعة أشهر في حالة إجراء تحقيق أطول (المادة ١٥ من نفس المرسوم).

[٤] انظر: د. هيثم حليم غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٨٣.

يميل بالإجراء التأديبي إلى النظام القضائي إذ إنه على الرغم من الضمانات الممنوحة إلى الموظفين فإن السلطة التأديبية تظل في النهاية بين أيدي السلطة الإدارية [١].

ويرى جانب من الفقه [٢] أن نظام التأديب الفرنسي يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي في السلطة التأديبية، غير أن جانباً آخر من الفقه [٣] لم يتفق مع الرأي السابق بحسبان الأصل في النظام الفرنسي أن السلطة التأديبية رئاسية، ولا يغير من هذه الطبيعة الإدارية أو الرئاسية كون السلطة التأديبية تستشير اللجنة الإدارية المشتركة منعقدة كهيئة، إذ إن ما تنتهي إليه هذه اللجان هو مجرد رأي غير ملزم للسلطة المختصة بالتأديب، فلها أن توقع عقوبة أخف أو أشد مما اقترحته اللجنة المذكورة، هذا إضافة إلى أن السلطة الرئاسية غير ملزمة باستشارة هذه اللجنة عندما تقرر فرض عقوبة الإنذار أو اللوم.

ويرى جانب من الفقه [٤] أن نظام التأديب الفرنسي في مجال الوظيفة العامة على النحو المذكور سابقاً يحقق من جهة فاعلية العقاب التأديبي ومن جهة أخرى الضمانات التي يجب أن يتمتع بها الموظفون ومن أهمها احترام حق الدفاع ومشاركة الهيئات النقابية في المجالس الإدارية المشتركة، إضافة إلى حق الموظف في الطعن أمام القضاء الإداري، فضلاً عن واقعية النظام الفرنسي ومرونته التي تسمح بإعطاء قرار سريع وسلطة تقديرية في تحديد كل من الجريمة والعقوبة التأديبية، كما أن من مزايا النظام الفرنسي في التأديب الأخذ بصورة من صور ديمقراطية الإدارة، وذلك باشتراك الموظفين في المجال التأديبي عن طريق ممثليهم في اللجان الإدارية المشتركة.

وإذا كان الأصل في النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة في فرنسا هو النظام الرئاسي، فإن هذا لم يمنع المشرع من إيجاد بعض الاستثناءات التي تميل إلى الإجراءات القضائية أو شبه القضائية في التأديب، وتأخذ الاستثناءات في نظام التأديب الفرنسي عن الأصل العام إحدى صورتين فإما أن تكون عن طريق تشكيل مجالس تأديب حقيقية تصدر قرارات بعقوبات تأديبية لبعض طوائف من

---

[١] *S. VICTOR, la fonction publique et les ses problèmes, Op.cit., No., p. ٣٦٥ et ٣٩٦.*

[٢] انظر: د. عمرو فؤاد بركات، **السلطة التأديبية**، مرجع سابق، ص ١٣٣.

[٣] انظر: د. علي جمعة محارب، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام "العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي"**، مرجع سابق، ص ٢٠٦ وما بعدها.

[٤] انظر: د. مليكة الصروخ، **سلطة التأديب**، مرجع سابق، ص ١٣٢- ٢٤٠.

الموظفين والصورة الثانية هي تشكيل محكمة تأديبية لبعض الأنواع من الجرائم [١]، فقد قرر المشرع الفرنسي في القانون العام للوظيفة نقل الاختصاص التأديبي من يد الرؤساء الإداريين إلى مجالس تأديبية [٢] تكتسب طابعاً شبه قضائي يدخل في تشكيلها العنصر القضائي، وهي تصدر عقوبات تأديبية تحت رقابة مجلس الدولة بالنسبة إلى بعض فئات من الموظفين، إذ تتمثل هذه الفئات الخاصة برجال القضاء ورجال التعليم، فالقضاة (القضاء الجالس) [٣] يتمتعون منذ وقت طويل بحماية تأديبية خاصة، وقد أوكل دستور ١٩٥٨ لمجلس القضاء الأعلى مساءلة القضاة تأديبياً، ويباشر وزير العدل السلطة التأديبية بالنسبة إلى أعضاء القضاء الواقف (أعضاء النيابة)، وأيضاً بالنسبة إلى رجال التعليم فهناك عدة مجالس تأديبية لمساءلتهم إذ تختص مجالس الأقاليم بمساءلة رجال التعليم الابتدائي والمجالس العلمية بمساءلة رجال التعليم الثانوي، ومجالس الجامعة بمساءلة رجال التعليم العالي [٤]. وهذه المجالس تعد من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

الخلاصة، أن مجالس التأديب في فرنسا المختصة بتأديب رجال القضاء والتعليم تبتعد عن التنظيمات الإدارية لما لها من خصوصية في تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها ونهائية قراراتها، الأمر الذي يقترب بها من المحاكم القضائية ويمكن تصنيفها بالجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، أما اللجنة الإدارية المشتركة والتي تنعقد بصورة مجلس تأديب ويقتصر دورها على إعطاء رأي استشاري للسلطة الرئاسية سواء كان ملزماً لها أو لا، ولا تملك إصدار أي قرار تأديبي لا يمكن تصنيفها ضمن المجالس التأديبية موضوع هذه الدراسة.

---

(١) انظر: د. فهمي عزت، **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ١٥٦.

(٢) انظر: المادة (٩١) من القانون ٥٣ /٨٤ لسنة ١٩٨٤.

(٣) يقصد بالقضاء الجالس قضاة الحكم المكلفون بدراسة وفصل النزاع، أما القضاء الواقف فيطلق على النيابة العمومية لأنهم يقفون في أثناء مرافعاتهم أمام هيئة المحكمة.

(٤) انظر: د. عمرو فؤاد بركات. **السلطة التأديبية**، مرجع سابق، ص ١٢٥/١٢٦.

الفرع الثاني

موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية من تكييف قرارات مجالس التأديب

نقسم الحقبة الزمنية لموقف المحكمة الإدارية العليا المصرية بخصوص تكييفها لقرارات مجالس التأديب إلى مرحلتين متعاقبتين حدهما الفاصل قانون مجلس الدولة رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ وهما: المرحلة الأولى ما قبل صدور القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢، أما المرحلة الثانية ما بعد صدور القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢، وذلك وفقاً للآتي:

أولاً ـــ المرحلة الأولى ما قبل صدور القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢:

بصدور القانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، بدأت مرحلة جديدة من مراحل تأديب الموظفين فعدلَ عن نظام مجالس التأديب بالنسبة لموظفي الكادر العام، وإن كان قد أبقيَ على بعضها بالنسبة لبعض ذوي الكادرات الخاصة. والذي نص في مادته الثامنة عشر على أن تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية "محاكم تأديبية"، كما نص في مادته الثانية والثلاثون على أن أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة /١٥/ من القانون رقم /١٦٥/ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة.

١) اتجاه المحكمة الإدارية العليا نحو إضفاء الصفة الإدارية على قرارات مجالس التأديب:

اتجه جانب من الفقه [١] إلى أنه بصدور القانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٥٨ الذي أنشئت بموجبه المحاكم التأديبية، وتحددت بموجبه الحالات التي يجوز فيها الطعن في الأحكام الصادرة عنها على النهج ذاته المقرر للطعن في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية، والمنصوص عليها في المادة /١٥/ من القانون رقم /١٦٥/ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة بين مصر وسورية. فإنه لا يوجد مجال متاح أمام القضاء الإداري للسعي نحو توسيع نطاق اختصاصه ليشمل رقابة الأحكام الصادرة عن تلك المحاكم، في ضوء ما قرره المشرع صراحة من اختصاص المحكمة الإدارية العليا بتلك الرقابة.

---

[١] انظر: د. عزيزة الشريف. (١٩٨٨)، **النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٤٨.

وقد عدلت المحكمة الإدارية العليا عن اتجاهها السابق من عدّ قرارات مجالس التأديب قرارات إدارية يطعن عليها أمام محاكم القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية تبعاً لقواعد الاختصاص النوعي على النحو السالف بيانه. وقضت في جلستها المنعقدة في ١٩٦٠/٤/٢٦ [١] بأن قرارات مجالس التأديب قرارات إدارية، غير أن الطعن عليها يكون أمام المحكمة الإدارية العليا. وذهبت إلى أن القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية، ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين طرفين متنازعين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ولا ينشئ مركزا قانونياً جديداً. واستطردت المحكمة في هذا الصدد واتجهت إلى عدّ القرار قضائيا متى توافرت له هذه الخصائص، ولو صدر من هيئة لا تتكون من قضاة. أما القرار التأديبي فقد اتجهت المحكمة إلى إنه كأي قرار إداري لا يحسم خصومة على أساس قاعدة قانونية، وإنما هو ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه، ومن ثم فإنه لا تتوافر له عناصر القرار القضائي.

وفيما يتعلق بالاختصاص بالطعن على قرارات مجالس التأديب فقد ذهبت المحكمة – في أسباب ذات الحكم – إلى أنه:" لئن كان الشارع قد ناط بالمحكمة الإدارية العليا في الأصل مهمة التعقيب النهائي على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الأحوال التي بينتها المادة /١٢/ من القانون رقم /٥٥/ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة، حتى تكون لكلمتها القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري وتنسيق مبادئه واستقرارها ومنع التناقض في الأحكام. إلا أن هذا لا يمنع الشارع من أن يجعل في حدود هذه المهمة استثناء الرقابة على بعض القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات التأديبية لحكمة يراها، قد تجد سندها من حيث الملاءمة التشريعية في اختصار مراحل التأديب حرصاً على حسن سير الجهاز الحكومي، كما قد تجد سندها القانوني في أن قرارات تلك الهيئات وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية إلا إنها أشبه ما تكون بالأحكام، ولكنها ليست بالأحكام مادام الموضوع الذي تفصل فيه ليس منازعة قضائية بل مؤاخذة مسلكية تأديبية. ومن ثم يسقط التحدي بالمفارقة بين القرارات التأديبية الصادرة من المحاكم التأديبية في الإقليم المصري بالتطبيق للقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨، وبين مثيلاتها الصادرة من المجالس التأديبية بالإقليم السوري بالتطبيق للمرسوم التشريعي رقم /٣٧/ الصادر في ١٩٥٠/٢/٥. فجميعها قرارات إدارية بجزاءات تأديبية في مؤاخذات مسلكية تنشئ في حق الموظفين الصادرة في شأنهم مراكز

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢١/ لسنة ٢ ق (جنوب)، /٢٣/ لسنة ٢ ق (شمال)، مجموعة مبادئ السنة الخامسة، العدد الثاني، ص ٨١٤ وما بعدها.

قانونية جديدة ما كانت من غير هذه القرارات، بينما القرارات القضائية إنما تقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده، ولا يغير من هذه الحقيقة أن يعبر عن الهيئة بلفظ المحكمة كما فصل القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨، إذ العبرة بالمعاني لا بالألفاظ والمباني.

وقد أسست المحكمة ما انتهت إليه من كون الطعن على القرارات الإدارية الصادرة عن مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا بقولها: " وليس بدعاً في التشريع أن يطعن رأساً أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ لهذا نظير في النظام الفرنسي ويطعن رأساً أمام مجلس الدولة الفرنسي بهيئة نقض في بعض القرارات الإدارية، وقد كان هذا هو المتبع في خصوص القرارات التأديبية الصادرة من المجالس التأديبية في الإقليم السوري".

وباستعراض ذلك الحكم وما ورد بأسبابه، يلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا قد سارت على ذات الاتجاه السابق في اعتبار ما يصدر عن مجالس التأديب ما هو إلا قرار إداري ولا تتوافر فيه عناصر الحكم القضائي، حتى ولو صدر من هيئة مشكلة من قضاة أو يدخل في تكوينها العنصر القضائي. وفي سبيل ذلك اعتمدت المحكمة على المعيار الموضوعي البحت للتفرقة بين العمل الإداري والعمل القضائي، ودون الاستعانة بالمعيار الشكلي أو المعيار المختلط (ذكروا في الفصل الأول من هذا البحث).

وقد اتجه جانب من الفقه [١] إلى نقد ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا من قبول الطعن على قرارات مجالس التأديب أمامها مباشرة. استنادا إلى غياب دقة التشبيه بين اختصاص المحكمة الإدارية العليا وبين اختصاص مجلس الدولة الفرنسي فالمشرع المصري لم يأخذ بنظام النقض الإداري المعمول به في فرنسا، فالطعن بالنقض هو طريق غير عادى من طرق الطعن في الأحكام في حين إن اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون في أحكام القضاء الإداري هو اختصاص أصيل وطريق عادي للطعن في تلك الأحكام. ومن جانب آخر فإن ظروف صدور ذلك الحكم إبان مدة الوحدة مع سوريا، قد ترتب عليه محاولة تشبيه اختصاص المحكمة الإدارية العليا في مصر بنظيرتها في سوريا، وهو الأمر الذي كانت المحكمة في غنى عن التشبيه والقياس في شأنه، بعدّ أن مرد ذلك

---

[١] انظر: د. محسن العبودي. (١٩٩٠)، **أحكام تأديب ضباط الشرطة مع دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التأديب وقراراتها**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٦٠؛ وانظر أيضاً: د. محمود حافظ. (١٩٦٧)، **القضاء الإداري "دراسة مقارنة "**، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٣٥٧ ما بعدها.

الاختصاص بالنسبة للطعن في قرارات مجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات ينعقد لها بناء على نص القانون، فهو اختصاص استثنائي بنص خاص في التشريع.

وخلاصة الأمر أن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية قد تواترت – في هذه المرحلة – على أن القرارات الصادرة عن مجالس التأديب قرارات إدارية، حتى ولو انعقد لها الاختصاص في نظر الطعون على تلك القرارات. غير أن ذلك المذهب الذي تبنته المحكمة الإدارية العليا قد أثار عديداً من التساؤلات لعل من أهمها مدى أحقية مجالس التأديب في سحب قراراتها في خلال المدة التي يجوز لجهة الإدارة فيها سحب قراراتها الإدارية، وكذلك مدى جواز الطعن على تلك القرارات على سند من الانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمالها، وهي من العيوب التي تلحق القرار الإداري وتبيح الطعن فيه بالإلغاء، ومن ثم فإنه يكون من المتصور نسبتها إلى قرارات مجالس التأديب. ولما كانت الإجابة المنطقية على تلك التساؤلات بالنفي، وتنتهي سلطات مجلس التأديب بصدور القرار التأديبي ولا يجوز له سحبه، كما أنه لا يمكن الطعن على تلك القرارات بالانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمالها، وهو الأمر الذي حدا بالمحكمة الإدارية العليا نحو إعادة النظر في القضاء المتقدم لإجابة على هذه التساؤلات بالوضوح الكافي [١].

٢) اتجاه المحكمة الإدارية العليا نحو إضفاء الصفة القضائية على قرارات مجالس التأديب:

لم يستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا – لمدة طويلة – على الطبيعة الإدارية لقرارات مجالس التأديب، نتيجة لما أسلفناه من تساؤلات، ومن ثم فقد اتجهت هذه المحكمة نحو إضفاء الصفة القضائية على تلك القرارات، وذلك في عديد من أحكامها التي سنعرض لها وفقا لترتيب صدورها من الناحية الزمنية، مع إبراز أهم النقاط في تلك الأحكام.

أ. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر لعام ١٩٦٢ [٢] الذي انتهت فيه إلى أن قرار مجلس التأديب بالعزل من الخدمة ما هو إلا حكم يسرى عليه ما يسرى على أحكام العزل الصادرة من المحاكم التأديبية، ويكون الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة. وقد أوردت المحكمة في أسباب ذلك الحكم أن قرار مجلس التأديب الصادر بعزل الطاعن ما هو إلا حكم، الأمر الذي يستفاد

---

[١] انظر: د. هيثم حليم غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ١٠٢.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الجلسة /٢٢/ من ديسمبر ١٩٦٢ الطعن رقم /١٠٨١/، مجموعة مبادئ السنة الثامنة، الجزء الأول، ص ٣٣٥ وما بعدها.

منه عدولها عن إضفاء الصفة الإدارية على قرارات مجالس التأديب، وبداية التحول إلى الصفة القضائية لتلك القرارات، ويعد ذلك الحكم هو بداية هذا الاتجاه الجديد.

ب. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر لعام ١٩٦٧ [١] الذي اتجهت فيه إلى أن: "قرارات مجالس التأديب وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية، إلا إنها أشبه ما تكون بالأحكام، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن يسرى عليها ما يسرى على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة.". [٢]

وما يجدر الإشارة إليه أن المحكمة الإدارية العليا في قضائها المتقدم قد اتجهت إلى أن القرارات الصادرة عن مجالس التأديب قرارات قضائية في حقيقتها، إلا أنها أردفت ذلك بقولها إنها أشبه ما تكون بالأحكام، وهو ما يعكس ترددها في الجزم بالتكييف القانوني لها.

ج. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر لعام ١٩٦٨ [٣]. وهو من الأحكام المهمة في هذا المجال، وقضت بأن: " ... القرار الصادر من الهيئة التأديبية لنقابات الطبية هو في حقيقته قرار قضائي بكل مقوماته وخصائصه، وما يعرض له هذا القرار القضائي من خصومة يتصدى لحسمها، ومن عقوبة يتولى إيقاعها لا شبهة في أنه يظاهر هذا النعى، ومن ثم فإنه إذا أجاز الشارع الطعن فيه أمام هيئة تأديبية عليا كان هذا القرار بمنزلة الحكم التأديبي، وسرى عليه حكمه في عدّه قضاء لا يجوز الرجوع فيه أو التظلم منه. وإنما يقبل الطعن فيه أمام الجهة التي يطعن أمامها في أحكام المحاكم التأديبية وهي طبقاً لنص المادة /١٥/ من قانون مجلس الدولة المحكمة الإدارية العليا.".

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الجلسة /١١/ من فبراير ١٩٦٧ الطعن رقم /٢٦/ لسنة ٨ ق، مجموعة مبادئ السنة الثانية عشر، الجزء الأول، ص ٩٩٥ وما بعدها.

[٢] ومن الجدير بالذكر أن قرار مجلس التأديب الطعين في تلك الدعوى كان صادرا عن مجلس تأديب العاملين بالجامعات من غير أعضاء هيئة التدريس والمنصوص عليه بالقانون ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم الجامعات. والذي نص في المادة /١٠٢/ منه على أن يسرى بالنسبة للمحاكمة أمام مجلس التأديب أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم = التأديبية، ونظراً لخلو نصوص قانون تنظيم الجامعات من بيان كيفية الطعن في أحكام مجالس التأديب، فيسرى في ذلك الشأن أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والذي نص في المادة /٣٢/ على أن " **أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا** "؛ مشار إليه: د. هيثم أحمد غازي، **مجالس التأديب**، مرجع سابق، ص ٩٨ وما بعدها.

[٣] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة /٦/ من يناير ١٩٦٨ في الطعن رقم /٩٩٥/ لسنة ١١ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة الثالثة عشر، العدد الأول، ص ٣٩١ وما بعدها.

ولعل مرد أهمية هذا الحكم يكمن في أنه وللمرة الأولى في قضاء المحكمة الإدارية العليا يتم عدّ قرارات مجالس التأديب عملاً قضائياً بعد أن كان أقصى ما وصفت به من قبل إنها أشبه بالأحكام، فضلاً عن مد القياس إلى أحكام مجالس تأديب النقابات المهنية، بينما كان الأمر مقصوراً من قبل على قرارات مجالس التأديب الملغاة بالقانون /١١٧/ لعام ١٩٥٨.

هذا وقد تعرض جانب من الفقه [١] بالنقد لذلك الحكم تأسيساً على أن:

١- تشبيه قرارات مجالس التأديب بالحكم القضائي على أساس شكل معين، هو صدور القرار التأديبي على درجات مثلما هو الحال بالنسبة لأحكام المحاكم. هذا التشبيه ينصرف إلى شكل لا يعني مضموناً معيناً فليس كل قرار يصدر على درجتين يعدّ حكماً أو في منزلة حكم.

٢- لا يصح القول بأنه طالما أن قرار مجلس التأديب لا يجوز سحبه فإنه يعدّ قراراً قضائياً. ذلك لأنه ليس كل القرارات الإدارية جائزة السحب إذ إن ذلك يتوقف أولاً على عدم مشروعية القرار، وحدوث السحب في أثناء مدة الطعن بالإلغاء القضائي.

٣- إن القول بتوافر عناصر القرار القضائي لقرار مجلس التأديب قول غير دقيق. ذلك لأن المحاكمة التأديبية لا تعنى خصومة قضائية بل هي اختصاص متعلق بحسن سير الوظيفة العامة.

ومن وجهة نظر الباحث فإن هذا النقد مردود عليه بالآتي:

١- إن توصيف قرارات مجلس التأديب بالحكم القضائي لم يكن على أساس المعيار الشكلي بل وفقاً للمعيار المزدوج [٢] فمن **الناحية الشكلية:** فإن تعدد درجات المجالس التأديبية، واتباعها ذات القواعد الإجرائية المتبعة أمام المحاكم المسلكية يجعلها أدنى للمحاكم المسلكية. ومن **الناحية الموضوعية:** فمما لا شك فيه أن كل دعوى تأديبية يطرح فيها مسألة واقعية، تتمثل في التحقق من مدى حدوث واقعة معينة ونسبتها إلى شخص معين (المحال)، والتكييف القانوني لتلك الواقعة في مدى كونها تشكل مخالفة تأديبية من عدمه. وتقوم المجالس التأديبية بتقرير مدى مطابقة الأوضاع المطروحة أمامها ويكون لهذا التقرير قوة الحقيقة القانونية، وبناء على ذلك التقرير فإنها تصدر قرارها إما بالإدانة أو بالبراءة.

---

[١] انظر: د. محسن العبودي، **أحكام تأديب ضباط الشرطة مع دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التأديب وقراراتها**، مرجع سابق، ص ٦٥.

[٢] انظر: المعايير الفقهية للتمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي، الفصل الأول من الباب الأول من هذا البحث.

٢- ليس من الصواب القول إن المحاكمة التأديبية لا تعنى خصومة قضائية، وأنها مجرد اختصاص معلق بحسن سير الوظيفة العامة، فهو قول مردود عليه بما أوردته المحكمة الإدارية العليا من أن المنازعة التي تنظرها المحكمة تنطوي على خصومة تدور حول مدى الانحراف والانتهاك الحادث لتقاليد المهنة. فضلاً عن أن المحاكمة التأديبية وإن كانت تستهدف في نهاية الأمر حسن سير الوظيفة العامة، وهي في ذلك تتفق مع الأعمال الإدارية، إلا أنه لا يمكن إنكار أن المحاكمة التأديبية تستهدف - أيضاً - إنزال العقوبة على الموظف المخطئ وتحقيق الردع العام في الإطار الوظيفي.

٣- القرار الصادر من مجلس التأديب الذي لا يخضع لتصديق سلطات رئاسية عليا لا يجوز سحبه لأي سبب كان، ولو خلال المدة المقررة لسحب القرارات الإدارية، إذ يستنفذ المجلس ولايته بإصداره فيمتنع عليه سحبه أو تعديله، كما ينغلق ذلك الطريق على الجهة الإدارية.

ثانياً- المرحلة الثانية ما بعد صدور القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢:

بعد أن استعرض التكييف القانوني لقرارات مجالس التأديب في قضاء المحكمة الإدارية العليا للمرحلة السابقة على صدور القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، وظهر واضحاً التردد القضائي في تكييف الطبيعة القانونية لقرارات تلك المجالس، وتطور أحكام القضاء في هذا الصدد، فإنه يغدو من الملائم دراسة للتكييف القانوني لتلك المجالس باستعراض قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد في ضوء العمل بأحكام القانون رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢.

١) اتجاه المحكمة الإدارية العليا نحو إضفاء الصفة الإدارية على قرارات مجالس التأديب:

بصدور القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، الذي نظمت نصوصه المسائل التي تختص محاكم مجلس الدولة بنظرها [١]، واختصاص محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والتأديبية والمحكمة الإدارية العليا [٢]، وكذلك الإجراءات الواجبة الأتباع أمام تلك المحاكم [٣]، وقد كان من مقتضى تلك النصوص أن أصبحت المحاكم التأديبية من محاكم القسم القضائي بمجلس الدولة. وبذلك أصبح من غير المستساغ قانوناً قياس ما تصدره مجالس التأديب القائمة من قرارات تأديبية على أحكام المحاكم التأديبية، والتي قالت عنها المحكمة الإدارية العليا - في ظل العمل

---

[١] انظر: المادة /١٠/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢.

[٢] انظر: المواد ١٣ و٤١٤ و١٥ و٢٣ على الترتيب من القانون من القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢.

[٣] انظر: المواد من /٢٤/ حتى /٥٤/ من القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢.

بأحكام القانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٥٨- أنها أشبه بالمحاكم ولكنها ليست بالمحاكم، ومن ثم فإن كل السلطات التأديبية التي تتبع ذات الإجراءات المقررة التي تتبعها المحاكم التأديبية يكون ما يصدر عنها من قرارات أكثر شبهاً بالأحكام ويطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا [١]. وقد استقر الوضع على ذلك المنوال حتى عدلت المحكمة الإدارية العليا عن ذلك الاتجاه واتجهت إلى إضفاء الصفة الإدارية على قرارات مجالس التأديب، وهو ما بدأته بإصدار عديد من الأحكام في هذا الشأن بجلستها والتي ستستعرض فيما يأتي:

أ. حكمها الصادر لعام ١٩٨٣ [٢] الذي يعد نقطة التحول في قضاء المحكمة الإدارية العليا نحو إضفاء الصفة الإدارية على قرارات مجالس التأديب في المرحلة التي أعقبت انفصام الوحدة السياسية بين مصر وسوريا، فقد قضت بأن: " ... ومن حيث إنه في ضوء التنظيم الجديد للتأديب المشار إليه، تعدّ قرارات مجالس التأديب قرارات تأديبية صادرة عن جهات العمل يجوز للعاملين الذين صدرت ضدهم هذه القرارات الطعن فيها أمام المحكمة التأديبية المختصة، وليس أمام المحكمة الإدارية العليا، .... ويجدر بالملاحظة أن قرارات مجالس التأديب وإن كانت تعدّ من القرارات الإدارية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، التي يجوز الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري ... إلا أن هذه القرارات صادرة من سلطة تأديبية ، وبهذه الصفة يكون الطعن فيها أمام المحكمة التأديبية طبقا للنصوص المشار إليها وطبقاً للقاعدة العامة في تفسير القوانين التي تقضى بأن النص الخاص يقيد النص العام ، ولذا فهي تخرج تبعاً لذلك عن اختصاص محكمة القضاء الإداري التي خصها قانون مجلس الدولة بالمسائل المنصوص عليها في المادة العاشرة منه، عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية ...".

وبذلك فقد عدلت المحكمة الإدارية العليا عن قضائها السابق من عدّ القرارات الصادرة عن مجالس التأديب قرارات إدارية ولكنها في جوهرها أشبه بالأحكام التأديبية التي تختص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون فيها – مع التسليم بطبيعتها الإدارية – واتجهت إلى عدّها قرارات إدارية صادرة من جهات العمل وليس لها بالتالي صفة الأحكام.

---

[١] انظر: د. عبد الحميد كمال حشيش. (١٩٦٨)، دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب، **مجلة العلوم الإدارية**، مجلد ١٠، العدد ٣، الناشر المعهد الدولي للعلوم الإدارية، الشعبة المصرية، ص ١٥٥ وما بعدها.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٤٩/ لسنة ٢٢ ق (٥). الصادر بجلسة ١٢١٩٨٣/٢٧، مجموعة مبادئ السنة التاسعة والعشرون، العدد الأول، ص ٢٩٧.

ب. وفي الاتجاه ذاته انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكمها[١] بأن:" أن القرار الصادر من مجلس التأديب لا يعدو أن يكون قرارا إدارياً نهائياً صدر عن سلطة تأديبية، ومن ثم يكون الطعن فيه طبقا لصريح النصوص منعقدا للمحكمة التأديبية حسب المستوى الوظيفي للعاملين، وليس للمحكمة الإدارية العليا مباشرة التي تختص بنظر الطعون في أحكام المحاكم التأديبي . والقول بغير ذلك فضلا عن أنه يتضمن خروجاً على نصوص قانون مجلس الدولة، فإنه يترتب عليه تفويت درجة من درجات التقاضي على الطاعن تتمثل في المحكمة التأديبية المختصة.".

وقد اتجه جانب من الشراح [٢] إلى أن الأسس التي بنيت عليها المحكمة الإدارية العليا حكمها في عدّ قرارات مجالس التأديب قرارات إدارية تصادف صحيح حكم القانون. غير أن بعض الفقه [٣] قد اتجه – بحق – إلى أن المحكمة الإدارية العليا قد أخذت بالمعيار الشكلي البحت في تحديد العمل القضائي، وهو ما يؤكده ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها [٤] من أن مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة يعدّ هيئة قضائية عهد إليها المشرع باختصاص قضائي محدد، وما يصدر عنه في هذا الشأن يعدّ أحكاماً قضائية وليس قرارات إدارية. فضلا عن أن هذا الاتجاه الجديد يمثل ردة في قضاء مجلس الدولة بشأن تحديد الأعمال القضائية، فلا يجب استبعاد المعيار الموضوعي في تعريف العمل القضائي [٥].

٢) اتجاه المحكمة الإدارية العليا نحو إضفاء الصفة القضائية على قرارات مجالس التأديب:

لم يكتب للاتجاه السابق الاستقرار ولو لمدة زمنية معقولة، ففي تطور سريع لقضاء المحكمة الإدارية العليا، فقد ارتأت المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الرابعة) وبمناسبة نظرها للطعن رقم /٢٨/ لسنة /٢٩/ ق، أن (الدائرة الثالثة) بذات المحكمة سبق وأن قضت بجلسة /٢٧/ من ديسمبر ١٩٨٣ في الطعنين أرقام١٧٥٧ لسنة /٢٨/ ق، و٥ لسنة /٢٩/ ق بعدم اختصاصها في نظر الطعون في

---

(١) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في جلسة /٨/ من مايو ١٩٨٤ في الطعن رقم /١٢٤٣/ لسنة /٢٦/ ق، مجموعة مبادئ السنة التاسعة والعشرون، العدد الثاني، ص ١١٠٤ وما بعدها.

(٢) انظر: د. محسن العبودي، **أحكام تأديب ضباط الشرطة مع دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التأديب وقراراتها**، مرجع سابق، ص ٦٨.

(٣) انظر: د. حلمي الدقدوقي، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /٩٤٨/ لسنة ٢٧ ق، **مجلة الأمن العام**، تصدر عن وزارة الداخلية المصرية، العدد ١٢٦، عام ١٩٨٩، ص ٢٥ وما بعدها.

(٤) الصادر في الطعن رقم /٩٤٨/ لسنة ٢٧ ق بجلستها المنعقدة ٢٧ من مايو ١٩٨٤.

(٥) انظر: د. رمزي الشاعر. (١٩٨٦)، **قضاء التعويض " مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية "**، دار النهضة العربية مصر: القاهرة، ص ١٣٢.

أحكام مجالس التأديب، وهذا الحكم يخالف ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، وما جرت عليه أحكام الدائرة الرابعة من اختصاص المحكمة الإدارية العليا في نظر الطعون في أحكام مجالس التأديب، الأمر الذي يوجب إحالة الدعوى إلى "**دائرة توحيد المبادئ**" [١] لإعمال شئونها في هذا الصدد. التي انتهت إلى اختصاص المحكمة الإدارية العليا في نظر الطعون بقرارات مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهات إدارية [٢]. وقد شيدت المحكمة الإدارية العليا قضاؤها المتقدم على سند من أن الشارع رأى لمحددات معينة بالنسبة لبعض فئات محددة من العاملين، أن يوكل أمر تأديبهم إلى مجالس تأديب مشكلة تشكيلاً خاصاً وفقاً لأوضاع وإجراءات معينة رسمها القانون على غرار ما هو متبع أمام المحاكم التأديبية المنصوص عليها في القانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٥٨ والقانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢، وتفصل هذه المجالس التأديبية في أنواع المنازعات نفسها التي تفصل فيها المحاكم التأديبية، وتتبع ذات الإجراءات. وتؤدى هذه المجالس ذات وظيفة تلك المحاكم بالفصل في المساءلة التأديبية، فكلاهما سلطة تأديبية، تفصل في محاكمة مسلكية تأديبية، وتوقع جزاءات تأديبية من نفس النوع على من يثبت إخلاله بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها. والقرارات التي تصدرها مجالس التأديب التي لم يخضعها القانون لتصديق من جهات إدارية عليا، قرارات نهائية لا تسري عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية.

وقد خلصت المحكمة – مما تقدم – إلى أن قرارات هذه المجالس "**أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية**" فلا يجوز أن توصف بأنها قرارات نهائية لسلطات تأديبية تختص بنظرها المحاكم التأديبية. كما أنها ليست من القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاص محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية.

ويستخلص من كل ما سبق بأنه يجري على قرارات هذه المجالس بالنسبة إلى الطعن فيها ما يجرى على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، أي يطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا، عملا بنص المادتين /٢٢ و٢٣/ من قانون مجلس الدولة الحالي في مصر.

وقد أطرد قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن:" ... اختصاصها بنظر الطعون في قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهات إدارية، إلا أن ذلك لا شأن له بطبيعة قرارات هذه

---

[١] المنصوص عليها بالمادة /٥٤/ من القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة المصري.

[٢] انظر: حكمها في الطعن رقم /٢٨/ لسنة ٢٩ القضائية، جلسة ١٩٨٥/١٢/١٥، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الواحدة والأربعون، ص ٢٥ وما بعدها.

المجالس، وهي في هذا الخصوص تعد من الناحية الموضوعية سلطات تأديبية ذات قدر من الاستقلال فيما تفصل فيه من دعاوى تأديبية عن الجهات الإدارية التي يتبعها العاملون المقدمون لمجالس التأديب. إلا إنه لا تعدّ تلك القرارات أحكاماً قضائية تأديبية من جميع الوجوه، لأنها لم تصدر من محكمة تأديبية ضمن محاكم مجلس الدولة التي تشكل من قضاه يتمتعون بالاستقلال والحصانة القضائية.". (١)

وقضت في حكم آخر بأنه:" ومن حيث إن المستقر عليه أن قرارات مجالس التأديب تعد بمثابة الأحكام التأديبية، وبهذه المثابة يتعين مراعاة الضمانات الجوهرية الواجب توافرها في كل محاكمة تأديبية، فضلاً عما يسرى على الأحكام عموماً من قواعد أساسية يكون المقصود بها توفير ضمانات جوهرية للمتقاضين.". (٢)

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على ذلك الاتجاه، الذي تعرض له جانب من الفقه بالنقد تأسيساً على أنه لا يوجد مسوغ لتقرير اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون على قرارات مجالس التأديب وفقاً لمعيار التصديق من سلطة الرئاسية العليا. غير أن ذلك النقد يغفل عن حقيقة لا جدال فيها وهي كون أن القرار الصادر من مجلس التأديب خاضعا لتصديق سلطة إدارية أعلى هو أمر يغير من طبيعته القانونية. إذ بذلك يصبح قرار مجلس التأديب مجرد أعمال تحضيرية ليست لها صفة الاستقلال، ولا يعتد إلا بالقرار النهائي الصادر من السلطة الإدارية العليا بالتصديق أو التعديل أو الإلغاء، فذلك القرار الأخير هو الذي يرتب الآثار القانونية من توقيع جزاء أو إثبات البراءة، وهو الذي يُطعن فيه أمام الجهات القضائية (٣).

ولا شك في أن ذلك الاتجاه الذي اتبعته المحكمة الإدارية العليا قد تأثر إلى حد كبير بما نص عليه المشرع من إضفاء صفة الأحكام على ما تصدره بعض المجالس التأديبية من قرارات، ونص المشرع في القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية في المادة (١٠٦) الخاصة

---

(١) انظر: حكمها في الطعن رقم /٣٦/ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٨٩/١٠/٢٢، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء التاسع والعشرون، قاعدة رقم ٤٠٨، ص ٩١٢ وما بعدها.

(٢) انظر: حكمها في الطعن رقم /٣٠٧٤/ لسنة ٣٩ ق، جلسة ١٩٩٣/١٢/٢٥، مشار إليه في مؤلف المستشار / سمير يوسف البهى. (١٩٩٥)، **شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته**، دار الكتب القانونية بالمحلة الكبرى، الطبعة الأولى، مصر: القاهرة، ص ٧١٩.

(٣) انظر: د. عزيزة الشريف، **النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى**، مرجع سابق، ص ٦٢.

بتأديب القضاة على أن: " **يحكم مجلس التأديب** ..."، وفي المادة (١٠٧) من ذات القانون على أن:" **يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية**..."، وفي مادته (١٦٦) بشأن تأديب العاملين في المحاكم على أن:" لا توقع العقوبات إلا بحكم ..."، وقد أخذ المشرع بذات الاتجاه في القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة ونص القانون في مادته رقم (١١٩) على أن: " **يجب أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية**..."، وفي مادته رقم (١٢٠) على أن:" **وإذا حكم مجلس التأديب بعقوبة العزل**..."، وذلك فيما يتعلق بتأديب أعضاء مجلس الدولة.

ومن الملاحظ أن ذلك الاتجاه الذي تبناه المشرع لم يقتصر على مجالس التأديب التي تشكل تشكيلا قضائياً خالصاً، ففي قانون تنظيم الجامعات الصادر برقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ نص المشرع في المادة (١١٠) منه على أنه: " **لا يجوز في جميع الأحوال عزل عضو هيئة التدريس إلا بحكم من مجلس التأديب**... "، وذلك بالرغم من كون تلك المجالس ذات تشكيل مختلط يجمع بين العناصر القضائية والإدارية.

ومما سبق يستنتج بأن موقف المحكمة الإدارية العليا من تكييفها لقرارات مجالس التأديب استقر على عدّها بمثابة الأحكام وأنه يطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا.

الفرع الثالث

موقف المحكمة الإدارية العليا السورية من تكييف قرارات مجالس التأديب

كما تمت الإشارة في – الباب الأول – إلى بعض الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا حيث لم تستقر على معيار واحد للتمييز بين العمل القضائي والإداري، واتجهت في أغلب أحكامها للأخذ بالمعيار الشكلي أو قصد المشرع بهذا الخصوص، أما فيما يخص تكييف قرارات مجلس التأديب كذلك الأمر لم توضح المحكمة الإدارية العليا موقفها من تكييف تلك القرارات، فأحياناً تعمل على إضفاء الصفة الإدارية، وأحياناً أخرى تصبغ تلك القرارات بالصفة القضائية في ضوء قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩، أما بعد صدور القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ فنلاحظ أن المشرع اتجه مسلكاً مغايراً بشأن تكييفه لتلك القرارات كما سنوضحه وفقاً للآتي:

أولاً ــ إسباغ الصفة الإدارية لقرارات مجالس التأديب:

اتجه المشرع السوري من خلال نصوص قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ إلى اعتبار مجالس التأديب جهات ذات اختصاص قضائي وما يصدر عنها يعد من القرارات النهائية [١] تقبل الطعن أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري [٢].

كما سبقت الإشارة – في الباب الأول– إلى أن المحكمة الإدارية العليا ذهبت في أثناء الوحدة بين مصر وسورية إلى رفض إضفاء الصفة القضائية على قرارات مجالس التأديب، ونظرت إليها على أنها مجرد قرارات إدارية، واستقر قضاؤها في ذلك الوقت على أن كل القرارات الصادرة في مجال التأديب، تعد قرارات إدارية وليست أحكاماً قضائية [٣].

والواقع أن ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في رفض إضفاء الصفة القضائية على القرارات التأديبية لم يكن وليد النظر أو الفكر القانوني، بقدر ما كان يجد سنده في المحددات العملية التي فرضتها ظروف الوحدة بين مصر وسورية، ودفعت المحكمة الإدارية العليا نحو العمل على توحيد نظم التأديب المعمول بها في كل من الإقليم المصري والإقليم السوري، وحتى يتسنى لها بسط رقابتها على القرارات الصادرة عن مجالس التأديب في الإقليم السوري والأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية في الإقليم المصري.

أبقت المحكمة الإدارية العليا على موقفها – في هذه الحقبة– من تكييف القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية في عدّها قرارات إدارية تخضع للطعن أمام مجلس الدولة وفق الأصول النافذة، على الرغم من أن المشرع أضفى على تشكيلها الصفة القضائية وعدها جهة إدارية ذات اختصاص قضائي، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية – في كثير من أحكامها ذكرت سابقاً في الباب الأول – عندما عرفت القرار التأديبي في حكم لها بأن :" **القرار التأديبي –كأي قرار إداري**

---

[١] قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في تعريفها للصفة النهائية للقرارات بأن:" تعتبر الصفة النهائية في القرار الإداري شرطاً لازم لقبول الطعن به بموجب دعوى الغاء، و هذه الصفة تعني أن يكون القرار الإداري قد وصل إلى مرحلة لم يعد فيها خاضعاً لأي إقرار أو تصديق أو أية معاملة أخرى من أية سلطة إدارية أخرى سواء كانت رئاسية او وصائية، و ذلك لكي يكون للسلطات المختصة تلك حق تمحيص قرار الإدارة الاولى، وكل ذلك تحاشيا لعرضها على قضاء مجلس الدولة المختص بالنظر في الطلبات التي يقدمها الافراد و الهيئات بإلغاء القرارات الادارية النهائية." راجع: قرارها (١/٩١) ١٩٩٨– أساس ٢٨٧ – – قاعدة ٢٤٧ – مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٨.

[٢] انظر: المادة /١١/ من قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ بأن:" **يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي..**".

[٣] انظر: حكمها السابق في ٢٦ أبريل ١٩٦٠، الطعن رقم ٢١س، ٢ق، تم ذكره سابقاً من هذا البحث.

آخر- يجب ان يقوم على سبب يسوغ تدخل الادارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء للغاية التي استهدفها القانون وهي الحرص على سير العمل، ولا يكون هناك سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل، وللقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني وهذه الرقابة لا تعني أن يحل القضاء الإداري نفسه محل السلطات التأديبية المختصة فيما هو متروك إلى تقديرها ووزنها فيستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما يقوم لدى السلطات التأديبية من دلائل وبيانات وقرائن أحوال إثباتاً أو نفياً في خصوص قيام الحالة الواقعية – القانونية أو لم تقم التي تكون ركن السبب، أو أن يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب وما يمكن ترتيبه عليه من آثار، بل إن هذه السلطات حرة في تقدير تلك الأدلة والبيانات وقرائن الأحوال تأخذها دليلاً إذا اقتنعت بها وتطرحها إذا تطرق الشك إلى وجدانها، وإنما الرقابة القانونية للقضاء الإداري في ذلك أن تجد حدها الطبيعي كرقابة قانونية في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي في هذا الخصوص مستفادة من أصول موجودة أو إثبتتها السلطات المذكورة وليس لها وجود وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانوناً، ومتى كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً فقد قام القرار على سببه وكان مطابقا للقانون وإن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه." [١]

وهذا ما أكده جانب من الفقه، وذهب "**الدكتور عبد الله طلبة**" إلى القول إن محاكم تأديب الموظفين تمثل هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي، والقرارات الصادرة عنها تقبل الطعن بالإلغاء استناداً للمادة /١١/ من قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩.[٢] ومن الرجوع إلى المادة /١٥/ من قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ يتبين لنا أن المشرع أضفى على الأحكام الصادرة من محاكم تأديب الموظفين بما فيها مجلس التأديب الصفة القضائية، علما أن الفقه والقضاء استقرا فيما سبق، على أن هذه المجالس تصدر قرارات إدارية لا أحكاماً قضائية. [٣]

وفصلَّ ذلك "**الدكتور عبد الله طلبة**" تفصيلاً واضحاً بقوله: أنه عندما صدر القانون رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ كان ثمة ثلاثة أنواع من أجهزة التأديب، الأول المحاكم التأديبية والثاني الهيئات الإدارية

---

[١] انظر: القرار /١٠٨/ لعام ١٩٦٧ – أساس ٤٥ – المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة في سورية، قاعدة ٦٥٠، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا ١٩٦٥ – ١٩٩٠.

[٢] انظر: د. عبد الله طلبه، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٤١٠.

[٣] انظر: د. عبد الله طلبه، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص٤١٠.

ذات الاختصاص القضائي والثالث السلطات التأديبية. وكان هذا التقسيم واضحاً في مصر العربية وكانت التسميات تتمشى مع هذا التقسيم، أما في سورية فكان هذا التقسيم أقل وضوحاً؛ فمن حيث التسمية كان هناك مجالس تأديبية ومجالس انضباطية وسلطات تأديبية ولم تكن تسمية المحاكم التأديبية أصلاً. إلا أنه من حيث التركيب كان مجلسان تأديبيان هما مجلس تأديب الموظفين ومجلس تأديب الجامعة يحظيان بوصف المحاكم التأديبية من حيث التأويل، وكانت هناك مجالس أقل درجة منه مثل المجلس الانضباطي التابع لقوى الأمن الداخلي، إلا أن القضاء رغم هذه التسمية عدّه سلطة تأديبية. وبموجب أحكام قانون مجلس الدولة أصبحت قرارات المحاكم التأديبية خاضعة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة، بينما قرارات السلطات التأديبية خاضعة للطعن أمام محكمة القضاء الإداري لأنها لم تكن تحظى بوصف الهيئة الإدارية ذات الاختصاص القضائي. [١]

وهذا يعني أنه يرى في مجالس التأديب هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي وقراراتها قرارات إدارية لا قضائية.

مما تقدم نجد، أن موقف المحكمة في هذه المرحلة أخذ بالصفة الإدارية البحتة للقرارات الصادرة عن مجالس التأديب في كثير من أحكامها [٢]، ولا نتفق مع ما ذهب إليه الدكتور "**عبد الله طلبة**" بأنها قرارات إدارية مستنداً إلى قصد المشرع، وهذا مردود عليه فالقصد هنا يحتمل تأويلات كثيرة فالمشرع لم يكن واضحاً بنص المادة /١١/ من قانون رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ فعبارة "**جهات ذات اختصاص قضائية** " مدلول واسع كما درسناها سابقاً وتطبيقاتها متعددة من مجالس ولجان فلا يسع مجال للمشرع لذكرها في نص المادة /١١/، وانطلاقاً من مبدأ النص الخاص يقيد العام يوجب العودة للقوانين الخاصة بهذه الجهات حتى نستدل قصد المشرع، ومن خلال تعقبنا للنصوص الخاصة بمجالس التأديب نجد نية المشرع الضمنية لما تتجه لإضفاء الصفة الإدارية لتلك المجالس كما سنوضحه لاحقاً.

ثانياً ــ إضفاء الصفة القضائية لقرارات مجلس التأديب:

لم تستمر الصفة الإدارية على قرارات تلك المجالس مدة طويلة حتى عدلت المحكمة الإدارية عن موقفها إزاء تكييفها لتلك القرارات وأصبغتها بالصفة القضائية وعدتها أحكاماً قضائية، وبأنها درجة من

---

[١] انظر: د. عبد الله طلبه، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٤١٠.

[٢] تم ذكرهم في الباب الأول من بحثنا، ومن أحكامها بشأن مجلس تأديب الضابطة الجمركية، ولجنة إدارة المصرف المركزي ومجالس تأديب الشرطة وغيرها.

درجات التقاضي والطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا، وهذا ما يلاحظ من تتبع أحكام عدة صادرة عنها، التي تعد نقطة تحول مهمة في تكييفها لقرارات مجلس التأديب أعضاء الهيئة التدريسية، فقضت في حكمين لها بأن:" ١- ليس بدعاً أن يطعن رأساً بقرار تأديبي أمام المحكمة الإدارية العليا مادامت قوانين مجلس الشورى في هذا القطر سابقاً قد سارت على أساس قابلية قرارات مجالس التأديب للطعن تمييزاً للتدليل على أن قرارات مجلس التأديب هي درجة محاكمة كأي درجة من درجات التقاضي القضائية، أن المجالس ليست في حقيقتها إلا محاكم إدارية وهذا ما سارت عليه قوانين التأديب للموظفين وقوانين مجالس الشورى ومجالس الدولة في باقي الدول.

٢- وأن النظر في الطعن بالقرار الصادر عن مجلس تأديب الجامعة موضوع الدعوى من اختصاص هذه المحكمة دون محكمة القضاء الإداري ويكون الحكم المشكو منه قد تجاوز النص القانوني ونظر في نزاع لا يدخل في دائرة اختصاصه الأمر الذي يدعو إلى إلغائه[١] ".

وأما الحكم الثاني جاء تأكداً لموقفها السابق فقررت بأن:" ١- أنه وعلى موجب نص [٢] الفقرة (٢) من المادة (١٠٥) من قانون تنظيم الجامعات ذي الرقم (١) لسنة ١٩٧٥ والمادة (٢٥) من المرسوم التشريعي ذي الرقم (٩٠) لسنة ١٩٦٢ [٣]فان قرارات مجالس التأديب في الجامعات إنما تقبل الطعن أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض، وذلك لما هو معلوم من ان تحديد المرجع المختص بالنظر في الطعن انما يدخل في مفهوم الاجراءات التي احالت فيها المادة (١٠٥) الملمع إليها على المادة (٢٥) السالفة الذكر.

٢- إن البند (رابعاً) من المادة (٨) من قانون مجلس الدولة ينص على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطعون الموجهة إلى القرارات النهائية للسلطات التأديبية، على حين أن قرارات مجالس التأديب في الجامعات إنما تعدّ من قبيل الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية.

---

[١] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية (١/١٩٧٦) أساس ٤٢ قاعدة /٨٠٨/ مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا بين عامي ١٩٦٥ و١٩٩٠.

[٢] حيث نصت الفقرة/٢/ من المادة /١٠٥/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /٩٠/ لعام ١٩٦٢ بأن:" **تسري أحكام المرسومين التشريعين رقم /٩٠/ لعام ١٩٦٢ ورقم /١٨٢/ لعام ١٩٦٩ بشأن إجراءات التأديب على أعضاء هيئة التدريس في الجامعات وذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون.**"، تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون ملغى بموجب القانون رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.

[٣] نصت المادة /٢٥/ من قانون مجلس التأديب رقم /٩٠/ لعام ١٩٦٢ بأن:" تقبل قرارات مجلس التأديب الطعن أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض من قبل الموظف أو جهة الإدارة خلال مدة شهر من تاريخ صدورها إن كانت صادرة بصورة وجاهية أو من تاريخ تبليغها أن كانت صادرة بصورة غيابية.".

٣- إنه وأن كانت المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة قد نصت على جواز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية وكانت القرارات الصادرة عن مجالس التأديب في الجامعات تعدّ من قبيل الأحكام الصادرة عن محاكم التأديب، إلا أن نص الفقرة (٢) من المادة (١٠٥) من قانون تنظيم الجامعات وقد حدد مرجعاً آخر للطعن في هذه القرارات، إنما يعدّ نصاً خاصاً هو أولى بالتطبيق، وذلك بحسبان أن قانون تنظيم الجامعات قد صدر بتاريخ لاحق لصدور قانون مجلس الدولة.".[١]

علماً أن القانون رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦/ الخاص بتنظيم الجامعات قد نص في مادته رقم /١٠٨/ بأن تخضع قرارات مجلس التأديب للطعن أمام مجلس الدولة وفق الأصول النافذة، فقد أحال المشرع تلك القرارات من الغرفة المدنية بمحكمة النقض إلى مجلس الدولة متمثلاً بالمحكمة الإدارية العليا لأن قصد المشرع في القانون رقم /٩٠/ لعام ١٩٦٢ اتجه لتكييف تلك القرارات بأنها أحكام قضائية تقبل الطعن أمام محكمة النقض فقياساً لذلك فإنها تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

ومما يستنتج أن المحكمة الإدارية العليا -في هذه الحقبة وعلى ضوء نصوص قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩- قد تأثرت بالقوانين التي نظمت مجالس التأديب ومنها القانون رقم /٩٠/ لعام ١٩٦٢، ومما جاء من اجتهادات لمحكمة النقض [٢] -إضافة لما ذكر في الباب الأول- في تكييفها لقرارات مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية، ونذكر منها بهذا الشأن ما قضت به بأن:" **المخاصمة، ومجلس التأديب، ومجلس القضاء الأعلى هما من هيئات القضاء العادي يحق للهيئة العامة**

---

[١] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية (١٩٨٦ / ٩٨) أساس ١١٨ قاعدة ٢٦٤٣ مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا بين عامي ١٩٩٠ - ١٩٦٥.

[٢] من هذه الاجتهادات ما قضت به:" أن الهيئة العامة لمحكمة النقض هي المختصة حصراً بنظر دعوى الإلغاء والابطال كدعوى مبتدئة ضد قرار العزل الصادر عن مجلس القضاء الاعلى بصفته التأديبية بوصف قراره قراراً إدارياً لا تتوفر له وفيه اوصاف ومميزات القرار القضائي مع ابطال المرسوم المنفذ له. ويدخل في صلاحيتها اثناء نظر الدعوى في قضاء الخصومة ان تمحص الوقائع وصحة تشكيل المجلس وقانونية هذا التشكيل وتطبق مبدا التعسف في استعمال السلطة على ما استقر عليه الاجتهاد واحكام الهيئة العامة لمحكمة النقض والفقه المقارن. وان الهيئة العامة هي حصرا المرجع الوحيد للفصل في اي قرار يتعلق بشأن من شؤون القضاة وفقا لنص المادة ٥١ من قانون السلطة القضائية وحكمها في ذلك مبرم لا رقابة لأي مرجع اخر عليه. وإذا جاز التمسك والدفع بانعدام حكم ما وقام نزاع حول ذلك فللخصوم الخيار اما ان يطعنوا به إذا كان قابلا للطعن .او ان يتقدموا إذا لم يكن قابلا للطعن الى المحكمة التي اصدرته لتقرير انعدامه لان الانعدام لا يغير من طرق الطعن ولا من قواعد الاختصاص وانما يفيد ان القرار لا وجود له."؛ أنظر: قرار الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية رقم ١/١٩٨٠ أساس بدون - قاعدة- ٩٢ ، منشور في مجلة القانون ١٩٨٠ اصدار ٠٥ الى٠٨ .

لمحكمة النقض في حال تقريرها إبطال الحكم المخاصم من أجله أن تتصدى للموضوع وتحسم النزاع المتعلق به نهائياً." [١]

وتعقيباً على ما ورد من أحكام ونصوص قانونية، ذهب جانب من الفقه إلى إضفاء الصفة القضائية لقرارات مجلس التأديب، ومنهم " **الدكتور سعيد نحيلي**" بقوله: على الرغم من أن قانون مجلس الدولة السوري قد أخذ **بالمعيار الشكلي** لتحديد طبيعة قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فإن هناك تطبيقات استثنائية على هذا المعيار أكثرها وضوحاً قرارات مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية، ويصدر هذا المجلس (على الرغم من أن تشكيله ليس تشكيلاً قضائياً صرفاً) أحكاماً باسم الشعب العربي فهي سورية، وتقبل قراراته الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، أي إنَّ المشرع السوري عدَّ قراراته في منزلة أحكام قضائية [٢].

وأيضاً الدكتور "**عدنان العجلاني**" بقوله: إنّ المنطق الحقوقي يفرض علينا عدّ مجلس التأديب مشمول بعبارة " **المحاكم التأديبية** " الواردة في المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة ولا يُشمل بالبند الرابع من المادة (٨) من قانون مجلس الدولة رقم/٥٥/، وذلك ما دام هذا المجلس يشكل محكمة مسلكية ويصدر أحكاماً قابلة للتمييز (أي للطعن بطريق النقض). وهو يرى أنّ مجلس التأديب محكمة مسلكية من نوع المحاكم المسلكية الأخرى، كنقابة المحامين مثلاً. يطعن في أحكامه أمام محكمة النقض وهذا يخالف قانون مجلس الدولة الذي جعل الطعن في أحكام مجلس التأديب من اختصاص المحكمة الإدارية العليا، لأنه محكمة تأديبية مسلكية طابعها إداري فمجلس التأديب إذاً هو وبلا ريب ذو اختصاص قضائي ويدخل ضمن زمرة المحاكم التأديبية، والقرارات الصادرة عن مجلس التأديب هي بدون أدنى شك قرارات قضائية. [٣]

وهذا ما سلكه أيضاً الدكتور "**عبد الإله الخاني**" بأنّ ما يدعم القول بعدّ القرارات التأديبية قرارات قضائية هو ما لها من قوة الشيء المقضي (القوة المطلقة) فسحب هذه القرارات أو تعديلها غير

---

[١] انظر: القرار رقم /١٢/ أساس /١١/ تاريخ ١٩٧٥/٤/١٤ منشور في مجلة المحامون، العدد ٥ لعام١٩٧٥ صفحة ٤١١.

[٢] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة العامة" ج٣**، مرجع سابق، ص١٧٦.

[٣] انظر: د. عدنان العجلاني. (١٩٦٥)، **" الوجيز في الحقوق الإداري – الجزء الثالث (القضاء الإداري ومجلس الدولة) "**، مطبعة جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص ١٥٠، ١٥٣.

ممكن. كما أنّ الطعن بسبب تجاوز حد السلطة بالطريق الإداري لا يقبل ضد هذه القرارات، فالتظلم غير مجدٍ ولا بد من الطعن أمام مرجع قضائي إداري بطريق الاستئناف أو بطريق النقض. [١]

مما تقدم كان في ضوء قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ أما الأمر أصبح مختلفاً بصدور قانون مجلس الدولة ذي الرقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، وعدَّ قرارات مجلس التأديب قرارات قضائية وليست قرارات إدارية من خلال تتبعنا لما جاء في نصوصه، وذلك ما نص عليه صراحةً المشرع في القانون رقم /٣٢/ بأن تخضع أحكام مجالس التأديب للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بحسبانها تتربع على قمة الهرم القضائي الإداري، إذ لو كانت قرارات إدارية، لكان من اللازم أن تخضع للطعن بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري، التي ستخضع أحكامها بعد ذلك للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بحسبانها محكمة قانون ومحكمة وقائع، خلافاً لما هو عليه الحال في الطعن أمام محكمة النقض بالأحكام الصادرة عن محاكم القضاء العادي [٢]، إذ ورد النص صراحة في المادة /١٦/ الفقرة /٤/ من قانون مجلس الدولة /٣٢/ لعام ٢٠١٩م بأن:" **تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون المتعلقة بأحكام مجالس تأديب الموظفين العموميين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة التي لم يحدد لها مرجع طعن آخر أو التي نصت القوانين الخاصة أن تكون المحكمة الإدارية العليا مرجعاً للطعن بها وفقاً للإجراءات والمواعيد المنصوص عليها.**".

ويؤكد هذا النص النتيجة التي أشير إليها أعلاه أن قرارات مجلس التأديب هي أحكام قضائية، إذ وردت في الفقرة /٤/ عبارة "**أحكام مجالس تأديب الموظفين العامين**"، ولا يخرج أن يكون مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية واحداً من هذه المجالس. ومن ثمّ يقصد بعبارة "**الطعن أمام مجلس الدولة وفق الأصول النافذة**" الواردة في الفقرة ج من المادة /١٠٨/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا التي هي جزء من محاكم القسم القضائي في مجلس الدولة، وأي تفسير مغاير لهذا التفسير سيكون تفسيراً مجانباً للصواب ومخالفاً لمقاصد المشرّع.

---

[١] انظر: د. عبد الإله الخاني." **القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الثاني (التنظيم الإداري)** "، الطبعة الثانية، منشورات جامعة دمشق، دون تحديد سنة النشر، ص ٣٦٥ – ٣٦٦.

[٢] تعدّ محكمة النقض **محكمة قانون** فقط في حين أنّ المحكمة الإدارية العليا تمارس اختصاصها في الطعون المقدمة إليها **كمحكمة قانون ووقائع** في آن واحد، ويكمن السبب وراء ذلك أن محاكم مجلس الدولة بما في ذلك المحكمة الإدارية العليا مهمتها حماية مبدأ المشروعية وإلغاء أي قرار إداري يخالفه.

ويؤيد الباحث إضفاء الصفة القضائية لقرارات مجالس التأديب، و أن ما ذهب إليه المشرع السوري في القانون رقم /٣٢/ يعد خطوة جريئة في حسم النزاع حول طبيعة تلك المجالس من خلال وصفها بأنها أحكام تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أسوةً بالأحكام الصادرة عن المحاكم المسلكية التي أدرجها ضمن مجلس الدولة، كما يؤيد ما ذهبت إليه "دائرة توحيد المبادئ" المصرية بحكمها الصادر بتاريخ١٩٨٥/١٢/١٥ وما جرى قضاؤها عليه حتى هذا التاريخ من أحكام مؤيدة وقضاء مستقر على وصف مجالس التأديب بأنها أقرب إلى المحاكم وأن القرارات التأديبية الصادرة عنها أقرب إلى الأحكام منها إلى القرارات الإدارية وذلك للأسباب الآتية:

١- إن إرادة المُشرعان المصري والسوري في قانون تنظيم الجامعات وقانون مجلس الدولة والقوانين الخاصة بمجالس التأديب الصريحة والضمنية، إضافة للأحكام القضائية (المحكمة الإدارية العليا ومحكمة النقض) في إضفاء الطابع القضائي على هذه المجالس واضحة وموجودة في النصوص التي تتحدث عن طرق الطعن ومن اتباع الإجراءات القضائية المتمثلة في الإحالة للمحاكمة التأديبية أو المسلكية ومنها أصول التحقيق وحق المتهم في الحضور بنفسه أو بمحام وغيرها من الإجراءات التي درسناها سابقاً.

٢- بالنسبة لتشكيل مجلس التأديب، فالقول بغلبة عنصر الإدارة عليه أمر مردود عليه ولا نجد له تطبيقاً في عديد من تلك المجالس فمثلاً مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية يعقد برئاسة مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليا إضافة لمستشار من مجلس الدولة، فالعنصر القضائي واضح ولا يدعو لتشكيك باستقلال المجلس وحيدته.

٣- إن تضمين عبارة " **باسم الشعب العربي السوري**" في القرارات الصادرة عن مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية لا تذكر إلا في الأحكام القضائية، وهذا إن دلَّ على شيء فهو أن القرارات التأديبية ما هي إلا أحكام قضائية.

يستخلص مما سبق بأن مجالس التأديب المستثناة من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ ومنها مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية تعدّ في منزلة محاكم تأديبية والقرارات التأديبية الصادرة عنها تعدّ بمثابة أحكام وفقاً لما أخذ به المشرع في قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ وما قضت به المحكمة الإدارية العليا ومحكمة النقض من أحكام واجتهادات (تم ذكرها سابقاً).

المبحث الثاني

إجراءات التقاضي أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وتكييف قراراتها

تعد اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي من الجهات التي يمكن للمنازع من خلالها رفع منازعته بالطرق التي حددتها التشريعات المنظمة لها، مع مراعاة الإجراءات الشكلية والموضوعية، وكذلك الشروط والمواعيد المنصوص عنها في القوانين الناظمة لعمل تلك اللجان.

كما أعطت هذه التشريعات في المقابل للمنازع ضده حق الطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي أمام الجهات المختصة بذلك، سواء أكانت هذه الجهات هي اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي نفسها أم أمام مجلس الدولة بهيئة القضاء الإداري، وقد يصل الأمر إلى الطعن بالاستئناف (كما هو الحال في لجان حل الخلافات الخاصة بقانون الاستملاك).

وبخلاف المجالس التأديبية فإن المشرع أضفى على قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي صفة الانبرام، وهذا ما نبينه في تكييف القرارات الصادرة عن تلك اللجان هل تعد قرارات إدارية أم قرارات قضائية أم شبه قضائية. وبناءً على ما سبق سنتحدث في هذا المبحث عن الإجراءات الخاصة أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي **(المطلب الأول)**، ثم ننتقل لدراسة التكييف القانوني المميز لقرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

الإجراءات الخاصة أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

إن الإجراءات المتبعة أمام تلك اللجان محددة تحديداً واضحاً وصريحاً من خلال القوانين الخاصة بها، فالمشرع لم يقنن تلك الإجراءات في تشريع واحد، وكذلك لم يتبع طريق الإحالة كما فعل بالنسبة للإجراءات أمام المجالس التأديبية، وعليه، لا بدّ من تتبع هذه القوانين لتبيان هذه الإجراءات على حدة، ومع الاقتصار في هذا المطلب على دراسة الإجراءات المتبعة أمام لجان الاستملاك المنصوص عليها بقانون الاستملاك رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣، وكذلك لجان ضريبة الدخل التي إنشئت بموجب القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣، وذلك لكثرة تطبيقات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في

سورية وتعددها –كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً– فلا يتسع هذا البحث لذكرها. مما تقدم سنتحدث في هذا المطلب عن الإجراءات المطبقة أمام لجان الاستملاك **(الفرع الأول)**، ونتطرق بعدها إلى الإجراءات المطبقة أمام اللجان الضريبة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

الإجراءات المطبقة أمام لجان الاستملاك

يلتزم المشرع عادةً بتنظيم إجراءات الاستملاك احتراماً منه لمبدأ السلم والأمن والاستقرار القانوني الذي يعد أحد تطبيقات مبدأ دولة القانون. وتتضمن إجراءات الملكية عادةً المراحل التي تمر بها عملية الاستملاك وهي مراحل حدَّدها المشرِّع تحديداً دقيقاً، وما على الجهة المستملكة إلا التقيد بها تحت طائلة عدّ تصرفها غير مشروع، لأن إجراءات الاستملاك تعد جزءاً لا يتجزأ من الشروط الشكلية لصحة قرار الاستملاك. [١]

تبدأ إجراءات الاستملاك بإصدار مرسوم بالاستملاك من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص بعد التصريح بوجود النفع العام، ويكون مرسوم الاستملاك مبرماً لا يقبل أي طريق من طرق الطعن أو المراجعة. [٢] كما نصت المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم (١١) تاريخ ١٩٨٦/٢/٢٦ إلى أنه تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء الصكوك التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بأن تصدر بمرسوم، ومن هذه الشؤون الاستملاك لتنفيذ المشروعات ذات النفع العام أما إلغاء الاستملاك أو تعديله المؤدي إلى التخلي عن جزء من العقارات المستملكة فيكون بمرسوم [٣].

وبعد القيام بإجراءات الاستملاك من تبليغ ونشر ووضع إشارة الاستملاك، أوجب المشرع في قانون الاستملاك على الجهة المستملكة الالتزام بتشكيل لجنة بدائية لتقدير قيمة العقارات المستملكة، وأحاط

---

[١] انظر: د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن. **أوجه النشاط الإداري**، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

[٢] انظر: المادة /٧/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨.

[٣] انظر: أ. صبحي السلوم. (١٩٩٨)، **شرح قانون الاستملاك**، مكتبة الأسد، سورية: دمشق، ص ٣٣.

عمل هذه اللجنة بجملةٍ من الضوابط والضمانات، سواء من حيث التشكيل؛ أو أسس التقدير؛ أو تبليغ نتائج أعمال هذه اللجنة إلى أصحاب العقارات المستملكة، وطرق الطعن بهذه النتيجة [١].

وتتم إجراءات نزع الملكية بعملية تقدير قيمة العقار المستملك وتسوية المنازعات الناشئة عن هذه المهمة لجان متخصصة وهي: **(لجنة التقدير البدائي، لجنة إعادة النظر، لجنة حل الخلافات)**، وأخيراً نقل الملكية. لذلك سنتحدث في هذا الفرع عن أعمال تلك اللجان المتخصصة للقيام بهذه المهمة بعد أن درسنا تشكيلها واختصاصاتها في الباب الأول من بحثنا، **وذلك وفقاً للآتي:**

أولاً ــ لجنة التقدير البدائي:

بدايةً ولكي تباشر هذه اللجنة إجراءاتها يجب أن تجري عملية النشر والتبليغ لمرسوم الاستملاك، وأوجبت المادة /٨/ من قانون الاستملاك لعام ١٩٨٣ على نشر مرسوم الاستملاك في الجريدة الرسمية وفي إحدى الصحف المحلية، وعند عدم وجودها ففي إحدى صحف العاصمة، وعلى ذلك، فإن عدم نشر مرسوم الاستملاك في الجريدة الرسمية يفقده قوته التنفيذية ولا يبقى له أي أثر قانوني[٢].

علماً أن النشر لا يغني عن التبليغ المباشر، لأن قرارات الاستملاك هي ذات طبيعة خاصة لا يغني نشرها في الجريدة الرسمية عن ضرورة تبليغها شخصياً لأصحاب العقارات المستملكة، ولا يكون لها أثر اتجاههم وخاصة فيما يتعلق بالطعن بدءاً من تاريخ التبليغ، وإذا لم يصدر المرسوم ونشره بتلك الأصول فإنه لا يجوز وضع أي قيد من القيود على الملكية العقارية، ولا يشترط اتباع القواعد العامة المنصوص عنها في قواعد الأصول المدنية بهذا الخصوص، بل يكفي أن يبلغ بموجب الإجراءات المنصوص عنها في المادة /١٧/ من قانون الاستملاك لكونه قانوناً خاصاً. ويترتب على تبليغ مرسوم الاستملاك وفق ما نصت عليه المادة التاسعة التزام الدوائر العقارية بوضع إشارة الاستملاك على صحيفة العقار محل مرسوم الاستملاك.

بعد أن تجري عملية النشر والتبليغ تشكل لجنة بدائية من قبل الجهة المستملكة في غير الحالات المستعجلة بقرار مبرم لتقدير قيمة العقارات المستملكة من "**ثلاثة أعضاء يكون أحدهم مهندساً**"، إذ لا تصح قرارات اللجنة إلا إذا اتخذت بحضور جميع أعضائها ويجوز إصدارها بالأكثرية، كما لا يجوز

---

[١] انظر: د. عمار مرشحة. (٢٠١٥/٢٠١٤)، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية،** أطروحة دكتوراه، جامعة حلب، كلية الحقوق، سورية: حلب، ص ١٨٩.

[٢] انظر: أ. صبحي السلوم، **شرح قانون الاستملاك،** المرجع السابق، ص ٤٣.

أن يكون عضواً في اللجنة كل من له بأي من أصحاب الحقوق في العقارات المستملكة علاقة قرابة أو صلة تنطبق عليها أحكام المادة/١٧٤ / من قانون أصول المحاكمات[١]، فقرار التقدير الصادر من عضوين فقط يعدّ فاقداً وجوده القانوني ويتعين تشكيل اللجنة وإعادة التقدير حسب الأصول، ويعدّ القرار قانونياً سواء صدر بالإجماع أو بالأكثرية [٢].

وحرصاً من مجلس الدولة السوري على سلامة إجراءات لجنة التقدير البدائي، فيما يتعلق بالتبليغ، ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها صدر عام ٢٠١٣ إلى الحكم بانعدام لجنة التقدير البدائي في حق الجهة المدعية، وأحقيتها في تقديم اعتراضها على التقدير أمام لجنة إعادة النظر لعدم صحّة التبليغ [٣].

ومتى صدر قرار الاستملاك صدوراً سليماً، تقوم لجنة التقدير البدائي بتقدير قيمة العقارات على أساس قيمتها قبل تاريخ مرسوم الاستملاك مباشرة، وتسقط من الحساب كل ارتفاع طرأ على الأسعار بنتيجة مشروع الاستملاك أو المضاربات التجارية إذا كان هذا الارتفاع بالقيمة لا يسوغه ارتفاع مماثل في المنطقة المجاورة[٤]، ومسوغ ذلك أن يسقط كل ارتفاع نجم عن سعر العقار نتيجة قيام المشروع، فمثلاً لو استملكت الإدارة قطعة أرض لإنشاء حديقة عامة أو لقيام ساحة أو مول تجاري فإن ذلك يستتبع أن سعر العقار المستملك والعقارات المجاورة سوف يرتفع متأثراً بالتحسن الطارئ على المنطقة وقد يكون الارتفاع أضعاف عدة، وستتحمل الإدارة تبعاً لذلك خسائر مادية فادحة بتعويض المالك عن قيمة عقاره غير الحقيقية، لذلك أحسن المشرع توقيت المدة التي يجب أخذها في الحسبان عن تقدير البدل النقدي للاستملاك [٥].

---

(١) انظر: المادة ١٢ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨؛ انظر أيضاً: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٢) انظر: رأي مجلس الدولة السوري رقم ٣٥٦ لعام ١٩٧٢؛ منشور في كتاب صبحي السلوم، **شرح قانون الاستملاك**، مرجع سابق، ص٧٤.

(٣) للتعمق في حيثيات الحكم انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١١١.

(٤) انظر: المادة ١٣ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨؛ انظر أيضاً: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٥) مقابلة أجريت مع الدكتور جميل صابوني في برنامج رفعت الجلسة عن الاستملاك بتاريخ ٢٠١٧/٨/١٠ في قناة زنوبيا الفضائية؛ مشار إليه: محمد زاهر المخللاتي. (٢٠٢٢)، **آلية تقدير البدل النقدي للاستملاك بين النص والتطبيق**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص ٧٤ وما بعدها.

وواضح من نص المادة /١٣/ أن التحسينات في أوصاف العقارات التي تحققت نتيجة إقامة مشروع ذو نفع عام لا يعتد به عند تقدير قيمة العقارات، ولطالما الأمر كذلك في النص القانوني، فينبغي أن يكون التعويض الذي سوف تدفعه الجهة المستملكة للمالك تعويضاً عادلاً. وهذا الأمر تفرضه بالطبع مبادئ العدالة والمساواة في التكاليف أمام الأعباء. فصحيح أن الفرد يجب أن يضحي من أجل تحقيق الصالح العام، إلا أن قواعد العدالة والمساواة تفرض أن لا يكون هو المضحي الوحيد.[١]

ومما يثار من تساؤلات في هذا الخصوص، ماذا لو تأخرت الجهة المستملكة في تشكيل لجنة التقدير البدائي وتقدير البدل النقدي وصرفه لأصحاب الاستحقاق أو وضعه في حسابه بالمصرف أصولاً؟

هنالك اجتهادات وآراء عدة لمجلس الدولة قضت فيها على أن تأخر الإدارة في تخمين العقارات المستملكة ومن ثم تقدير هذه العقارات على أساس قيمتها قبل صدور مرسوم الاستملاك فيه ظلم وإجحاف بحق أصحاب العقارات المستملكة لما فيه من تدهور قيمة العملة وتأثرها بالظروف الاقتصادية، فالتقدير يجب أن يكون وفق الأسس والمعايير التي يكون عليها العقار المستملك عند انعقاد اللجنة لاجتماعاتها، بينما يؤخذ الواقع التنظيمي للعقار المستملك قبل صدور مرسوم الاستملاك مباشرة[٢]، وفي رأينا أن هذا الرأي تقويم سليم لعمل اللجان الإدارية، ويجب أن يقنن في نصوص تشريعية لا أن يبقى الأمر هوائياً تختار منه الإدارة ما يناسب مصالحها فيه.

ونتيجة لذلك أكدت وزارة الإدارة المحلية في أحد بلاغاتها وخوفاً من شطط اللجنة في تقديرها وتحميل الجهة الإدارية ذات العلاقة نفقات استملاك لم تكن في الحسبان نتيجة تقدير غير عادل لا يخدم المصلحة العامة، فإنه:" يجب على السادة المحافظين ورؤساء البلديات أن يتقيدوا عند تشكيل اللجان البدائية في الاستملاك بما يأتي: ١- انتقاء الأعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة والتجرد. ٢- إعداد قائمة مدروسة ومعتمدة من قبل المكتب التنفيذي أو المجلس البلدي في بلديات الدرجتين الأولى

---

(١) انظر: د. سعيد نحيلي. د. عبسي الحسن. **أوجه النشاط الإداري**، مرجع سابق، ص٢١٦ وما بعدها.

(٢) انظر: رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة في سورية رقم ٩٠٣ لعام ٢٠١١ – أساس ٢٣٨- ، قاعدة ٢ – المجموعة الذهبية لآراء القسم الاستشاري لمجلس الدولة لعام ٢٠١٦ إذ جاء فيه:" أولاً: إن الأسس التي يتعين مراعاتها بصدد تقدير قيم العقارات المستملكة هي الأسس النافذة بتاريخ انعقاد اللجنة التحكيمية للقيام بعملها والواقع التنظيمي لهذه العقارات بتاريخ استملاكها وذلك نزولاً عند الاجتهاد المستقر بهذا الصدد محل البحث. ثانياً: تأييد رأي اللجنة المختصة ذي الرقم (٢٠) لسنة ٢٠١١ فيما قام عليه من أسباب وفيما انتهى إليه من نتيجة.

والثانية ليتم انتقاء أعضاء اللجنة من الأسماء الواردة فيها حسب أرجحيتهم. ٣- إيلاء هذا الموضوع باستمرار ما يستحق من اهتمام وانتباه." [١].

بعد عملية التقدير البدائي أوجب القانون على الدوائر العقارية، بناءً على طلب الجهة المستملكة، تنظيم قائمة بأسماء مالكي العقارات المقرر استملاكها، وأصحاب الحقوق المسجّلة على أصحابها، ومقدار حصة كل منهم، مع بيان مساحتها، والأنواع الشرعية، والحقوق العينية والارتفاقية المترتّبة على هذه العقارات [٢].

وتقوم الجهة المستملكة بتبليغ المالكين وأصحاب الاستحقاق القيم المقدرة لعقاراتهم وحقوقهم المستملكة بما في ذلك تعويضات الأشجار وتعلن في الوقت نفسه في بهو الجهة المستملكة وفي المنطقة التي يجري فيها الاستملاك وفي صحيفة محلية إن وجدت وفي حال عدم وجودها ففي إحدى صحف العاصمة انتهاء أعمال التقدير البدائي ودعوة عامة لجميع المالكين وأصحاب الاستحقاق للحضور إلى المكان الذي تحدده الجهة المستملكة للاطلاع على الإضبارة والمخطط وضبط التقدير، وتعرض هذه الأعمال خلال خمسة عشر يوماً، ويقوم هذا الإعلان مقام التبليغ – لمن تعذر تبليغه – لكل شخص مجهول محل الإقامة من مختار محل الاستملاك، أو مقيم خارج حدود المدينة التي يجري فيها الاستملاك، أو أحد ورثة صاحب العقار متوفى لم يقم بإجراء حصر الإرث القانوني ومعاملة الانتقال في الدوائر العقارية.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها عام ٢٠٠٤ إلى أنه: " لا يعدّ عيباً جسيماً تأخر الإدارة في تنفيذ المشروع الاستملاكي، ما دام ليس في القانون ما يلزمها بتنفيذه خلال مدة معينة، ولا تعد قرينة على عدولها عن تنفيذ المشروع انقضاء تلك المدة ما لم تقرّ بذلك صراحةً" [٣].

ويحق لجميع الأشخاص الوارد ذكرهم في الفقرة السابقة أن يقدموا خلال ثلاثين يوماً من اليوم الذي يلي تاريخ نشر الإعلان أو التبليغ المشار إليهما في الفقرة المذكورة اعتراضهم على التقدير البدائي مع تعيين الموطن المختار ضمن حدود الجهة الإدارية، وتعدّ القيم المقدرة غير المعترض عليها خلال

---

[١] انظر: بلاغ وزارة الإدارة المحلية السورية رقم ٧٧ تاريخ ١٩٧٤/٩/٢٤.

[٢] انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١٥١.

[٣] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم (١/١٠٦)، الطعن (٤٨٧) عام ٢٠٠٤؛ مشار إليه: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١١٠.

المهلة المحددة في هذه المدة مبرمة، ويعدّ اعتراض أحد الشركاء في العقار بمنزلة اعتراض بقية الشركاء [١].

وأكدت اجتهادات وآراء مجلس الدولة السوري ذلك إذ إن الاعتراض على التقدير البدائي المقدم من أحد الشركاء في العقار المستملك يعد في منزلة اعتراض بقية الشركاء ويستفيدون بالتالي من قرار اللجنة التحكيمية **(لجنة إعادة النظر)** بتعديل هذا التقدير [٢]، ولا يجوز في جميع الأحوال أن يؤدي إلى الإضرار بهم، وبالتالي لا يحق للجنة التحكيمية أن تقرر للعقارات المستملكة قيمة أقل من القيمة المقدرة بدائياً، وإنما يتعين عليها في هذا الحال أن ترد الاعتراض [٣].

وتجدر الإشارة إلى أن تفويت أصحاب العقارات المستملكة وأصحاب الحقوق العينية على أنفسهم مهلة الاعتراض على القيمة البدائية بعد مرور ثلاثين يوماً على تبلغهم التقدير أو نشر ذلك في الصحيفة أصولاً يقلب التقدير إلى تقدير مبرم وقطعي ويكون بمنأى عن أي طريق من طرق الطعن العادية وغير العادية سواء أمام اللجان الإدارية أو مجلس الدولة والذي لا يملك من البداية صلاحية الرقابة على نتائج التقدير البدائي ومدى عدالته وفي ذلك قصور تشريعي وقضائي ننادي بتحريره من سلطة الإدارة المطلقة، إضافة إلى أن حصر تشكيل لجنة التقدير البدائي من أعضاء الجهة المستملكة وحدها فيه ظلم وقهر بحق أصحاب الحقوق المستملكة، بحسبان أن أعضاء هذه اللجنة سيكونون بطبيعة الحال منصاعين إلى توجيهات إداراتهم وتعليماتها ومتعاطفين معها ما يجعل هذه اللجنة خصماً وحكماً في آن واحد، وهذا لا ينسجم مع قواعد الدستور التي صانت الملكية الفردية، ويوصي الباحث المشرع في حال إصداره لقانون استملاك جديد مراعاة أن يكون أعضاء لجنة التقدير البدائي من خبراء فنيين يتبعون في تشكيلهم إلى رقابة القضاء الإداري وتحت إشراف مختصين يتمتعون بالحياد الكامل.

---

[١] انظر: المادة ١٧ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨.

[٢] انظر: رأي مجلس الدولة السوري للفتوى والتشريع رقم ٨٨ لعام ١٩٧٧، منشور في كتاب صبحي السلوم، **شرح قانون الاستملاك**، مرجع سابق، ص١٤٧.

[٣] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٥١ في الطعن رقم ١٢٠ لعام ١٩٧٩، صبحي السلوم، المرجع السابق، ص١٤٨.

ونظراً لأهمية عنصر التقدير بالنسبة للعملية الاستملاكية كلها، فقد استقر الاجتهاد القضائي على أن:" **عدم تحديد قيمة تقديرية للعقارات المستملكة من قبل اللجنة المذكورة وبقاء العقارات المستملكة على اسم صاحبها يفيد ضمناً معنى العدول الحكمي عن الاستملاك**" [١].

ثانياً ــ لجنة إعادة النظر:

قرار لجنة التقدير البدائي لا يصدر بالصفة النهائية، وإنما يقبل الطعن أمام لجنة ذات طابع قضائي استئنائي [٢] أعدت من أجل هذه الغاية دون سواها تسمى لجنة إعادة النظر، وبالعودة لنص المادة /١٣/ من قانون الاستملاك النافذ رقم (٢٠) لعام ١٩٨٣ نرى أن المشرع جعل عضوية لجنة إعادة النظر من خمسة أعضاء أربعة منهم من جهات حكومية وعضو واحد فقط ممثل لأصحاب العقارات المستملكة، ما يخلق الريبة والشك في قرارات هذه اللجنة التي يمكن أن تكون متعاطفة مع الإدارة و تخلق جواً من ترجيح مصلحتها على حساب المصلحة الفردية.

وأما فيما يتعلق بجلسات لجنة إعادة النظر، فتجتمع هذه اللجنة بدعوة من رئيسها، وبعد أن يتحقق الرئيس من أنه لا يوجد ما يمنع من قيام الأعضاء من أداء مهمتهم يحلفهم اليمين الآتية: "**أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهمتي بأمانة وصدق وأن لا أفشي أسرار المذاكرات**"، ثم تباشر إجراءتها بالنظر في الاعتراضات الواردة على التقدير البدائي.

وبعد سلامة الجلسات وفحص الاعتراضات، تصدر لجنة إعادة النظر بحضور جميع الأعضاء قراراتها بالإجماع أو بالأكثرية وتكون قراراتها مبرمة لا تقبل طريقاً من طرق الطعن أو المراجعة، أما إذا تعذر اجتماع لجنة إعادة النظر لتغيُّب رئيسها أو عضو أو أكثر من أعضائها تتولى الجهة المختصة تسمية بديل عنه باستثناء ممثل أصحاب العقارات المستملكة الذي يسمي بديلاً عنه وفق أحكام الفقرة (٣) من المادة السابقة [٣]، فنجد المشرع قد أخذ بنظرية الحلول على خلاف المجالس التأديبية، وهذا مما لا شك فيه يوفر ضمانة لأصحاب الحقوق.

وتجدر الإشارة إلى أن ما يميز لجنة إعادة النظر عن لجنة التقدير البدائي، أن الأولى مرجع استئنافي لقرارات الأخيرة، وتصدر قراراتها مبرمة غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن أو المراجعة،

---

[١] انظر: اجتهاد محكمة النقض السورية رقم /١٧٣٠/ لعام ١٩٥٤؛ مشار إليه: صبحي سلوم، المرجع السابق، ص ٣٤.

[٢] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٣٣/ لعام ١٩٦٤ حيث نص بأنه:" **لجان إعادة النظر جهات قضائية استئنائية، قراراتها مبرمة كالقرارات المكتسبة الدرجة القطعية**".

[٣] انظر: المادة ٢٤ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨.

باستثناء ما قد يشوب القرار من عيب ينحدر به إلى درجة الانعدام [١]، فذلك لا يحجب كونه قراراً كغيره من القرارات الإدارية التي يمارس مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري رقابته عليه، وقد سارت المحاكم الإدارية في سورية على ذلك المنوال في عدد من أحكامها، إذ أكدت أن قرارات لجنة إعادة النظر حسب قانون الاستملاك تكون مبرمة، ولا تقبل أي طريق من طرق الطعن أو المراجعة، ويعد التقدير الصادر عنها نهائياً، ولا يجوز إعادته لأي سبب من الأسباب، وإن صفة الانبرام التي أضفاها المشرع على قراراته المذكورة إنما تنحسر عنها إذا شابها عيب جسيم ينحدر بها إلى درك الانعدام [٢].

فذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن:" **عدم تصريح لجنة إعادة النظر في ضبطها عن الأسس التي اتبعت في التقدير، يؤدّي إلى انعدام القرار**[٣].

وهناك شكليات غير جوهرية، لا تؤثر في صحة القرار، ومن ذلك ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في حكم لها صدر عام ٢٠١٠، جاء في حيثياته:" ... ومن حيث إنه، **وبالنسبة للعيوب الشكلية** الأخرى التي تنسبها الجهة المدعية لقرار لجنة إعادة النظر المشكو منه، فإن قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٢٠) لعام ١٩٨٣لم ينصّ على شكليات معينة يتعيّن توافرها في قرار لجنة إعادة النظر في معرض نظرها بالاعتراضات المقدّمة على التقدير البدائي،

---

[١] انظر: القرار رقم /٩٨٨/ لعام ٢٠١٨، أساس ١/١٣٨٢ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية، حيث قضت بأن:" الحالات التي يكون فيها طلب انعدام الحكم وارداً هي:

١- صدوره على جهة لم تبلغ الدعوى أصولاً.

٢- الحرمان من حق الدفاع.

٣- صدوره عن قاضين في محكمة ينص القانون على تشكيلها من ثلاثة.

٤- أن يشترك في إصداره قاض ليس له ولاية القضاء أو كان فقدها.

٥- أن يشترك في إصداره في الدرجة الثانية قاض كان قد اشترك في إصداره في الدرجة الأولى.

٦- أن يتضمن ما يخالف النظام العام.

٧-أو إذا قام الحكم على مسائل إجرائية أو موضوعية تندرج كلها تحت احتمالات الخطأ والصواب في تفسير القانون وتأويله أو تكييف الدعوى أو في شرح وتفصيل الوقائع واستخلاص النتائج فإن هذه الأسباب لا تمثل إهداراً للعدالة يفقد معها الحكم وظيفته وبالتالي لا تصمه بأي عيب ينحدر به إلى درجة الانعدام ولأن أسباب الانعدام تتجاوز في جسامتها حدود تفسير أحكام القانون وتطبيقه إلى أمور تمس ولاية القضاء وبتشكيل المحكمة وحق الدفاع وتمثيل الخصوم وعدم مخالفة الحكم للنظام العام.".

[٢] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٥٧١ /ع/١ تاريخ ٢٠١٨/٥/٢١ في الطعن رقم ١/٢٩٩١ لعام ٢٠١٨، منشور في مجلة المحامون العدد ٩-١٠-١١-١٢ لعام ٢٠١٨، ص٥٦١.

[٣] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية بموجب القرار رقم (٢١٧٨)، الطعن رقم (٤٢٧٩) عام ٢٠٠٦، مشار إليه: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١١٠.

ويستوي في ذلك صدور قرار، أو محضر نهائي، كما أن المرسوم التشريعي المذكور لم يشترط أن توشح المحاضر، أو القرارات الصادرة عن لجان إعادة النظر، بعبارة "**باسم الشعب العربي في سورية**"، كما لم يشترط تضمين هذه المحاضر، أو القرارات ما يفيد بأنه لا يوجد ما يمنع من قيام الأعضاء من أداء مهماتهم، وبتحليفهم اليمين القانونية، وإنما أوجبت المادة (٢٤/٢) من المرسوم التشريعي المذكور بأن رئيس اللجنة يتحقق من أنه لا يوجد ما يمنع من قيام الأعضاء من أداء مهمتهم، ثم يحلفهم اليمين القانونية، وكانت الجهة الإدارية قد أكدت حدوث هذا الإجراء... كما أن عدم النصّ في محضر اللجنة على ما يفيد بقبول الاعتراض المقدّم على التقدير النهائي شكلاً، **لا يعد عيباً جسيماً ينحدر بقرار لجنة إعادة النظر إلى درجة الانعدام**، بحسبان أن المشرع في قانون الاستملاك النافذ لم يلزم لجنة إعادة النظر بتثبيت القبول الشكلي للاعتراض في محضرها، أو قرارها النهائي..." [١].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن:" **صفة القطعية التي أسبغها المشرع على قرارات لجنة إعادة النظر تلحق القرارات الإدارية السليمة الصادرة عن اللجان المشكلة طبقاً للقانون والأصول، والتي تراعي الأصول الأساسية في مهمتها، فإذا خالفت نصاً قانونياً يتعلق بالنظام العام فإن قرارها يغدو مشوباً بعيب قانوني جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام ويخضع لرقابة القضاء الإداري**" [٢].

ويعد كلٌ من التقدير البدائي غير المعترض عليه خلال المهلة المحددة في المادة /١٨/ من قانون الاستملاك النافذ، وكذلك التقدير الصادر عن لجنة إعادة النظر نهائياً، ولا يجوز أن يعاد هذا التقدير لأي سبب من الأسباب، وبالتالي يمكن للجهة المستملكة بعد صيرورة التقدير مبرماً أن تضع يدها وضعاً قانونياً على العقار بعد أن تقوم بدفع البدل النقدي المقدر لأصحاب الاستحقاق إما مباشرةً في حال وجودهم أو وجود من يمثلهم للتسليم والفراغ وقبض البدل، أو عن طريق إيداعهم في المصرف أصولاً لحسابهم بعد تبليغهم عملية الإيداع والطلب من الدوائر العقارية نقل الملكية إلى اسم الجهة المستملكة أصولاً.

---

(١) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٥٧ في الطعن رقم ٦٢ لعام ١٩٨٢، منشور في كتاب صبحي سلوم، **شرح قانون الاستملاك**، مرجع سابق، ص١٦١.

(٢) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٥٧ في الطعن رقم ٦٢ لعام ١٩٨٢، منشور في كتاب صبحي سلوم، **شرح قانون الاستملاك**، مرجع سابق، ص١٦١.

وفي حال تأخرت الإدارة في الدفع أو الإيداع في المصرف عن المدة المحددة أصولاً لا يعاد تقدير القيمة وإنما يدفع لصاحب الاستحقاق فائدة قانونية بسيطة بمعدل ٦% من القيمة سنوياً عن مدة التأخير، وتسري هذه الفائدة من تاريخ انقضاء خمس سنوات على صدور مرسوم الاستملاك أو من تاريخ وضع اليد على العقار أيهما أسبق، وتزداد هذه الفائدة إلى ٨% سنوياً بالنسبة إلى العقارات التي وضعت عليها اليد، بعد خمس سنوات من تاريخ وضع اليد، ولا يستحق أصحاب الاستحقاق الفائدة القانونية عن مدة التأخير إذا كان التأخير في الدفع أو الإيداع في المصرف إلى المالكين حاصلاً بسببهم[١].

مما تقدم نجد أن إجراءات التقاضي أمام لجنة إعادة النظر هي إجراءات إدارية ذات طابع قضائي استثنائي تنظر في الطعون والاعتراضات الواردة على التقدير البدائي، ووضعها ليس بأفضل حال من اللجنة البدائية من جهة هيمنة الطابع الإداري على عملها وقراراتها وغياب الرقابة القضائية عليها وحصرها في الرقابة الشكلية دون الموضوعية، وفي هذا خرق للمبادئ العامة التي صانها الدستور وكفلها لكل مواطن سوري من حق التقاضي وحماية الملكية الفردية، مما يجعلنا نهيب بالقضاء الإداري في سورية لتدخله وبسط سلطته الرقابية على إجراءات تلك اللجنة في تقدير البدل النقدي للاستملاك وفقاً للأسعار الرائجة في السوق، ووجوب تفعيل العمل بالمادة /١٥ / من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ التي نصت على أن التعويض يجب أن يكون معادلاً للقيمة الرائجة للعقار في السوق، وإعلان انعدام كل قرار وكل تقدير لا يتفق مع هذا النص الدستوري. حتى يأتي التعويض عادلاً وفقاً لما استهدفه الدستور (مبدأ عدالة التعويض)، لا بد من ملاحظة ما يأتي [٢]:

– لم يحد التعويض في التشريع، وخاصةً إذا كان الحد لا يشاكل القيمة الرائجة للعقار المستملك حسب سعر السوق، بصرف النظر عما إذا كان السقف الذي وضعه المشرع للتعويض يناسب هذا السعر بتاريخ صدور التشريع، لأن العبرة في دستورية القوانين ليس وفقها للدستور بتاريخ إقرارها وإصدارها فحسب، وإنما وفقها له بتاريخ الواقعة مدار الشكوى أيضاً.

– عدم اعتماد أسس في التقدير غير كافية لتحقيق مبدأ عدالة التعويض، إذ ينبغي أن تؤول الأسس التي اعتمدها القانون في تقدير التعويض إلى عدالة هذا التعويض، لأنها إذا لم تكن على هذا الهجاء، يعتبر القانون قد تنكر لهدف الدستور من النص فيه على عدالة التعويض.

---

[١] انظر: المادة ٢٥ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨.

[٢] انظر: كامل حميشه، **مدى دستورية في ظل القانون السوري**، مرجع سابق، ص ١٠٥.

وفي هذا المقام من المفيد الإشارة إلى ما جاءت به الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري في معرض قضية عرضتها محافظة طرطوس تستفتي بها رأيها، وأقرت الجمعية العمومية بالأكثرية الرأي الآتي":

أولا: بعد مرور ثلاث سنوات على نفاذ الدستور يتعين تقدير قيمة العقارات المستملكة بما يضمن الحصول على التعويض العادل وذلك نزولا عند أحكام المادتين ١٥و١٥٤ منه.

ثانياً: من المقتضى إعادة النظر بأسس التقدير النافذة بما ينسجم مع الأحكام الدستورية النافذة." (١)

وتأسياً على ما سبق يقترح الباحث إجراء تعديل سريع لقانون الاستملاك وضرورة اعتماد القيمة الرائجة الواردة في قانون البيوع العقارية رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١ المشار إليه سابقاً، على كل عقار يراد استملاكه وإلغاء لجنتي التقدير البدائي وإعادة النظر لعدم الجدوى من بقائهم طالما قيمة العقار مقدرة سلفاً.

ثالثاً ــ لجنة حل الخلافات:

تشكل لدى الجهة المستملكة لجنة ذات اختصاص قضائي تختص بالنظر في جميع الادعاءات بالملكية أو بالمنازعات العينية على العقارات الداخلة في المنطقة الاستملاكية، وتحال إليها جميع الدعاوى المماثلة المتعلقة بالمنطقة القائمة أمام المحاكم التي لم يبت فيها بحكم مبرم. (٢)

فالأساس القانوني للعمل القضائي في سورية يقوم على أن اختصاص المحاكم المدنية من صلح وبداية –حسب الاختصاص القيمي– اختصاص عام وشامل في كل المنازعات العقارية والادعاء بتثبيت البيع ونقل الملكية حسب القانون المدني وقانون أصول المحاكمات المدنية، غير أن قاعدة **"وجود نص قانوني خاص يقيد النص العام"** ألزم المحاكم المدنية بإحالة أي نزاع يدخل في اختصاصها العام إلى لجنة حل الخلافات لأنها صاحبة الاختصاص بحسب قانون الاستملاك، وهذا ما نص عليه عدد من الاجتهادات الصادرة عن محكمة النقض السورية التي أكدت أن الخلافات العينية العقارية في العقارات التي تقع في منطقة استملاكية تختص بها لجنة حل الخلافات لا القضاء

---

(١) انظر: رأي /٤/ لعام ٢٠١٨، أساس ١٢٧٤، الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة، قاعدة٢، **المجموعة الذهبية للمبادئ التي أقرها القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة**، ج٢، ٢٠٢٠.

(٢) انظر: المادة ١٨ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨.

العادي[١]، كما تختص بالمنازعات التي تتعلق بعين العقار لمعرفة الجهة صاحبة الحق بتقاضي بدل الاستملاك، بينما في طلب الفسخ وتحديد الجهة المخلة بالتزاماتها لدفع التعويض المتفق عليه ينعقد الاختصاص إلى القضاء العادي صاحب الولاية العامة[٢]، ويبقى باسطاً ولايته ومختصاً في نظر النزاع إلى حين تشكيل لجنة حل خلافات مستوفية للأصول والشروط التي رسمها قانون الاستملاك [٣].

وخشية أن يطبق هذا النص الخاص على إطلاقه يمكن أن نشير إلى أن ما ورد في المادة /١٨/ من قانون الاستملاك يجب تطبيقه في حدوده الضيقة، إذ إن اللجنة المذكورة لا تملك النظر إلا في النزاعات الدائرة حول العقارات الداخلة في مرسوم الاستملاك، وإنه في حال وجود استملاك على جزء من عقار لا يجوز تجزئة النزاع وإحالة قسم منه إلى اللجنة والقسم الآخر إلى القضاء، وإنما يترتب عدّ القضاء صاحب الولاية العامة مختصاً للنظر في النزاع بأكمله [٤].

ومتى شكلت لجنة حل الخلافات وفقاً للأصول والقانون، فإنها تتمتع في سبيل الفصل في الادعاءات أو المنازعات المقدمة أو المحالة إليها بجميع الحقوق التي تتمتع بها المحكمة المختصة أصلا بالنظر في النزاع [٥]، ويعدّ أي حكم أو قرار يصدر عن القضاء العادي في نزاع يدخل في اختصاص لجنة حل الخلافات قراراً معدوماً لا تلحقه أي إجازة ولا يسري عليه التقادم أو إقرار الأطراف المتنازعة، لأنه حكم صدر من جهة لا يدخل في اختصاصها، بيد أنه إذا جرى الاستملاك وانتهت جميع مراحله وإجراءاته، فإن ذلك يحول دون البحث في تشكيل لجنة حل الخلافات المنصوص عليها في قانون الاستملاك ويعود للقضاء العادي ولاية النظر في النزاع [٦].

---

(١) انظر: قرار محكمة النقض السورية رقم ١٦١ أساس ٤٩ تاريخ ١٩٨٥/٦/٣، منشور في مجلة المحامون لعام ١٩٨٦، صفحة ٦٨٥.

(٢) انظر: قرار محكمة النقض السورية رقم ١٦٧٨ أساس ٢٠٢٠ تاريخ ١٩٨٨/١١/٣٠، منشور في مجلة المحامون لعام ١٩٨٩، صفحة ٧٨٦.

(٣) انظر: قرار محكمة النقض السورية رقم ٥٥٩ تاريخ ١٩٨٤/٤/٢٨، الغرفة المدنية الثانية أساس ٢٣٣٩، منشور في كتاب صبحي سلوم، مرجع سابق، صفحة ١٥٢.

(٤) انظر: قرار محكمة النقض السورية رقم ١٧٣١ تاريخ ١٩٧٩/١١/٢٧، منشور في كتاب صبحي سلوم، مرجع سابق، صفحة ١٥٢.

(٥) انظر: المادة ٢٠ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨.

(٦) انظر: قرار محكمة النقض السورية رقم ١١٥٩ أساس ٢٨١٤ تاريخ ١٩٨٤/١٠/٢٤، منشور في مجلة المحامون لعام ١٩٨٥، صفحة ٥٠٩؛ راجع أيضاً: كامل حميشه، **مدى دستورية في ظل القانون السوري**، مرجع سابق، ص ١٠٣.

أما عن قطعية القرارات التي تتخذها هذه اللجنة وبخلاف قرارات لجنة إعادة النظر التي تصدر مبرمة، فإنها تصدر قابلة للطعن أمام محكمة استئناف المحافظة وفق الميعاد والأصول المتبعة في استئناف قرارات قاضي الأمور المستعجلة، وتفصل محكمة الاستئناف في غرفة المذاكرة بالطعن في قرار مبرم ويبقى للمتضرر الذي لم يكن طرفاً في النزاع أمام اللجنة أن يدعي مسبب الضرر بالتعويض عن الضرر الذي أصابه أمام القضاء العادي.

ومن ثم يجري تنفيذ قرارات اللجنة التي لم يطعن فيها خلال الميعاد القانوني وقرار محكمة الاستئناف لدى أي من الجهات العامة، إما بكتاب يوجهه رئيس اللجنة إلى الجهة المختصة مرفقاً بصورة القرار بعد استيفاء الرسم المقرر في قانون الرسوم والتأمينات القضائية لتنفيذ الأحكام البدائية، وإما بكتاب من رئيس محكمة الاستئناف مرفق بصورة عن قرار المحكمة بعد استيفاء الرسوم القانونية[1].

ويعتقد الباحث أنه كان على المشرع أن يأخذ في الحسبان عند تشكيل لجنة حل الخلافات أن يكون أحد أعضائها من الأشخاص الذين يكونون على تماس مباشر بالسكان، كالمختار المحلي مثلاً، إذ يمكن له أن يكون عضواً فاعلاً في قرارات اللجنة من حيث معرفة إشغال الأطراف المتنازعة ومستندهم بالأشغال وتاريخ إقامتهم، وذلك بالنسبة إلى الأطراف التي تكون حيازتهم للعين المستملكة بناء على عقد بيع عادي من دون تثبيته لدى أي مرجع قضائي أو رسمي، وأن يكون رأيه على سبيل الاستئناس وليس ملزماً لبقية الأعضاء، إذ لا يمكن أن نغيب إسهام المختصين من حقوقيين وقانونين وقضاة لقول كلمة الفصل في تلك المنازعات.

كما أقترح على المشرع السوري النص على تعيين قاضٍ خاص بمنازعات الاستملاك، تحال إليه جميع المنازعات الناشئة عن العملية الاستملاكية فيما يخص تقدير التعويض عن العقارات المستملكة والادعاءات بملكيتها وملكية الحقوق العينية العقارية عليها، وإن لم يكن كذلك على الأقل النص على أن يختص القضاء الإداري في جميع المنازعات الخاصة بعملية الاستملاك إلى جانب رقابته التي يمارسها على أعمال الإدارة بصفة عامة.

ومما تقدم يمكن استخلاص النقاط الآتية:

١-إجراءات اللجان الاستملاكية إدارية خالصة، وعهد المشرع إلى الإدارة بالقيام بالمرحلة التمهيدية، وذلك بإصدار قرار المنفعة العامة ونقل الملكية وتقدير التعويض، ورغم أن المشرع السوري

---

[1] انظر: المادة ٢١ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨.

أوجب وجود عنصر قضائي في تشكيل لجنة إعادة النظر ولجنة حل الخلافات، إلا أن وجود العنصر القضائي في هذه اللجان الإدارية لم يحقق على أرض الواقع توفير الحياد وغياب التحيز الذي ابتغاه المشرع.

٢- قرار الاستملاك كغيره من القرارات الإدارية لم يحصنه الدستور من الرقابة القضائية، وإن نص قانون الاستملاك على قطعيته، و اللجان الإدارية هي التي تقوم بمهمات الاستملاك وأعبائه بعد صدور القرار، وتتمتع بسلطات تقديرية واسعة في تخمين العقارات المستملكة والبت في الاعتراضات التي تنالها، وهذه المؤشرات تثير الشكوك حول مصداقية عمل تلك اللجان، لأن التقديرات التي تصدر عنها بطبيعة الحال ستكون ميالة إلى كفة الإدارة، كونها مؤلفة من أعضائها وهمها الأول والأخير الوصول إلى أسعار لا تكبد معها الخزينة بمبالغ كبيرة، ومن اللازم تدخل القضاء الإداري تدخلاً أكثر فاعلية وبسط سلطته الرقابية على جميع أعمال هذه اللجان بما فيها إجراءات التقدير ودفع البدلات، وجعل تلك الرقابة رقابة ملاءمة لا رقابة مشروعية فقط، وأن تحذو حذو المشرع الفرنسي في الأخذ بنظرية الموازنة بين النفع والضرر في توخي المنفعة العامة للقرار الاستملاكي، فإذا وجدت أن أضرار القرار تفوق منافعه، أعلنت إلغاءه من دون تردد.

وبعد الحديث عن إجراءات اللجان الاستملاكية في سورية، والمراحل التي تمر بها، والإجراءات الشكلية المرافقة لنشر مرسوم الاستملاك وتبليغه، واللجان المسؤولة عن البدل النقدي للاستملاك والبت في نزاعات الملكية، ننتقل لدراسة الفرع الثاني من إجراءات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي المتمثلة بلجان ضريبة الدخل في سورية.

الفرع الثاني

الإجراءات المطبقة أمام اللجان الضريبية

جرى الحديث في الباب الأول من بحثنا تطبيقات لجان ضريبة الدخل وكيفية تشكيلها، وتم تقسيم تلك اللجان من حيث الاعتراض عليها فمنها على مرحلتين ومنها على مرحلة واحدة، وعليه سيتم في هذا الفرع دراسة إجراءات تلك اللجان التي يعترض فيها على مرحلتين وهما (لجنة الطعن ولجنة إعادة النظر) أنشأها المشرع في قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ لمعالجة المشكلات التي قد تثور بشأن فرض الضريبة وتحصيلها، **وذلك وفق الآتي:**

أولاً ــ لجنة الطعن:

نصت المادة /٢٣/ من قانون ضريبة الدخل أن هذه اللجنة هي المرجع الأول الذي يوكل إليها مهمة النظر في جميع المنازعات التي تحصل بين المكلف والإدارة الضريبية، وبعد أن درسنا سابقاً تشكيل اللجنة واختصاصها نبين إجراءات النظر في الاعتراضات المقدمة إليها.

النظر في الاعتراض:

بعد أن يقدّم المكلف اعتراضه إلى لجنة الطعن تفحص هذه اللجنة الاعتراض من حيث الشكل أولاً، وبعد التحقق من توافر الشروط الشكلية في الاعتراض تنتقل للنظر في الموضوع والفصل فيه. تجتمع لجنة الطعن بناءً على دعوة من رئيسها، ولا تصح قراراتها إلا بحضور الرئيس، أو من يقوم مقامه، واثنين من أعضائها، أحدهما العضو الخبير، وتتخذ قرارات اللجنة بأكثرية أصوات الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً [١].

أما القرارات وجداول التكليف التي تصدرها اللجنة نتيجة لاجتماعها، فإنّه يشترط بها أن تكون معللة ومؤيدة بالحجج والأرقام في حالتي تثبيت التكليف أو تعديله ليتسنى للجان إعادة النظر معرفة الأسباب الموجبة للقرار واتخاذ القرار الذي يحفظ حقوق الخزينة والمكلّف [٢]، وذلك لما يمثله تسبيب القرار من أهمية خاصة للمكلفين؛ فهو يمثل ضمانة مهمة لهم تبعث في نفوسهم الطمأنينة، إذ معنى تسبيب القرار أن اللجنة قد اطلعت على جميع الوقائع والمستندات والأوراق، وأحاطت بالطعن من كل جوانبه، وأرست الآثار القانونية الصحيحة، مما يبعد عن اللجنة مظنّة التحيز أو التحكّم [٣]، كما لا يجوز للجنة الطعن أن تعيد النظر في تكليف بثت به، ولكن إذا كان لدى المكلف وثائق جديدة أو شعر بالغبن في قرار اللجنة فإنّ عليه أن يعترض إلى لجنة إعادة النظر [٤].

---

(١) انظر: الفقرة " د" من المادة /٢٩/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

(٢) انظر: بلاغ وزارة المالية رقم (٢/٨/١٣٢٩٤) تاريخ ١٩٥٦/٩/١٩؛ مشار إليه: أ. دعاس أسعد سليم، **شرح قانون الضرائب على الدخل**، مرجع سابق، ص ١٦٦.

(٣) انظر: د. زكريا محمد بيومي. (١٩٩٠)، **المنازعات الضريبية في ربط وتحصيل الضرائب**، مطبعة جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، ص ١٣٥.

(٤) انظر: بلاغ وزارة المالية رقم (٢٤/٨/١٦١٨٦) تاريخ ١٩٦٢/١٢/٢؛ مشار إليه: أ. محمد نذير سنان، **الوسيط في شرح قانون الضريبة على الدخل**، مرجع سابق، ص ٥٠٧.

وتقتضي العدالة الضريبية أن يكون للمكلّف الحق في إبداء وجهة نظره في التكاليف المتحققة عليه والداعية إلى تعديل بياناته، بحيث يمكنه المثول أمام لجنة الطعن، فإذا طلب حضور جلسات هذه اللجنة، فإنّ للجنة الطعن قبول طلبه أو عدم قبوله، حسب ما تراه في ضوء وضوح الاعتراض وفي ضوء كونه معبراً عن وجهة نظر المكلف أم لا ، وفي هذه الحالة على اللجنة إبراز رأيها بوضوح بالقرار المتخذ من قبلها حول الموضوع [١].

وتعدّ التكاليف التي تنطوي عليها، قطعية بحق الدوائر المالية والمكلّفين، فيما عدا الأحوال المنصوص عليها في قانون الضريبة على الدّخل المتعلقة بطلب إعادة النظر [٢]. وبالنتيجة، يبلغ كلّ مكلّف معترض إخباراً فردياً يتضمّن خلاصة قرار لجنة الطعن، ويجري التبليغ بالبريد المضمون أو بالطريقة الإدارية إلى المكلف شخصياً، أو في محلّ ممارسة العمل الخاضع للضريبة [٣].

ويبدو أنّه مما يؤخذ على المشرع السوري هنا:

أ) لم يحدد مدة محدّدة للفصل في الاعتراضات المقدمة إلى لجنة الطعن، لما يترتب على التطويل في إجراءات الفصل في المنازعات الضريبية أضرار متعدّدة وآثار مختلفة سواء على مصلحة الخزينة العامة أو على مصلحة المكلف.

ب) لم ينص على سرّية جلسات اللجنة، فعلى الرغم من أنّ مبدأ علانية الجلسات يعدّ من المبادئ العامة في التقاضي المنصوص عنها في قانون أصول المحاكمات المدنية [٤]، إلا أن استثناء هذه المنازعات يُظهر ما تتميّز به من ذاتية تميزها عن غيرها من المنازعات؛ ذلك حتى لا يترتب على علنية هذه الجلسات التأثير على أعمال المكلّفين من التّجار والصناع، من خلال كشف بعض أسرارهم

---

[١] انظر: أ. دعاس أسعد سليم، **شرح قانون الضرائب على الدخل في الجمهورية العربية السورية**، مرجع سابق، ص ١٦٥.

[٢] انظر: المادة /٣٥/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٣] انظر: الفقرة " أ " من المادة /٣١/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٤] تنص المادة /١٢٩/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١/ لعام ٢٠١٦ على أنه:". **/أ/ يجب أن تكون المرافعة في قاعة المحاكمة علنية إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء ذاتها أو بناء على طلب أحد الخصوم إجراءها سراً حفظاً للنظام أو مراعاة للآداب العامة أو لحرمة الأسرة...**".

التجارية والصناعية وتشويه سمعتهم، وهزّ ثقة المتعاملين معهم، خاصة وأنّ سمعتهم التجارية تعدّ من أهم ما يعتمدون عليه في نجاح أنشطتهم ومشروعاتهم [١].

ج) لم ينص صراحةً على حق لجنة الطعن دعوة المكلف لحضور جلسات الاعتراض، كما لم يمنعها من ذلك، وحبّذا لو أنّ المشرّع ينصّ صراحة على ضرورة حضور المكلف جلسات الاعتراض بمفرده أو بوساطة وكيل عنه؛ وذلك لتحقيق نوع من التوازن بينه وبين الإدارة الضريبية الممثلة في هذه اللجنة، وإيجاد حالة من الثقة لدى المكلفين من هذه اللجان.

ثانياً ــ لجنة إعادة النظر:

منح قانون الضريبة على الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ المكلفين الذين اعترضوا على تكاليفهم المؤقتة أمام لجنة الطعن ولم تأخذ بوجهة نظرهم، أو أدخلت تعديلات على تكاليفهم المؤقتة بزيادتها، الحق بالاعتراض على قراراتها أمام لجنة إعادة النظر خلال مهلة ثلاثين يوماً تبدأ بدءاً من اليوم التالي الذي يلي تاريخ تبلغهم الإخطار الفردي المرفق به صورة عن قرار لجنة الطعن القاضي بزيادة التكليف [٢] وإلا أصبح هذا التكليف قطعياً [٣]، كما منح الإدارة الضريبية أيضاً الحق في الاعتراض على قرار التكليف، إلا أن هذا الاعتراض مقيد بشروط محددة، وعليه سندرس إجراءات النظر بالاعتراض، وفقاً للآتي:

النظر في طلب إعادة النظر:

تجتمع لجنة إعادة النظر بدعوة من رئيسها ولا تصح قراراتها إلا بحضور ثلاثة من الأعضاء على الأقل، منهم الرئيس وممثل المهنة أو الحرفة، وتتخذ قرارات اللجنة بأكثرية أصوات الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات عند اجتماعها بكامل هيئتها يكون صوت الرئيس مرجحاً [٤].

---

[١] انظر: د. محمد علي عوض الخزاري. (٢٠٠٢)، **المنازعات الضريبية ووسائل إنهائها (دراسة مقارنة)**، ط ١، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص٤٣.

[٢] انظر: المادة /٢٩/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٣] انظر: الفقرة ب من المادة /٣٢/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٤] انظر: الفقرة د من المادة /٣٣/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

تفحص اللجنة هذه الطلبات في الشكل أولاً، ومن ثم وبعد التحقق من توافر الشروط الشكلية تنتقل للنظر في الموضوع والفصل فيه. ولم يحدّد القانون صيغة معيّنة أو شكلاً معيناً لطلب إعادة النظر، وإنما اشترط أن تتوفّر في الطلب الشروط التالية لقبوله شكلاً:

أ) تقديم طلب إعادة النظر خلال مهلة ثلاثين يوماً، تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغ الإخبار بالتكليف الفردي أصولاً [١]، وكلّ اعتراض يقدّم بعد هذه المهلة يردّ شكلا من قبل لجنة إعادة النظر دون البحث في أساسه.

وقد ورد عن وزارة المالية بلاغ تضمن: "حق كل من المكلفين والدوائر المالية يجب أن يكونا متساويين، وأنّ حق الدوائر المالية بالاعتراض يبدأ مع حق المكلف بنفس الوقت، أي منذ تاريخ تبليغه الإخبار الفردي ".[٢]

ب) إرفاق إيصال مع الطلب يثبت أنه قد دفع إلى الخزينة تأميناً قدره /١٠٠٠/ ليرة سورية [٣].

ج) أن يكون الطلب كتابياً وموقعاً عليه من قبل المكلف بالذات، أو من قبل وكيله القانوني، وعليه أن يذكر في الاعتراض رقم الوكالة وتاريخها أو المستند المقبول الذي يخوله الحق في الدفاع عن موكله.

تقوم هذه اللجنة بالتحقيق في الاعتراضات المقدمة من المكلفين أو من الدوائر المالية على قرارات لجنة الطعن أو الدوائر المالية، وذلك بتدقيق طلبات إعادة النظر بالاستناد إلى اللوائح الخطية والوثائق الثبوتية – وبالإيعاز بإجراء تحقيقات إضافية – أو أن تعيّن خبراء إذا رأت ضرورة لذلك [٤].

تحكم لجنة إعادة النظر في الطلبات بقرارات معللة قطعية، وللمكلف الحق بطلب التصحيح والطعن فيها ضمن الشروط المحدّدة فيهما في قانون ضريبة الدخل.

ويبدو أن الملاحظات التي أوردت على لجنة الطعن في نظر الاعتراضات المقدمة إليها، يمكن إيرادها أيضاً على لجنة إعادة النظر في الطعون التي تنظر بها.

---

(١) انظر: الفقرة "ب" من المادة /٣٢/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

(٢) انظر: بلاغ وزارة المالية رقم (٢٤/٨/١٥١٢٤) تاريخ ١٩٥٣/٩/٢٦؛ مشار إليه: أ. نوري ضبيط، مرجع سابق، ص ٤٢٧.

(٣) انظر: المادة /٣٤/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

(٤) انظر: المادة /٢٦/ من قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

المطلب الثاني

التكييف القانوني لقرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

لم يعد القضاء مقتصراً على المحاكم بالمعنى الحرفي والضيق والوارد تعدادها في قوانين التنظيمات القضائية، ويعمد المشرع في حالاتٍ كثيرة إلى إنشاء لجان إدارية ويمنحها اختصاصاً قضائياً، وتكون إما لجاناً متخصصة بنوعٍ محدد من المراجعات، أو تكون مؤقتة. (١)

أما بخصوص تكييف قرارات تلك اللجان وما إذا كان لها صفة قضائية أم لا، فهذا ليس بالأمر السهل والتحليلات الفقهية عديدة ومتناقضة، وحتى أحكام القضاء، لم ترس على رأي محدد لكن الجامع المشترك فيما بينها أن المشرع وحده يملك القدرة لكي ينشئ لجنة ذات اختصاص قضائي. وعند سكوت النص القانوني حول تحديد طبيعة قرارات تلك اللجان، فإن القاضي الإداري يعمد إلى تفسير إرادة المشرع وفقا للمعايير المعتمدة. وبالرغم من وجود اجتهادات وفيرة وآراء فقهية حول هذا الموضوع، إلا أنه لم يكن سهلاً التعرف بصورة واضحة عن معايير التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري (التي تمت دراستها في الفصل الأول). ونجمت هذه الصعوبة من أن عناصر المعيارين المادي والشكلي، لم تكن لتجتمع في الوقت نفسه. بل يمكن أن نجد بعض العناصر المتوافرة في لجنة هي غير متوافرة في لجنة أخرى إن لم يكن الموجود هو نقيضها. لهذا لم يكن المعيار المادي أو المعيار الشكلي محل اهتمام القاضي عند تحديده طبيعة الهيئة، وإنما كان يستخلص هذه الطبيعة من خلال حزمة من الإشارات التي تساعد في تكوين قناعته حول طبيعة هذه اللجان. وتستوحى هذه الإشارات عبر الأسس التي وضعها المشرع في تشكيل اللجنة، وتعيينه الأصول التي تتبعها في اتخاذ قراراتها وطرق الطعن المقررة ضد هذه القرارات(٢).

وسنتعرف في هذا المطلب على ما ورد من الفقه والقضاء حول تكييف قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي هل هي قرارات إدارية أم قضائية، ونتناول في **(الفرع الأول)** إضفاء الصفة

---

(١) انظر: د. طعيمه الجرف. (١٩٧٠)، **القانون الإداري**، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر: القاهرة، ص٣٤٦؛ وانظر أيضاً: د. محمود حافظ. (١٩٧٥)، **القرار الإداري "دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص٢٢.

(٢) *C.E. ١٢ juillet ١٩٦٩, L'Étang, RDP ١٩٧٠, p٣٨٧, note Waline; P. Klaousen - administrative, mélanges Eisenman: ١٩٧٥ p٢٦٥. Réflexions sur la définition de la notion de juridiction dans la jurisprudence du Conseil d'État- Petites affiches ٣٠ juillet ١٩٩٣p٢٢.*

مشار إليه: د. فوزت فرحات. (٢٠١٢)، **القانون الإداري العام" الكتاب الثاني"**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ص٢٤ وما بعدها.

الإداريــة علــى قــرارات اللجــان ذات الاختصــاص القضــائي، وفــي **(الفــرع الثــاني)** إضــفاء الصــفة القضــائية على قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي.

الفرع الأول

إضفاء الصفة الإدارية على قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي

وقــف المشــرع الســوري موقفــاً لافتــاً إزاء تحديــد الطبيعــة القانونيــة لقــرارات اللجــان ذات الاختصــاص القضــائي، وهــذا مــا حددتــه المــادة /٨/ مــن قــانون مجلــس الدولــة رقــم /٣٢/ لعــام ٢٠١٩ ونصــت:" ز- **الطلبــات التــي يقــدمها ذوو الشــأن بإلغــاء القــرارات الإداريــة النهائيــة.**"، وكــذلك المــادة /١١/ مــن القــانون ذاتــه عنــدما عــدها المشــرع ضــمن طائفــة القــرارات النهائيــة فنصــت بأنــه:" **يخــتص مجلــس الدولــة بهيئــة قضــاء إداري بالفصــل فــي الطعــون بــالقرارات النهائيــة الصــادرة عــن جهــات إداريــة لهــا اختصــاص قضــائي** ..."، وبالتــالي فــإن هــذه القــرارات تخضــع كغيرهــا مــن القــرارات الإداريــة للنظريــة العامــة للقــرارات الإداريــة بكل جوانبها سواءً لجهة شروط صحتها أو لجهة طرق الطعن فيها. [١]

لقد اعتمد المشرع على المعيار الشكلي في نصه التشريعي السابق متجاهلاً أهمية المعيار الموضوعي في التمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري، وأضفى الصفة الإدارية لجميع القرارات الصادرة عن تلك اللجان. وسنوضح هذه الصفة بالنسبة لقرارات اللجان الاستملاكية المنصوص عليها في قانون الاستملاك رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣، وكذلك قرارات اللجان الضريبية المنشأة بقانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

أولاً- قرارات لجان الاستملاك هي قرارات إدارية :

تتألف هذه اللجان من ثلاث لجان (لجنة التقدير البدائي، ولجنة إعادة النظر، ولجنة حل الخلافات) وكل لجنة تتبع إجراءات محددة وفقاً للقانون الناظم لعملها، إلا أن هذا القانون لم يحدد طبيعة تلك القرارات هل هي إدارية أم قضائية أم شبه قضائية بل اكتفى بذكر أن قراراتها تكتسب الصفة القطعية في حالات معينة – ذكرناها سابقاً- مما ثار الجدل بين الفقه والقضاء حول طبيعتها، فنجد أغلب الفقه أضفوا عليها الصفة الإدارية وأن ما يصدر عنها يعد قراراً إدارياً نهائياً.

---

[١] انظر: د. سعيد نحيلي. د. عبسي الحسن، **أوجه النشاط الإداري**، مرجع سابق، ص٢٢٧.

فذهب "**الدكتور سعيد نحيلي**" في سبيل التكييف القانوني لقرارات تلك اللجان إلى معياران لتحديد طبيعة قرارات اللجان الإدارية هما: المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي [١].

فالمعيار الشكلي يركّز على طبيعة تشكيل هذه اللجان، فهي تشكل من إداريين أو نقابيين، وبالتالي فإن قراراتها هي **قرارات إدارية**، بحسبان أنها صادرة عن سلطات إدارية منحها المشرع صلاحيات محددة.

وتطبيقاً للمعيار الشكلي على اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يمكن القول: إن تلك اللجان ليست محاكم بالمعنى المحدد في الدستور، بحسبان أن المحاكم هي سلطة قضائية تشكل من قضاة تحققت فيهم شروط القاضي المنصوص عنها في قانون السلطة القضائية أو في قانون مجلس الدولة.

أما موضوعياً، فالمعروف أن المحاكم تصدر قرارات وأحكاماً قضائية باسم الشعب، وأحكامها تتمتع بحجية الشيء المقضي به، وبالتالي فإن هذه الأحكام لا تقبل المراجعة إلا أمام محاكم الدرجة الثانية (استئناف أو نقض)، ولأن قانون مجلس الدولة السوري أسند اختصاص الفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي لمحاكم القسم القضائي في مجلس الدولة، فيكون بذلك قد اعتمد على **المعيار الشكلي**، لأنه عدَّ قرارات تلك اللجان قرارات إدارية.

غير أن تطبيق نص المادة /١١/ من قانون مجلس الدولة إنما مقيَّد بعدة قيود، **الأول** منها: أن يكون سبب الطعن في قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي متعلقاً بعدم الاختصاص، أو بوجود عيب في الشكل أو الإجراءات أو بوجود مخالفة مباشرة للقانون أو بوجود خطأ في تطبيقه أو تفسيره، أو بوجود عيب إساءة استعمال السلطة من قبل تلك اللجان.

أما القيد **الثاني**: فيتجلى بألَا يكون المشرع قد حدد مرجعاً قضائياً خاصاً للطعن في قرارات هذه اللجان، ففي حال فعل ذلك يجب عندئذٍ الالتزام والتقيد بإرادة المشرع [٢]. فعدَّها **قرارات إدارية** على حسبان أن ما نصت عليه المادة السابعة من المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ بأن قرارات الاستملاك تعد قرارات محصنة ضد جميع أنواع المراجعة والطعن لا يغير من هذه الحقيقة كونها قرارات إدارية، إذ إن حصانة القرار وقطعيته لا يمكن أن تتوافر إطلاقاً في قرار يعتريه عيب من

---

[١] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة العامة" ج٣**، مرجع سابق، ص١٧٥.

[٢] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة العامة" ج٣**، مرجع سابق، ص١٧٦.

عيوب عدم المشروعية كعيب عدم الاختصاص أو عيب مخالفة القانون أو عيب الخطأ في تطبيقه وتفسيره أو عيب إساءة استعمال السلطة. [١]

وقد استقر الاجتهاد القضائي على ذلك. فقد جاء في إحدى قرارات محكمة النقض السورية:" **إن الطعن أو طلب الإلغاء هو أصل أساسي من الأصول العامة في القانون، وكل نص تشريعي يحجبه هو مخالف للدستور** [٢]".

هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية وجاء في واحد من قراراتها أنه:" **عندما ينص المشرع على إضفاء الصفة القطعية على قرار معين، فإنما يقصد بذلك القرارات التي تصدر مستجمعة الأسس التي قضى القانون بوجوب استكمالها، بيد أن الصفة القطعية إنما تنحسر بطبيعة الحال عن القرارات التي يشوبها عيب جسيم يهوي بها إلى إدراك الانعدام**" [٣].

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري إزاء القرارات الصادرة عن لجان الاستملاك فقد عدَّتها قرارات إدارية بقولها:" **قرارات اللجان الاستملاكية قرارات إدارية ولا وجه لاختصاص القضاء العادي في رؤية المطاعن المثارة حولها. فإن قانون الاستملاك (٢٠ لسنة ٨٣) سلخ عن القضاء العادي الاختصاص برؤية أي نزاع حول تقدير قيمة العقار المستملك.**" [٤]

وفي موقف آخر ذهب "**الدكتور نجم الأحمد**" في تحديد الصفة القطعية لتلك القرارات بقوله: فإن القرارات التي يمنحها المشرع صفة القطعية والابرام هي تلك القرارات السليمة والقائمة على أسس قانونية والمبرأة من العيوب الجوهرية وما عدا ذلك من القرارات فلا تشملها الحصانة المقصودة وبالتالي فهي ليست عصمة من الإلغاء [٥]. وعلى هذا ذهبت المحكمة الإدارية العليا في سورية في حكم لها صدر عام ٢٠٠٤ إلى أن: "**قيام لجنة إعادة النظر بتقدير العقار على أساس أنه زراعي خلافاً**

---

[١] انظر: د. سعيد نحيلي. د. عبسي الحسن، **أوجه النشاط الإداري**، مرجع سابق، ص٢٢٨.

[٢] انظر: قرار الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية رقم /١/ لعام ١٩٨٠؛ مشار إليه: د. سعيد نحيلي. د. عبسي الحسن، المرجع السابق، ص ٢٢٨.

[٣] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٥٩/لعام ١٩٨٨؛ مشار إليه: د. سعيد نحيلي. د. عبسي الحسن، المرجع السابق، ص ٢٢٨.

[٤] انظر: القضية ٤١٤٣ أساس لعام ١٩٩٢ قرار ٤٧٢ لعام ١٩٩٢ تاريخ ١٩٩٢/٣/١٠، محكمة القضاء الإداري السورية.

[٥] انظر: د. نجم الأحمد، **المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك**، مرجع سابق، ص٣٣.

للواقع الذي يظهر أنه واقع ضمن المخطط التنظيمي يجعل قرار اللجنة مشوباً بعيب جسيم موجب لانعدامه." [١]

ويعتقد الباحث أن القرار الصادر من تلك اللجان يجب ألاّ يكون مبرماً، ومن الأفضل إخضاعه إلى الرقابة القضائية، وإذا كان الهدف هو التعجيل في تقدير القيمة كي لا يتعطل المشروع فمن الممكن النص على آجال محددة للفصل قضائياً في الاعتراضات، والقول بغير ذلك يجعل من الإدارة خصماً وحكماً في الوقت ذاته، وقد لا يكون تقدير اللجنة دقيقاً مما يلحق الضرر بالأفراد. [٢]

لا شك في أن اللجان الإدارية الخاصة بقانون الاستملاك رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ هي التي تقوم بمهام الاستملاك وأعبائه بعد صدور قرار الاستملاك (كما ذكر سابقاً)، وتتمتع بسلطات تقديرية واسعة في تخمين العقارات المستملكة والبت في الاعتراضات التي تنالها، وهذه المؤشرات تثير الشكوك حول مصداقية عمل تلك اللجان، لأن التقديرات التي تصدر عنها بطبيعة الحال ستكون ميالة إلى كفة الإدارة، كونها مؤلفة من أعضائها وهمها الأول والأخير الوصول إلى أسعار لا تكبد معها الخزينة بمبالغ كبيرة، وعليه نجد أن القرارات الصادرة عن هذه اللجان كغيرها من القرارات الإدارية التي لم يحصنها الدستور من الرقابة القضائية ونصت المادة /٢٨/ من دستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن حق التقاضي وسلوك سبل الطعن مصون لكل مواطن.

ومن خلال استقراء أحكام المحكمة الإدارية العليا يلاحظ بأنها تبنت المعيار الشكلي في إضفاء الصفة الإدارية لقرارات اللجان الاستملاكية، ومن هذه الأحكام ما قضت به بالقول:" **إن عدم قابلية قرارات لجنة إعادة النظر للطعن طبقاً للمادة /٢٤/ من قانون الاستملاك، محله القرارات المتفقة مع أحكام القانون، لا تلك التي يزايلها هذا الوصف، إذ في هذه الحالة الأخيرة تنبسط عليها الرقابة القضائية حسب المعتاد شأنها في ذلك شأن أي قرار إداري معيب.**" [٣]

وفي حكم أخر لها إزاء تكييفها للقرارات الصادرة عن لجنة إعادة النظر بأنها قرارات إدارية نهائية فقررت:" **أن قرارات لجان إعادة النظر بالتقدير البدائي لقيم العقارات المستملكة، هي من القرارات**

---

[١] راجع: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١١٢ وما بعدها.

[٢] انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١١١.

[٣] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /١٨٦/ في الطعن رقم / ٢١٤ / لعام ١٩٧٣، مشار إليه: صبحي السلوم، **شرح قانون الاستملاك السوري**، مرجع سابق، ص٣٤.

الإدارية النهائية التي يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالنظر في الطعون التي تستهدفها." [١]

ونفت هذه المحكمة الصفة التحكيمية عما يصد عن لجنة إعادة النظر بل هو قرارات إدارية، وجاء في حكمها:" **إن قرارات لجان إعادة النظر المنصوص عليها في قانون الاستملاك ليست صكوكاً تحكيمية وهي بهذا لا تدخل في شمول الفقرة الثانية من المادة /٤٤/ من قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ ولا حاجة لاستفتاء الإدارة المختصة بشأنها."** [٢]

ومما سبق يستنتج أن القرارات الصادرة عن لجنة التقدير البدائي ولجنة إعادة النظر المنصوص عليها في قانون الاستملاك النافذ هي ذات صفة إدارية بحتة، وأن منحها المشرع الصفة القطعية لقراراتها لا يغير من كونها قرارات إدارية تخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية، وهذا الأمر لا ينطبق على لجنة حل الخلافات التي اتفق الفقه والقضاء بأنها لجنة ذات اختصاص قضائي وما يصدر عنها قرارات ذات صفة قضائية كما سيتم إيضاحه لاحقاً.

ثانياً ــ قرارات لجان الضريبية هي قرارات إدارية:

تضطلع اللجان الضريبية المنصوص عليها بالقانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ بدور مهم في تحقيق أهداف النظام الضريبي، وكما سبق وذكرنا في معرض إجراءات التقاضي أمام لجان ضريبة الدخل بانها تتألف من ثلاثة لجان وهي لجنة الطعن (فرض الضريبة)، ولجنة إعادة النظر، والهيئة العامة للجان إعادة النظر، إلا أن تشكيل هذه اللجان وطبيعة إجراءاتها وعملها يثير تساؤلات حول طبيعة ما يصدر عنها من قرارات، وهذا ما كان موضوع نقاش لدى فقهاء المالية، فالقانون المذكور خلا من ذكر طبيعة تلك اللجان كما هو الحال في اللجان الاستملاكية في تحديد طبيعة قراراتها.

---

(١) انظر: القرار رقم /٥٦٩/ لعام ١٩٩٣ أساس ٢٣٥٦ المحكمة الادارية العليا السورية، قاعدة ١٦٠٣ مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا لعام ١٩٩٣.

(٢) انظر: رأي مجلس الدولة رقم /٢١/ لعام ١٩٦٢، مشار إليه: صبحي السلوم، **شرح قانون الاستملاك السوري**، مرجع سابق، ص٣٦.

فذهب بعض الفقهاء بأن لجنة إعادة النظر في المنازعات الضريبية مجرد لجنة إدارية، فهي تباشر سلطتها في التقدير بوصفها الهيئة المختصة بالتقدير ابتداءً لأنها هي التي تنظر بالطعون المقدمة إلى الإدارة الضريبية. [١]

وكذلك الأمر ذهب عدد من الباحثين إلى القول: إن طبيعة القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المختصة بنظر منازعات الضرائب سواء لجنة الطعن أو لجنة إعادة النظر أعمالاً إدارية وذلك عندما استندوا إلى المعيار الشكلي في تحدديهم لتلك الطبيعة [٢]على الرغم من الاعتراف بكون تلك الجهات تمارس اختصاصاً قضائياً.

واصحاب المعيار الشكلي قالوا: إن العمل القضائي يتحدد من خلال النظر إلى المظهر للجهة التي أصدرت القرار دون التعمق بمضمونه وفحواه وطرحت بشأن هذا المعيار نظريتان (ذكرناها سابقاً في الباب الأول) هما: نظرية كاريه دي مالبرغ، ونظرية ميركل وكلسن، بالنسبة لنظرية "**كاريه دي مالبرغ**" فان صاحبها يطرح عنصرين لتمييز العمل القضائي، **احداهما عضوي**: يتمثل بإصداره من جهة مشكلة خصيصاً لممارسة مهمة القضاء والفصل في الخصومات، **والآخر اجرائي :** يتمثل باتباع تلك الجهة إجراءات معينة لممارسة تلك المهمة[٣].

اما نظرية "**ميركل وكلسن**" فإن أصحابها ذهبوا إلى القول: إن جوهر التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي يكمن في التمييز بين الوضع الذي يشغله من يمارس الوظيفة الإدارية (هنا تربطهم برؤسائهم رابطة التبعية كون للرؤساء الإداريين حق اصدار التعليمات والتوجيهات لمرؤوسيهم)، وبين من يمارس الوظيفة القضائية (عكس الطائفة الأولى) [٤].

---

[١] انظر: د. محمد الحلاق. د. عبد الهادي الحردان. (٢٠٠٣/٢٠٠٤)، **دراسات في التشريع الضريبي**، ط ١، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ص٤٠٦.

[٢] انظر: د. محمد رضا السيلاوي. (٢٠١٥)، **المنازعات الضريبية في التشريع الضريبي العراقي "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، لبنان: بيروت، ص ١٣٤.

[٣] انظر: د. نبيل اسماعيل عمر، **أصول المرافعات المدنية والتجارية**، مرجع سابق، ص ٣٢٣ و٣٢٦.

[٤] انظر: د. أحمد محمد جمعة. (٢٠٠٠)، **الطعون الإستئنافية أمام محاكم مجلس الدولة**، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص ٢٧١.

فهذا القول يستهدف تحديداً لجان إعادة النظر والهيئة العامة المنصوص عليها في قانون ضريبة الدخل، وكان الرأي مستند إلى عدد من المسوغات واهم تلك المسوغات إن قانون السلطة القضائي رقم /٩٨/ لعام ١٩٦١ الذي نظم أنواع المحاكم ودرجات التقاضي، لم يورد نصا يذكر فيه تلك الجهات المختصة في نظر المنازعات الضريبية وهو ما يخلع عنه الصبغة القضائية. ان النصوص القانونية التي نظمت عمل تلك اللجان خلت من اشارة صريحة إلى انها جهات قضائية (ما عدا لجنة حل الخلافات في قانون الاستملاك) وان القرارات التي تصدر عنها هي قضائية لذا عدّت جهات إدارية.

ويعتقد الباحث تلك الحجة أنها غير دقيقة كون ان المشرع في كثير من الاحيان قد يمنح لقرارات جهة ما حجية الأحكام القضائية حتى وان كانت غير قضائية، الا انه هناك من يرد على تلك الحجة بالآتي أن هذا القول غير دقيق وإن كانت جهات غير قضائية لكونها استثناء عن الولاية العامة للقضاء، ولا يضفي عليها الصبغة الإدارية، لان المشرع قد يمنح لقرارات جهة ما حجية الأحكام القضائية حتى وأن كانت غير قضائية وهو ما نشاهده بالنسبة للجان إعادة النظر.

كما أن لجان إعادة النظر الضريبية عندما تصدر قراراتها فهي لا تتمتع بحجية الشيء المقضي به عكس القرارات الصادرة من المحاكم فهي تتمتع بحجية الشيء المقضي به.

إذاً وفقاً لما ورد أعلاه فإن كثيراً من الفقهاء ذهبوا إلى القول: إن لجان إعادة النظر هي ذات سلطات إدارية حتى لو ترأسها قضاة كون أن تعينهم هنا هو لسبب خبرتهم القانونية فقط، وذهب قسم آخر للقول بأن الاعضاء الذين يشكلون تلك اللجان سواء اعضاء لجان الطعن أو لجان إعادة النظر أو الهيئة العامة هم من الموظفين الإداريين، لذا فهي تُعد جهات إدارية بحتة وهذا ما ذهب إليه الفقهاء المصريون [١]الذين أضفوا الصفة الإدارية على قرارات لجان ضريبة الدخل وعدّوها لجاناً أو هيئات إدارية بحته [٢].

---

[١] انظر: د. هند عبد الحليم طنطاوي، **المعيار المميز للعمل القضائي عن القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ٣١٥.

[٢] انظر: ما تجدر الإشارة إليه: أن قانون نزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع المصري رقم /١٠/ لعام ١٩٩٠ لم ينشئ لجاناً ذات اختصاص قضائي للبت في الاعتراضات على التقدير أو على منازعات الملكية، فتلك الاعتراضات تختص بالنظر بها المحكمة الابتدائية وفقاً لنص المادة /٨/ منه بأن:" ولذوي الشأن الحق في الطعن على القرار الذي يصدر في الاعتراض أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار ويرفع الطعن بالطرق المبينة في قانون المرافعات خلال ستين يوما من تاريخ إعلانهم."، لذلك عندما نقصد بلجان إعادة النظر أو لجان الطعن في التشريع المصري فهي تلك المنشأة بقانون ضريبة رقم /٩١/ لعام ٢٠٠٥.

وتأكيداً لما سبق فقد قضت **محكمة النقض السورية** بأن القرارات الصادرة عن لجنة إعادة النظر قرارات إدارية تخضع إلى رقابة القضاء الإداري بقولها:" **إن كان النزاع يدور حول ما إذا كانت الجهة الطاعنة خاضعة لضريبة الدخل على أساس الدخل المقطوع أم على أساس الأرباح الحقيقية أي أنه يتعلق بتحديد الصنف الضريبي تكون اللجان المالية هي المخولة قانونا بالفصل في هذا النزاع. إن مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري هو المختص في تقرير انعدام القرارات الصادرة عن لجنة إعادة النظر كون هذه القرارات إدارية.**" [١]

أما بالنسبة لموقف المحكمة الإدارية العليا فقد أضفت الصفة الإدارية لقرارات اللجان الضريبية، وفي حكم لها من تحديد مفهوم القرار الإداري القطعي الصادر عن لجان الفرض الضريبي قررت بأن:" استقر الاجتهاد على أن **القطعية تلحق القرار الإداري** الصادر مستندا إلى اصوله القانونية ومستكملا لإجراءاته الأساسية ولا يشوبه عيب من عيوب الانعدام، واللامشروعية. فاذا ما تبدى بان قرار فرض الرسم مشوب بعيب مخالفة القانون والإجراءات الأساسية لفرض الرسم انحسرت عنه القطعية وعادت لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري سلطته الكاملة بفرض الرقابة على قانونية التكليف... أنه وعلى موجب أحكام المرسوم التشريعي ذي الرقم (٩٨) لسنة ١٩٦٥ فان مقابل التحسين انما يفرض بسبب التحسين الذي يطرا على العقارات نتيجة القيام بعمل من اعمال المنفعة العامة ومنها تعديل أوجه الانتفاع والاستعمال للعقارات أو تعديل الوجائب والقيود المفروضة عليها...لجوء صاحب العقار السكني إلى تأجيره بحالته الراهنة ليكون مقراً لدار سفارة دون تحقق صفة النفع العام في هذا الشأن أو القيام بتبديل أو تعديل وجائب العقار أو القيود المفروضة عليه لا يسوغ فرض رسم مقابل التحسين على هذا العقار لا سيما أن استعماله على هذا النحو قد يكون استعمالاً مؤقتاً يعود بعدها للاستعمال السكني بالحالة التي كان عليها." [٢]

---

[١] انظر: القرار رقم /٢٣١٨/ لعام ١٩٨٣، أساس ٣٤٤٦ محكمة النقض السورية – الدوائر المدنية؛ مشار إليه: صبحي سلوم، مرجع سابق، ص٣٨.

[٢] انظر: القرار رقم /٦٥/ لعام ١٩٨٨، أساس ٥٩ المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة في سورية، قاعدة ٢٠٩٧ مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا لعامي ١٩٦٥ و١٩٩٠.

الفرع الثاني

إضفاء الصفة القضائية على قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي

اعتمد أنصار الاتجاه الذي نادى بإضفاء الصفة الإدارية لقرارات تلك اللجان على المعيار الشكلي ولكن ذهب جانب آخر من الفقه والقضاء إلى القول: إن قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي قرارات **قضائية** مستندين في ذلك إلى بعض عناصر وردت عند أصحاب المعيار الموضوعي والمعيار المختلط [١].

وأصحاب المعيار الموضوعي استندوا في تحديد العمل القضائي على أساس مضمون ذلك العمل أياً كانت الجهة التي اصدرته. ومن أبرز النظريات التي قالت بهذا المعيار هي نظرية "**دوجي**" ونظرية " **جيز**".

بالنسبة لنظرية " **دوجي**" فإنها تفترض لتحقيق العمل القضائي توافر ثلاثة عناصر موضوعية هي: **الادعاء** وهو ان يدعي شخص ما بوجود عمل أو تصرف معين مخالف للقانون أو يشكل اعتداء عليه، أما **التقرير** وهو تثبيت أو تحقق يصل إليه القاضي بعد عمليات مختلفة من فحص ودرس وبحث مستخدماً وسائل البينة القانونية، **والقرار** وهو النتيجة المستخلصة من التقرير وينتهي إليها البحث.

أما نظرية "**جيز**" فهي تقوم على أساس أن جوهر العمل القضائي يكمن في تقرير منصب على مركز قانوني سواء كان مركز قانوني خاص أو مركز قانوني عام أو على وقائع. ولكن يشترط ان يتمتع هذا التقرير بقوة الحقيقة القانونية، أي حجية الشيء المقضي به. [٢]

وعلى ضوء ذلك نبين بعض الآراء الفقهية والأحكام القضائية التي تبنت هذه المعايير على لجان الاستملاك ولجان الضريبة **وفقاً للآتي:**

---

[١] لتذكير بما ورد في الباب الأول بأن المعيار المختلط: يقوم على أساس الجمع بين عناصر المعيار الموضوعي مع عناصر المعيار الشكلي في تحديد العمل القضائي ويرى أصحابه أنه من غير الممكن الاعتماد على المعيار الشكلي فقط أو على المعيار الموضوعي لوحده في تمييز العمل القضائي بل يجب الاعتماد على معيار خاص يجمع بين عناصر المعيارين المذكورين وأبرز من قال في هذا المعيار هو الفقيه جوليان (guillien).

[٢] انظر: د. وجدي راغب فهمي، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، مرجع سابق، ص ٤٦.

أولاً ــ قرارات لجان الاستملاك هي قرارات قضائية :

تعد **لجنة حل الخلافات** من اللجان التي لم يثار الخلاف حول طبيعة قرارتها بخلاف الحال للجنة إعادة النظر، فقد نص المشرع صراحةً في المادة /١٨/ من قانون الاستملاك النافذ بأنها لجنة ذات اختصاص قضائي وتتمتع بكل الحقوق الممنوحة للمحكمة [١]، وكما نص القانون المذكور على أن قراراتها تقبل الاستئناف إشارة ضمنية من المشرع على إضفاء الصفة القضائية لقراراتها. وعلى هذا استقر الفقه والقضاء وعدّها من قبيل اللجان ذات الاختصاص القضائي وأن ما يصدر عنها من قرارات تعد أحكام قضائية، وهي بذلك تعدّ درجة من درجات التقاضي.

وهذا ما أكدته محكمة النقض في حكم لها بقولها:" **يمتنع على الأطراف طرح النزاع مجدداً بذات الحق محلاً وسبباً إذا انبرمت الأحكام القضائية لأنها تصبح حجة قاطعة دامغة بمواجهتهم... كذلك يتضح من نصوص قانون الاستملاك أن هذه اللجنة ذات صفة قضائية بحتة وبذلك فإن ما يصدر عنها من أحكام إنما يحمل صفة الحكم القضائي بكل ما تحمله هذه الصفة من معاني ومباني ونتائج وآثار.**".[٢]

أما بالنسبة **للجنة إعادة النظر** المنصوص عليها في قانون الاستملاك فأن المشرع السوري لم يوضح طبيعة قرارات لجنة إعادة النظر إيضاحاً صريحاً بخلاف ما نص عليه في لجنة حل الخلافات التي عدها لجنة ذات اختصاص قضائي.

وبغياب النص التشريعي بشأن تكييف قرارات تلك اللجنة نستقرأ أحكام المحكمة الإدارية العليا من هذا التكييف فيلاحظ أن موقفها لم يكن ثابتاً فكما أخذت بالصفة الإدارية لتلك القرارات اتجهت أيضاً لإضفاء الصفة القضائية لقرارات لجنة إعادة النظر في عدة أحكام لها استناداً للمعيار الموضوعي، فقضت بأن هذه اللجنة من اللجان القضائية الاستثنائية، وجاء في حكمها بإن:" **لجان إعادة النظر جهات قضائية استثنائية، قراراتها مبرمة كالقرارات المكتسبة الدرجة القطعية.**" [٣]

وهذا ما أكدته في حكم آخر لها بأن قراراتها قضائية، وذلك في حال عودة اللجنة عن قرارها النهائي وعدّته تجاوزاً لقرار قضائي مكتسب الدرجة القطعية، فنصت في حكمها:" إن ولاية لجنة إعادة

---

[١] انظر: المادة /٢٠/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨.

[٢] انظر: القرار رقم ١٣١٠ أساس ١٣١٥ لعام ٢٠١٥ الصادر عن محكمة النقض السورية – الدوائر المدنية – قاعدة٥٢ ، منشور في مجلة المحامون لعام ٢٠١٧، اصدار ١ إلى٤ .

[٣] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم / ٣٣ / لعام ١٩٦٤؛ مشار إليه: صبحي سلوم، مرجع سابق، ص٣٩.

النظر تنتهي بإصدارها القرار النهائي، فإذا قامت الإدارة بعد ذلك بإعادة توجيه الدعوة إلى لجنة إعادة النظر لإعادة النظر في تقدير الأسعار التي حددتها في ضوء معطيات جديدة واستجابت لجنة إعادة النظر الجديدة لطلب الإدارة وأعادت التقدير فإن ذلك يعدّ في غير محله القانوني وتجاوزاً على قطعية **القرارات القضائية المبرمة** وإجراء مشوباً بعيب تجاوز السلطة." [١]

وفي حكم آخر لها وصفت تلك اللجنة بأنها من اللجان ذات الاختصاص القضائي فقضت بأن:

" **القرار الذي تصدره لجنة إعادة النظر يعدّ من القرارات الصادرة عن جهة إدارية ذات اختصاص قضائي، حدد قانون الاستملاك لها الأصول الواجب اتباعها للوصول إلى قرارها، وإن مخالفة هذه الإجراءات يشكل عيباً جوهرياً يجعل قرارها باطلاً.**" [٢].

ومن استقراء تلك الأحكام نجد أن المحكمة الإدارية العليا أخذت بالمعيار الموضوعي في تكييفها للقرارات الصادرة عن لجنة إعادة النظر، فغياب النص القانوني أفسح لها المجال لترجيح المعيار الموضوعي على حساب المعيار الشكلي، رغم أن أحكامها متأرجحة بين الصفة الإدارية والقضائية، ولكن يغلب على أحكامها الصفة القضائية يضاف لذلك رغبتها في حسم تنازع الاختصاص لتصبح صاحبة الولاية على ما تصدره تلك اللجان من قرارات.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هل قرارات لجنة التقدير البدائي قرارات إدارية أم قضائية؟

تتألف من عناصر إدارية بحته فهي حسب المعيار الشكلي لجنة إدارية ولا تعد لجنة ذات اختصاص قضائي لأن تشكيها من عناصر إدارية خالصة، أما الأمر مختلف استناداً إلى المعيار الموضوعي لأن تقدير قيمة العقارات المستملكة يختص بها القضاء في حال امتناع الإدارة عن القيام بهذا التقدير، وبالتالي فإن عمل لجنة التقدير البدائي يعد عملاً قضائياً، وهذا ما استقرت عليه محكمة النقض في أحكامها، ونصت بأن:" **لئن كان الاجتهاد القضائي مستقرا على أن المحكمة تملك حق القيام بتقدير قيم العقارات المستملكة فيما إذا تمنعت الإدارة عن القيام به إلا أن مثل هذا الاتجاه تصح مراعاته فيما إذا لم يكن هنالك إجراء متكامل يتعلق بالتقدير له أثره القانوني بقوة النصوص المشار إليها كما أن مجرد توانـي الإدارة عن تبليغ بعض أصحاب العلاقة قرار اللجنة البدائية**

---

[١] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /١١٦ / في الطعن رقم / ١٧٩/ لعام ١٩٧٨؛ مشار إليه: صبحي سلوم، المرجع السابق، ص٣٩.

[٢] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٢٦٦/ في الطعن رقم /١٣٢/ لعام ١٩٨٢؛ مشار إليه: صبحي سلوم، المرجع السابق، ص ٤٠.

التقديري لا يؤلف حالة التمنع عن إجراء التقدير." [١] وفي حكم آخر لها بهذا الخصوص نصت بإن:" **إن لجان الاستملاك هي المخولة أصلا بتقدير قيمة الأجزاء المستملكة وفق الأصول المرعية الإجراء، وفي حال امتناع الجهة المستملكة عن تقدير قيمة هذه الأجزاء بمعرفة اللجان المختصة يصار إلى تقديرها بمعرفة القضاء.**" [٢] فالصفة القطعية لقراراتها أشار إليها المشرع بأن تصبح مبرمة تجاه أصحاب العقارات المستملكة في حال غياب الاعتراض عليها، وكذلك تجاه الجهة المستملكة فلا تملك تعديل قرار اللجنة البدائية بعد صدور قرارها النهائي بتقدير القيم المستملكة[٣]، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها:" لا يحق للإدارة المستملكة تعديل القرار القاضي بتشكيل لجنة التقدير البدائي بعد إصدار هذه اللجنة لقرارها، لأن مهمتها الموكلة بها تكون قد انتهت.". [٤] وبالتالي فإن قرار اللجنة البدائية قطعي ونهائي بالنسبة إليها لا تملك الاعتراض أو الرجوع عليه.

واستناداً إلى ما ذكر من إشارات عن لجنة التقدير البدائي فإنها تعد لجنة ذات اختصاص قضائي وفقاً للمعيار الموضوعي في طبيعة عملها، وما تتمتع به من حجية الشيء المقضي به، أما بالنسبة لقراراتها فهي قرارات إدارية نهائية لغياب العنصر القضائي في تشكيلها.

ثانياً ــ قرارات اللجان الضريبية قرارات قضائية:

طرائق المراجعة في الضرائب والرسوم المباشرة أمام اللجان المالية المختصة تتم على درجتين: اعتراض بدائي يقدم إلى لجنة بدائية هي لجنة فرض الضريبة (لجنة الطعن)، واعتراض استئنافي يقدم إلى لجنة إعادة النظر. هذه اللجان الخاصة ليس لها طابع المحاكم، فهي أولاً مؤقتة، وثانياً ليست مؤلفة من قضاة محترفين على نمط المحاكم، بل من أعضاء منتدبين يمثلون المصالح المختلفة للقضية، ويدعون عند الحاجة. ولكن هذا لا يمنع أن يكون لهذه اللجان– بإدارة المشرع– صفة المحاكم وأن يكون لقراراتها صفة الأحكام القضائية. [٥]

---

[١] انظر: قرار محكمة النقض السورية رقم /١٠٦٩ / تاريخ ١٩٧٧/١٢/٥ الغرفة المدنية الثانية.

[٢] انظر: قرار محكمة النقض السورية رقم / ٢٣٨١/ تاريخ ١٩٨٢/١١/٢٩ الغرفة المدنية السادسة.

[٣] انظر: أ. صبحي سلوم، **شرح قانون الاستملاك**، ص٧٤.

[٤] انظر: القرار رقم /٥/ لعام ٢٠١٣، أساس ١٥٣٦ المحكمة الإدارية العليا السورية، قاعدة ٢٧٦ منشور في مجلة المحامون لعام ٢٠١٥، اصدار ٧ إلى ١٢ .

[٥] انظر: د. عدنان العجلاني. "**القضاء الإداري**" مرجع سابق، ص١٤٦.

ووفقاً للرأي الراجح في الفقه [١] فإن لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، ويمكن استنتاج الطابع القضائي لهذه اللجان من خلال بعض القرائن القائمة، كشكل هذه اللجان (تضم في عضوية بعضها قاضياً) واختصاصاتها، وسلطاتها، وصفة النفاذ التي تتمتع بها قراراتها، وطرق المراجعة ضد هذه القرارات، وهذا ما أكدّت عليه وزارة المالية في سورية بأنّ : " **لجنة إعادة النظر هي لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي إذ إن عملها هو حسم ما يثور من نزاع بين المكلف والدوائر المالية بعد صدور التكليف الضريبي على الأساس الذي ارتأته هذه الدوائر ، والخلاف الذي تنظر فيه اللجنة على هذا الأساس ليس مجرد تحديد الأرباح الصافية بل قد يكون عمل هذه اللجنة أن تنظر في نزاع بين المكلف والدوائر المالية بصفتها محكمة إدارية، وبذلك يمكن القول: إن أعمال هذه اللجنة ذات طبيعة قضائية لأنها لا تتكلم باسم أحد الطرفين بل تدرس أسباب الخلاف بينهما وتبحثها وتصدر قرارها في ضوء هذه الدراسة والبحث الذي قامت به**[٢] ".

أستند أصحاب هذا الرأي إلى المعيار الشكلي في تكييفهم لتلك القرارات بخلاف بلاغ وزارة المالية الذي تبنى المعيار الموضوعي البحت في تحديده لطبيعة عمل لجنة إعادة النظر المنصوص عليها في قانون ضريبة الدخل، ويؤيد الباحث ما أخذت به وزارة المالية بهذا الشأن.

وبعضهم الآخر يستند إلى عدم خضوع اللجان الضريبية للإدارة الضريبية من الناحية الإدارية وبذلك فهي لا تتلقى منها الأوامر والتعليمات أو التوجيهات [٣]، وهذا ما سارت عليه وزارة المالية السورية:" **بأن الدوائر المالية لا تملك أن تصدر إليها– أي لجنة إعادة النظر –أي تعليمات في شأن القيام بمهامها، أو توجيهها، وكذلك لا يحق لأي جهة أن تفرض عليها رأياً في مسألة معينة**

---

[١] لمزيد من التوسع في آراء الفقهاء انظر في: – أ. محمد نذير سنان، **الوسيط في شرح قانون الضريبة على الدخل**، مرجع سابق، ص١١٥١؛ وانظر أيضاً: د. عبد الباسط وفا، **المنازعات الضريبية وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥**، مرجع سابق، ص ١٣٤ وما بعدها؛ وانظر أيضاً: د. عصام الشهابي. (٢٠١١)، **أملية التشريع الضريبي**، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ص ١٩٦ وما بعدها؛ وانظر أيضاً: د. سالم الشوابكة، (٢٠٠٠)، قرار تقدير ضريبة الدخل وطرق الطعن به، **بحث منشور في مجلة الحقوق – جامعة الكويت**، العدد الثاني، السنة الرابعة والعشرون، ص ١٩٨؛ وانظر أيضاً: د. منى إدلبي. (٢٠١١)، الدعوى الضريبية، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية** – المجلد ٢٧ –العدد الثالث–٢٠١١، ص٣٥ وما بعدها.

[٢] انظر: بلاغ وزارة المالية السورية رقم (٢/٨/١١٣٣٧) تاريخ ١٩٥٨/٨/٢؛ مشار إليه: د. عصام الشهابي. **أملية التشريع الضريبي**، مرجع سابق، ص١٩٩.

[٣] انظر: د. وجدي راغب فهمي، **النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات**، مرجع سابق، ص٤٦.

معروضة عليها، وأكثر من ذلك فإن لجنة إعادة النظر لا تتقيد بتعليمات وزارة المالية ذاتها، ما لم تكن هذه التعليمات قد صدرت عنها بالاستناد إلى نص قانوني لا تجوز مخالفته". (١)

ويرى بعضهم أن لجان إعادة النظر من هذا القبيل هي جهات إدارية ذات طابع قضائي، فتشكيل هذه اللجان وتكوينها يسمح بالقول: إن أعمالها ذات طبيعة قضائية، إذ إنَّها لا تقرر باسم أحد الطرفين، بل تسترشد أسباب النزاع وتصدر قرارها بعد البحث والنقاش على أساس ما قامت به من فحص. أي أن الوظيفة المناطة بهذه اللجان لا يمكن أن ترتقي إلى درجة المحاكمة العادية، ولا تهبط لأن تكون مجرد لجان تقدير لا تفصل في نزاع. (٢)

وهناك من أفصح بالمعنى أعلاه على لجان إعادة النظر والهيئة العامة المنصوص عليها في قانون ضريبة الدخل بالقول: إن القانون نظم شؤون القضاء الضريبي على وفق ما هو متبع في الدول التي أوكلت جهات قضائية متخصصة مهمة نظر المنازعات الضريبية، وقياساً لذلك فإن هذه اللجان جهات قضائية مستقلة(٣).

أما عن الأسباب التي جعلت هؤلاء الباحثين يؤيدون تكييف القرارات الصادرة عن لجان إعادة النظر (كونها لجان ذات اختصاص قضائي) بانها قرارات قضائية فهي:

١- تفصل تلك الجهة في خصومة واقعة ومتحققة بين طرفين هما (المكلف والإدارة الضريبية).

٢- الطرق والإجراءات المتبعة في نظر القضايا المرفوعة أمام تلك اللجان هي الطرق ذاتها المتبعة أمام المحاكم.

٣- تنظر تلك اللجان في المسائل الواقعية والقانونية بلا فرق يذكر، وهذه السلطة تكسبها الصفة القضائية.

---

(١) انظر: بلاغ وزارة المالية رقم /٤٦/ تاريخ ١٩٥٥/٣/٦؛ مشار إليه: أ. محمد نذير سنان، **الوسيط في شرح قانون الضريبة على الدخل**، مرجع سابق، ص١١٦٢.

(٢) انظر: د. عبد الباسط وفا، **منازعات الضرائب على الدخل بالطريق الإداري**، مشار إليه: د. منى إدلبي، **الدعوى الضريبية**، مرجع سابق، ص٣٩.

(٣) انظر: د. عبد الله محمود أمين. (٢٠٠٠)، **تقويم فاعلية نظام التحاسب الضريبي لضريبة الدخل في العراق**، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، مصر: القاهرة، ص ٢٠٠.

٤- تعدّ القرارات الصادرة عن تلك اللجان قطعية ولا تخضع إلى مصادقة أي جهة أخرى كما تعد تلك القرارات سنداً تنفيذياً.

أما بالنسبة للقضاء حول تكييفه لقرارات لجنة إعادة النظر، فنجد أن محكمة النقض في حكم لها أصبغت تلك القرارات بالصفة القضائية وأنها مكتسبة الدرجة القطعية بقولها:" إن محكمة النقض هي مرجع إداري لقرارات اللجان الاستئنافية لضريبة التمتع. ان المشترع اناط الفصل في المنازعات المتعلقة بطرح ضريبة التمتع وتحديد مقدارها بلجان إدارية ذات اختصاص قضائي واخضع قراراتها لرقابة محكمة النقض بوصفها مرجعا إدارياً نهائياً. وأن القرارات الصادرة عن هذه اللجان المكتسبة الدرجة القطعية من شأنها أن تحسم النزاع وتحول دون تجديده أمام مرجع أخر."[١]

ونظراً إلى ما سبق يمكن القول: إن القرارات الصادرة عن لجنة إعادة النظر أعمال قضائية كون السمة البارزة لعناصر هذه القرارات هي بالأساس عناصر موضوعية، إذ إن اللجنة السابقة تنظر منازعة بين مكلف وإدارة ضريبية، سواء كان الأمر متعلقاً بالمسائل القانونية أو الواقعية وبإمكان تلك اللجنة أن تزيد الضريبة أو تنقصها أو حتى إلغاءها، كذلك فهي تلتزم بصورة عامة بالقواعد المقررة في قانون أصول المحاكمات المدنية في إطار عملها.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق هل قرارات لجنة فرض الضريبة (لجنة الطعن) قرارات إدارية أم قرارات قضائية؟

هذه اللجنة هيئة إدارية ذات طابع قضائي وهذا ما يمكن استنتاجه من بعض القرائن الخاصة كشكل هذه اللجنة واختصاصاتها وسلطاتها وقوة قراراتها وطرائق المراجعة ضد هذه القرارات [٢] فالقرارات الصادرة عنها تعد قرارات إدارية تكتسب القطعية في حال لم يعترض على قراراتها وتصبح نهائية، وذلك ما استقر عليه الاجتهاد القضائي، فبينت محكمة النقض في أحد أحكامها طبيعة تلك اللجنة بإن:" إن الدفع بالتقادم من الأمور المتروكة لصاحب الحق له أن يحتج به أو أن يتنازل عن التمسك به. وإن القرارات التي تصدرها لجان فرض الضريبة ذات الاختصاص القضائي تصبح نهائية

---

[١] انظر: القرار /١٨٦ لعام ١٩٦٣، أساس ٥٠ محاكم النقض السورية، منشور في مجلة المحامون لعام ١٩٦٣ .

[٢] انظر: د. محمد الحلاق. (٢٠٠٦)، الأساليب البديلة لحل المنازعات الضريبية، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**- المجلد ٢٢ - العدد الأول- ٢٠٠٦، ص٢٨.

إذا لم يقم المكلف بالاعتراض عليها أمام لجنة إعادة النظر خلال مهلة الثلاثين يوما بصورة لا تقبل أي طريق من طرق الطعن بما فيها القضاء الإداري." [١]

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا من تحديد مفهوم القرار الإداري القطعي الصادر عن لجان الفرض الضريبي (لجنة الطعن) نص بأن:" استقر الاجتهاد على أن القطعية تلحق القرار الإداري الصادر مستنداً إلى اصوله القانونية ومستكملا لإجراءاته الأساسية ولا يشوبه عيب من عيوب الانعدام، واللامشروعية..."[٢]

أما فيما يخص الهيئة العامة للجان إعادة النظر مما لا شك أن الطبيعة المميزة لعمل تلك الهيئة منحتها اختصاص شبه قضائي بالنظر إلى المعيار الموضوعي طالما أنها تبت في قضايا ترفع إليها من رئيس لجنة إعادة النظر في حال تباينت الاجتهادات حول المنازعات المنظورة أمام تلك اللجان، أو في حال عدول تلك اللجان عن مبدأ اجتهادي مستقر، فيكون رأي الهيئة ملزم لتلك اللجان، إضافة لذلك أن ما يميزها عن غيرها من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي أن ما يصدر عنها ليس بقرارات بل اجتهادات، لذلك فانها لجنة ذات طبيعة مميزة عن مثيلاتها من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، وأن الأعمال التي تصدر عنها هي أعمال قضائية وليست إدارية.

ويعتقد الباحث أن اللجان المشار إليها أعلاه وإن كان يغلب عليه الطابع الإداري، إلا أن ما يصدر عن هذه اللجان من قرارات إنما يعد من قبيل الأحكام القضائية، ما ينفي صفة الأساليب البديلة في حل المنازعات الضريبية إلى درجة بعيدة لذا نهيب بالمشرع التدخل لإعطاء هذه اللجان المزيد من الصلاحية في حسم المنازعات المعروضة أمامها بإمكانية اللجوء إلى التسوية أو الصلح بين طرفي النزاع... أو غير ذلك من الأساليب البديلة المعمول بها في كثير من دول العالم، لأن في ذلك حسماً للنزاع بأسرع وقت وبأقل تكلفة ممكنة. [٣] وأن القرارات التي تصدر من اللجان المختصة في المنازعات الضريبية هي أعمال قضائية بسبب تداخل العناصر الموضوعية والعناصر الشكلية التي رأيناها ضرورية لإضفاء الصفة القانونية لأي عمل كان. وهنا سوف نتناول الأسباب التي دعت كل طرف لإضفاء الطبيعة القضائية أو الإدارية على قرارات لجان الضريبية:

---

[١] انظر: القرار رقم /٧٦/ لعام ١٩٦٢، أساس ١٠٧ محاكم النقض السورية، منشور في مجلة المحامون لعام ١٩٦٣.

[٢] انظر: القرار رقم /٦٥/ لعام ١٩٨٨ أساس ٥٩ المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة في سورية، قاعدة ٢٠٩٧ مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا لعامي ١٩٦٥ و١٩٩٠؛ والذي تم ذكره سابقاً.

[٣] انظر: د. محمد الحلاق. **الأساليب البديلة لحل المنازعات الضريبية**، مرجع سابق، ص٣٩.

أولاً: من استند بالعناصر الموضوعية لإثبات الطبيعة القضائية لقرارات اللجان الضريبية دعم موقفه بالآتي:

١-تفصل تلك الجهات في خصومة بين المكلف والإدارة الضريبية.

٢- تعد جميع اللجان المنوط بها نظر المنازعات الضريبية جهات ذات اختصاص قضائي وأن المشرع أناط بها وحدها الفصل في تلك المنازعات ومنع المحاكم من النظر فيها ضمناً أو صراحة.

ثانياً: من استند إلى العناصر الشكلية لإثبات الطبيعة القضائية لقرارات اللجان الضريبية قال في حال عدم إشارة المشرع الصريحة في بيان حجية الشيء المقضي به للعمل الصادر من جهة ما، فإنه يمكن الاستعانة بعناصر المعيار الشكلي وخصوصاً انتفاء عنصر التبعية الرئاسية وتوفر الإجراءات الشكلية المتبعة أمام المحاكم لأثبات الطبيعة القضائية لذلك العمل. ويمكن الجزم بأن عنصر التبعية الرئاسية منتفي بالنسبة لعمل اللجان الضريبية لأن تلك اللجان تتمتع باستقلال وظيفي في عملها كما أنها لا تتلقى أي تعليمات أو أوامر من أي جهة إدارية أخرى عند قيامها بالفصل في الخصومة.

يستخلص مما سبق بأن موقف الفقه والقضاء حول تكييف قرارات المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي متأرجح في عدّها قرارات إدارية أم قضائية، وفي الحقيقة ليس من السهولة القول بان قرارات هذه المجالس واللجان إدارية أو قضائية، ذلك أن هناك جملة عناصر تظهر في بعض المجالس واللجان وتختفي في اخرى يكون لها دور كبير في تحديد ماهية القرارات الصادرة عن المجالس واللجان وبناءً على ذلك يجب اعتماد عدة اسس للوصول إلى التكييف المطلوب لهذه القرارات، **وهي كالآتي:**

١- كيفية تشكيل هذه المجالس واللجان، أي هل يدخل في تشكيلها عنصر قضائي أم أنها تتكون من عناصر إدارية خالصة، كذلك مدى توافر الوعي القانوني لدى اعضاء اللجنة أو المجلس، أي هل أنهم ممن درسوا القانون أم لا؟ ذلك أن دارس القانون لابد أن يكون لديه الحد الأدنى من المعرفة بالقوانين وكيفية تطبيقها تطبيقاً سليماً نصاً وروحاً بعكس الشخص الذي لا علم له بالقانون الذي حتى وأن طبق القانون فأنه يطبقه حرفياً ليس إلا.

٢- سلسلة الإجراءات التي تتبع أمام اللجان والمجالس لغرض إصدار القرار التي يجب أن تنظم في القوانين واللوائح الصادرة بإنشائها، ثم الاسترشاد فيما لم يرد به نص بقانون المرافعات أو الإجراءات الجنائية حسب الأحوال. (١)

٣- الحيدة عند الفصل في القضية المعروضة، وذلك من أهم أسس العدالة اطمئنان الخصوم إلى حيدة من يتولى الفصل بينهم، وهي كذلك واحدة من الضمانات القضائية الأساسية التي لا يمكن إغفالها أو تجاهلها.

٤- غياب تبعية كل أعضاء اللجنة أو المجلس أو بعضهم للسلطة الإدارية بحيث فإن هذه التبعية إن وجدت ستؤدي ولا ريب إلى صدور قرارات تجانب الصواب وذلك بسبب الرغبة في محاباة بعض الإداريين أو الرهبة منهم، لاسيما من يحتلون مراكز قوية في السلم الإداري.

٥- طبيعة النزاع الذي تتولى اللجنة أو المجلس الفصل به وما إذا من طبيعة المنازعات التي يقوم القضاء بالفصل فيها.

٦- القوة التي يتمتع بها القرار الصادر من اللجنة أو المجلس، معنى ذلك أنه يجب استنفاذ اللجنة أو المجلس ولاية الفصل في النزاع، وهذا العنصر من خصائص ولاية القضاء على اساسه وفي حدوده يمكن القول بأن للعمل القضائي حجية قانونية.

يمكن القول من مجموع هذه المعطيات أن تكييف القرار الصادر من المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بأنه قرار إداري أو قضائي تبعاً لملاحظة وجود هذه العناصر من عدمه. واستناداً إلى ما تقدم بأن القرارات التي تصدرها المجالس واللجان التي اعتمدناها تطبيقات قرارات قضائية ولذلك فنحن لا نتفق مع أصحاب المعيار الشكلي في عدّها قرارات إدارية وذلك بسبب استنادهم لتشكيل اللجان والمجالس من عناصر إدارية أو اتباعها لإجراءات معينة وهذا غير كافٍ - كما ذكرنا سابقاً- بل لا بد من مراعاة المعيار الموضوعي لإصباغ تلك القرارات بالطابع القضائي.

---

(١) انظر: د. مصطفى كمال وصفي الرفاعي. (١٩٦١)، أصول اجراءات القضاء الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية في مصر وسوريا، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص٤٩.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على أعمال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تمهيد وتقسيم:

إن المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي منبثقة من بين أجهزة السلطة التنفيذية التي هي إحدى السلطات الثلاث في الدولة، والتي خولت من قبل السلطة التشريعية صلاحية الفصل في منازعات محددة على سبيل الحصر، فإنه يجب أن تخضع في أعمالها لأحكام القانون. [١] غير أن هذه المجالس واللجان وهي تمارس نشاطها سالف الذكر، قد تنحرف عن الطريق المرسوم لها وتحيد عن جادة الصواب، ولذلك فلا بد من تقويمها والعودة بها إلى سواء السبيل ويكون ذلك عن طريق بسط الرقابة على أعمالها، فصور الرقابة متعددة منها الرقابة القضائية والإدارية والسياسية والرأي العام[٢]، ونقتصر في هذا الفصل للرقابة القضائية بما يخدم البحث، ولكن إلى أي القضاء تخضع أعمال هذه المجالس واللجان، هل تخضع إلى رقابة القضاء الإداري أم العادي؟

يقصد بالرقابة القضائية أن تباشر السلطة القضائية ممثلة بمحاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها مراقبة أعمال الإدارة [٣]. ولا شك في أن هذا النوع من الرقابة يعد أوفى وأكمل أنواع الرقابة الأخرى، لأن من يتولى القيام بها إنما تتمثل فيه الحيدة التامة والاستقلال عن أطراف النزاع والدراية القانونية الأمر الذي يكفل للمتقاضين صيانة حقوقهم وحمايتها من تعسف الإدارة إذا ما حادت عن مبدأ المشروعية وبالتالي إجبار الإدارة على احترام القواعد القانونية والعودة بتصرفاتها إلى نطاقها [٤].فالرقابة القضائية على المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي تتوزع بين القضاء العادي والقضاء الإداري وذلك استناداً إلى ما حدده المشرع في القوانين الخاصة بتلك المجالس واللجان أو حسب طبيعة تلك القرارات في حال غياب النص التشريعي.

ولئن المرسوم التشريعي رقم /٩٠/ لعام ١٩٦٢ [٥] الخاص بتأديب موظفي الدولة في سورية أعطى اختصاص النظر في الطعون الموجهة إلى قرارات مجلس تأديب الموظفين إلى قضاء محكمة

---

[١] انظر: د. ثروت بدوي، **الدولة القانونية**، مرجع سابق، ص٢٨.

[٢] انظر: د. محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ١٦١.

[٣] انظر: د. فواد العطار. (١٩٦٠/١٩٦١)، **رقابة القضاء لأعمال الادارة ودراسة لأصول هذه الرقابة ومدى تطبيقها في القانون الوضعي**، الطبعة الثانية، مطابع دار الكتاب العربي، مصر: القاهرة، ص٨٣.

[٤] انظر: د. محسن خليل، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الادارة**، مرجع سابق، ص٤٧.

[٥] تنص المادة /١/ من المرسوم التشريعي رقم /٩٠/ تاريخ ١٩٦٢/٢/٢٣ على ما يلي:" أ) يلحق مجلس التأديب بوزارة العدل وتعقد نفقاته من ميزانيتها. ب) يختص مجلس التأديب بمحاكمة الموظفين من المرتبة الأولى فما دون ومن في حكمهم الخاضعين لقانون

النقض، فقد بقيت قرارات مجالس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات خارج نطاق هذا النص وبقيت خاضعة إلى النظر أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة. إذاً فالقرارات الصادرة عن المجالس التأديبية لها طبيعة أقرب إلى الأحكام القضائية وذلك استناداً لرأي دائرة توحيد المبادئ المصرية، وكذلك الأمر في سورية وفقاً لنص المادة /١٦/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ على أن يكون الطعن بتلك الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا.

أما بالنسبة للرقابة القضائية على اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي فالمشرع السوري – كما ذكر سابقاً– عد القرارات التي تصدر عن تلك اللجان بأنها قرارات نهائية تخضع للطعن أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري وفقاً لنص المادة /١١/ من القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، إلا أن المشرع استثنى منها اللجان التي تصدر قرارات قضائية وتعتبر بمثابة محكمة (ومنها لجنة حل الخلافات المنصوص عليها في قانون الاستملاك السوري). حيث دائما تكون قرارات هذه اللجان الإدارية ذات الصفة القضائية خاضعة إلى رقابة جهة قضائية عليا التزاماً بمبدأ التقاضي على درجتين ومبدأ حق الطعن بالأحكام القضائية، فنص المشرع في المادة /٢١/ من قانون الاستملاك على أن تخضع قرارات لجنة حل الخلافات للطعن أمام محكمة الاستئناف، ومن باب أولى نبحث في هذا الفصل في رقابة القضاء الإداري على قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ومن تطبيقاتها التي ذكرت سابقاً لجان الاستملاك ولجان الضريبية. **ومما تقدم سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين كما الآتي:**

المبحث الأول: رقابة المحكمة الإدارية العليا على أعمال مجالس التأديب

المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

الموظفين الاساسي، من الناحية المسلكية. ج) ويكون هذا الاختصاص لمجلس القضاء الأعلى، فيما يتعلق بموظفي المرتبة الممتازة ومن في حكمهم. د) يستثنى من هذه الاحكام الموظفون الذين ورد حكم خاص بشأن محاكمتهم التأديبية". كما هو الحال بالنسبة لأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الذين تسري في تأديبهم نصوص قانون رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ الخاص بتنظيم الجامعات، إلا أن المحكمة الإدارية العليا مستمرة على اعتبار تأديب أعضاء هيئة التدريس خارج عن نطاق هذا المرسوم وأن اختصاص النظر في هذا الموضوع يعود إلى مجلس الدولة.".

المبحث الأول

رقابة المحكمة الإدارية العليا على أعمال مجالس التأديب

تتولى المحكمة الإدارية العليا في مصر وسورية – من خلال نظرها للطعون المقدمة إليها – إزالة ما يلحق بأحكام المحاكم الأدنى درجة من عوار، وتقرير المبادئ القانونية الصحيحة وتثبيت القضاء في شأن المسائل المختلف عليها، فضلاً عن إزالة الضرر الذي يلحق بالأفراد وجهة الإدارة – على حد سواء– من جراء الأحكام المخالفة للقانون.

وقد تواتر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية واستقر على أن القرارات الصادرة من مجالس التأديب التي لم يخضعها القانون لتصديق من جهة إدارية عليا، تكون أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية، ولا يجوز أن توصف بأنها قرارات نهائية لسلطة تأديبية ومن ثم ينعقد الاختصاص بنظر الطعن عليها إلى هذه المحكمة[١]، أما في سورية فتختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في أحكام مجالس التأديب وذلك بنص المادة /١٦/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، ومن خلال تعقبنا لأحكام المحكمة الإدارية العليا السورية قبل القانون رقم /٣٢/ فقد أضفت الصفة القضائية لتلك القرارات [٢] أما بعد القانون رقم /٣٢/ لم نجد أحكاماً لتلك المحكمة تبين

---

(١) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية "دائرة توحيد المبادئ" في الطعن رقم /٢٨/ لسنة ٢٩ ق، جلسة ١٩٨٥/١٢/١٥؛ مشار إليه: المستشار عبد الوهاب البنداري، **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**، مرجع سابق، ص ٣١١.

(٢) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، أساس ١١٨، قرار ٩٨ لعام ١٩٨٦، سجلات مجلس الدولة – أطلس القانون، مرجعية أطلس : ٢٧٩٨٥٢٥١٢؛ حيث جاء في حيثيات هذا الحكم أنه:" وعلى موجب نص الفقرة ٢ من المادة ١٠٥ من قانون تنظيم الجامعات ذي الرقم ١ لعام ١٩٧٥ المرسوم التشريعي ذي الرقم ٩٠ لسنة ١٩٦٢ فإن قرارات مجالس التأديب في الجامعات إنما تقبل الطعن أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض وذلك لما هو معلوم من أن تحديد المرجع المختص بالنظر في الطعن إنما يدخل في مفهوم الإجراءات التي أحالت فيها المادة ١٠٥ الملمع إليها على المادة ٢٥ السالفة الذكر إن البند رابعاً من المادة ٨ من قانون مجلس الدولة ينص على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطعون الموجهة إلى القرارات النهائية للسلطات التأديبية على حين أن قرارات مجالس التأديب في الجامعات إنما تعتبر من قبيل الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية. إنه وأن كانت المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة قد نصت على جواز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية وكانت القرارات الصادرة عن مجالس التأديب في الجامعات **تعتبر من قبيل الأحكام الصادرة عن محاكم التأديب** إلا أن نص الفقرة ٢ من المادة ١٠٥ من قانون تنظيم الجامعات وقد حدد مرجعاً آخر للطعن في هذه القرارات إنما يعتبر نصاً خاصاً هو أولى بالتطبيق وذلك بحسبان أن قانون تنظيم الجامعات قد صدر بتاريخ لاحق لصدور قانون مجلس الدولة.".

موقفها من قرارات مجالس التأديب، ولكن مع وجود النص التشريعي السابق لا مجال للشك بأنها تقبل الطعن أمام تلك المحكمة.

وعليه نتطرق في هذا المبحث إلى الطعن في قرارات مجالس التأديب **(المطلب الأول)**، ومن ثم إلى رقابة المحكمة الإدارية العليا على إجراءات وقرارات مجالس التأديب **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

الطعن في قرارات مجالس التأديب

تعد الرقابة القضائية على قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع إلى تصديق الجهات الرئاسية العليا ضمانة مكفولة للموظف في المرحلة اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي ، ويعد هو السبيل الوحيد المتاح أمام الموظف لرفع العقوبة التأديبية الموقعة عليه والتخلص من آثارها [١]. ويترتب على الإلغاء القضائي لهذه العقوبة التزام جهة الإدارة بأن تعيد إلى الموظف الصادر لصالحه الحكم كل الحقوق والامتيازات التي سلبت منه نتيجة للقرار الملغي وعدّه كأنه لم يصدر أصلاً.

وتتعدد العيوب والمثالب الموضوعية والشكلية [٢]التي يمكن للموظف الاستناد إليها عند لجوئه إلى القضاء ملتمساً إلغاء الجزاء الموقع عليه، فمنها ما يتعلق بغياب مراعاة الشكل أو الإجراءات اللازم توافرها عند توقيع الجزاء التأديبي، ومنها ما يتعلق بمخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، ومنها ما يتعلق بصدوره بالمخالفة لحكم قضائي حاز قوة الشيء المقضي به.

وإذا كان قانون مجلس الدولة المصري الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢[٣] وقانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ [٤]حددا ميعاد الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، وإجراءات ذلك الطعن، فإن تلك القواعد هي التي تسري على قرارات مجالس

---

[١] انظر: د. سليمان الطماوى. (١٩٧٦)، **قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام**، دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ص ١١٩؛ وانظر أيضاً: د. مصطفى عفيفي. (١٩٧٦)، **فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها**، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر: القاهرة، ص ٤٧٥؛ وانظر أيضاً: د. مليكة الصروخ، **سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء**، مرجع سابق، ص ٣١٨.

[٢] للتعمق في تفصيل العيوب الشكلية والموضوعية التي تلحق بالقرار التأديبي، راجع مؤلف د. رمزي الشاعر، **مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية**، مرجع سابق، ص٢٤٨ وما بعدها.

[٣] انظر: المادتين رقم /٢٣ و٤٤/ من قانون مجلس الدولة المصري.

[٤] انظر: المواد /١٦ و٣٣و ٣٤ و٣٥ و٣٦/ من قانون مجلس الدولة السوري.

التأديب [١]. وتلتزم المحكمة الإدارية العليا بعدد من المبادئ العامة عند رقابتها على القرارات الصادرة عن تلك المجالس.

ونتعرض فيما يلي لقواعد الطعن في قرارات مجالس التأديب من خلال فرعين **(الفرع الأول)** طرق الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية، أما **(الفرع الثاني)** إجراءات التقاضي والطعون أمام المحكمة الإدارية العليا.

الفرع الأول

طرق الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية

يطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع لتصديق سلطات رئاسية عليا أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك لأن هذه القرارات أقرب في طبيعتها إلى الأحكام القضائية، ومن ثم تسري عليها ذات القواعد المقررة للطعن في تلك الأحكام التي نصت عليها المادة /٢٣/ من قانون مجلس الدولة المصري.

ومن جانب آخر فإنه يمكن الطعن في تلك القرارات بطريق التماس إعادة النظر، وذلك في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية [٢] أو في قانون الإجراءات الجنائية [٣]، نزولاً على نص المادة /٥١/ من قانون مجلس الدولة المصري، التي أجازت الطعن في الأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة بطريق الالتماس.

وبذلك فإنه يمكن الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية بطريقين، **أولهما:** من طرق الطعن العادية وهو الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا. **وثانيهما:** طريق غير عادي من طرق الطعن وهو الطعن بطريق التماس إعادة النظر. ونعرض فيما يلي لهذين الطريقين:

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٦٧٧/ لسنة ٣٠ ق، جلسة١٩٨٦/١١/١، مجموعة مبادئ السنة الثانية والثلاثون، ص ١٧٠؛ مشار إليه: د. هيثم غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٢١٨.

[٢] انظر: قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم /١٣/ الصادر في الجريدة الرسمية – العدد ١٩– في ٩ مايو سنة ١٩٦٨.

[٣] انظر: قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم /١٥٠/ لعام ١٩٥٠.

أولاً ــ أوجه الطعن في قرارات مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا :

نصَّت الفقرة /٣/ من المادة /٥١/ من دستور الجمهورية العربيّة السورية لعام ٢٠١٢ على أن: (حق) التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون.... وهكذا فإنّ المشرع الدستوري قد قدم ضمانة إضافية إلى أصحاب الشأن بأن أجاز لهم حق الطعن في الأحكام، إضافةً إلى حقهم في التقاضي. وبالنظر إلى أهمية موضوع الطعن في الأحكام وبالنظر إلى خطورته، فقد نص المشرع السوري في الفقرة /٤/ المادة /١٦/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ باختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون المتعلقة بأحكام مجالس التأديب، بأن:" **تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون المتعلقة بأحكام مجالس تأديب الموظفين العموميين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة التي لم يحدد لها مرجع طعن آخر أو التي نصت القوانين الخاصة أن تكون المحكمة الإدارية العليا مرجعاً للطعن بها وفقاً للإجراءات والمواعيد المنصوص عليها.**"

كما تشدّد المشرّعان المصري والسوري في تنظيم حق الطعن فذكرا أسباب الطعن وحددا المهل القانونية الواجب التقيد بها وإجراءات تقديمه، إذ جاءت الصياغة التشريعية لهذا الموضوع صياغة جامدة ملزمة للكل، فاتفق المشرعان على تحديد أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على سبيل الحصر، فحددت المادة/٢٣/ من قانون مجلس الدولة المصري، وكذلك الفقرة /١/ من المادة /١٦/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ حالات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية (المسلكية) – وفي حكمها قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع قراراتها إلى تصديق سلطات رئاسية عليا – في الحالات الآتية: أ– إذا كان الحكم المطعون فيه مبنيّاً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله. ب– إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم. ج– إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضيّة المقضية سواء دفع بهذا الدفع أم لم يُدفع به.

وواقع الأمر أن مرد تلك الحالات جميعاً هو مخالفة الحكم – أي قرار مجلس التأديب – للقانون بمعناه العام [١]، فوقوع بطلان في الحكم أو في الإجراءات المؤثرة في الحكم هو مخالفة للقواعد القانونية المتعلقة بإجراءات التقاضي وأوضاعه، كما أن صدور حكم على خلاف حكم سابق يتضمن

---

[١] وهو ذات المبدأ في الطعون المدنية والجنائية أمام محكمة النقض، راجع في ذلك: د. أحمد أبو الوفا، **المرافعات المدنية والتجارية**، مرجع سابق، ص ٨٨٥.

مخالفة لمبدأ حجية الشيء المحكوم به، وهو أمر يتعلق بالنظام العام [١]. وبالتالي فإن المحكمة الإدارية العليا هي من تملك الدعوى وتكييفها التكييف القانوني الصحيح. [٢]

ومن ثم فيجب أن يستند الطاعن في طعنه على قرار مجلس التأديب إلى أحد تلك الأسباب – على الأقل والعبرة في ذلك بالطلبات الختامية التي يتضمنها التقرير بالطعن، وليس بالأسباب الواردة في هذا التقرير [٣]. **فما المقصود بكل حالة من حالات الطعن المذكورة؟**

١) حالة الحكم المبني على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تفسيره:

ويقصد بالحكم المبني على مخالفة القانون، أن تكون المحكمة قد أصدرت حكمها النهائي خلافاً للنصوص القانونية الموضوعية واجبة التطبيق. فإنه مهما بلغت سلطة القاضي الإداري، فهو مقيّد بتطبيق النصوص القانونية النافذة تطبيقاً مباشراً وسليماً وفق مقاصد المشرّع [٤].

وبذلك فإن عيب مخالفة القانون يتمثل في إغفال القرار الصادر عن مجلس التأديب للقاعدة القانونية الواجبة التطبيق بشأن الدعوى المطروحة أمامه. والمقصود بالقانون الذي يبطل الحكم بمخالفته هو القانون بمعناه العام أي جميع القواعد السارية الواجبة التطبيق سواء كانت نصوصاً تشريعية أو لائحة. [٥]

---

[١] عملاً بنص المادة /١١٦/ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم /١٣/ لعام ١٩٦٨، والمادة /١٠١/ من قانون الإثبات المصري رقم /٢٥/ لعام ١٩٦٨ التي نصت بأن:" **الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت في الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية غلا في نزاع قائم بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتتعلق بذات الحق أصلا بذات الحق محلاً وسبباً**".

[٢] انظر: القرار رقم /٩٧٥/ لعام ٢٠١٨، أساس ٥/٢٩٤٨ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية، حيث قضت بأن:" ١- المحكمة هي من تملك الدعوى، و تكيفها التكييف القانوني الصحيح.٢- يعد الحكم منعدما إذا صدر على جهة لم تتبع الدعوى، أو صدوره من قاضيين اثنين في محكمة مشكلة من ثلاث قضاة، أو أن يصدر الحكم من قاض ليس له ولاية القضاء، أو فقده هذه الولاية بإحالته على المعاش مثلا، أو أن يشرك في إصدار الحكم في الدرجة الثانية من التقاضي من اشترك في إصدار الحكم المطعون فيه في الدرجة الأولى، أو أن ينال الحكم من النظام العام. ٣- إذا قام الحكم على مسائل إجرامية أو موضوعية تندرج كلها تحت احتمالات الخطأ والصواب في تفسير القانون وتأويله أو تفسير النصوص العقدية أو تفسير منطوق الأحكام أو تكييف الدعوى فإن كل ذلك لا يعد إهدارا للعدالة يفقد الحكم وظيفته، وبالتالي لا تصمه بأي عيب ينحدر به إلى درك الانعدام.".

[٣] انظر: د. سليمان الطماوي، **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص ٦٥٠.

[٤] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

[٥] انظر: د. علي جمعة محارب، **التأديب في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ٢٢١.

ولا يشترط أن تكون تلك القاعدة مقننة بل يمكن أن تكون عرفاً تعارفت عليه جهة الإدارة واعتادت السير عليه، بشرط أن تكون هذه الأخيرة قد قامت بتطبيق ذلك العرف بصفة دائمة ومنتظمة ومجردة وألا يخالف ذلك العرف نصاً قائماً لأنه يأتي في المرتبة التالية للتشريع بمعناه الواسع. [١]

ويقع الخطأ في تطبيق القانون عند تطبيق قاعدة قانونية لا تنطبق بحسب الأصل على مخالفة مباشرة أمام مجلس التأديب، كما يقع الخطأ في التأويل عند تفسير النص الواجب التطبيق بما لا يتفق مع الفهم السليم له أو بصورة تخالف إرادة المشرع المستفادة من روح التشريع والحكمة المقصودة منه، وإعمال ذلك التفسير في شأن الواقعة المطروحة. وقد يتلازم الخطأ في تطبيق القانون الخطأ في تأويله، وقد يلحق أيهما منفرداً بقرار مجلس التأديب.

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية وقع الخطأ في تطبيق القانون دون الخطأ في تأويله قضت بأن " الميعاد الذي حدده المشرع في هذا النص (المادة / ١٣/ من القانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٥٨) لاعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات على قرار الجهة الإدارية في المخالفات المالية وطلبه تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية هو ميعاد سقوط، فإذا انقضى هذا الميعاد دون أن يطلب رئيس الجهاز تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية سقط حقه في الاعتراض، وكذلك أيضاً إذا انقضى الميعاد المشار إليه دون أن يطلب الجهاز خلاله استكمال ما ينقصه من أوراق وبيانات لازمة لتقديره. عدَّ ذلك قرينة على اكتفاؤه بما وصل إليه من أوراق في فحص الجزاء، ويكون قد قام افتراض باكتفائه بالجزاء الموقع الذي أصبح بهذا الافتراض نهائيا، مما لا يكون معه ثمة وجه لإقامة الدعوى التأديبية وإذا ذهب الحكم المطعون فيه إلى غير ذلك وقضى بمجازاة الطاعنين، فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون، مما يتعين معه الحكم بإلغائه " [٢] .

واستقر الاجتهاد القضائي في المحكمة الإدارية العليا في سورية على أنه يشترط لقبول طلب التفسير توافر الشروط التالية:١- يجب أن يكون الحكم المطلوب تفسيره غامضاً غموضاً حقيقياً. ٢- يجب أن يكون الغموض في منطوق الحكم. ٣- يجب ألا يتخذ طالب التفسير من التفسير وسيلة

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١١٧٧/ السنة ٥ ق، جلسة١٩٦٢/٢/٢٤، مجموعة مبادئ السنة السابعة، ص ٣٥٥؛ والطعن رقم /١٤٦٢/ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٦٥/٥/٨، مجموعة مبادئ السنة العاشرة، ص ٢٢٠.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون أرقام/ ٢٥٢٣ و٢٦٦٠ و٢٦٧٥ و٢٦٧٦/ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٣/١١/٢٧، مجموعة مبادئ السنة التاسعة والثلاثون، ص ٢٦٥ وما بعدها؛ مشار إليه: المستشار محمد ماهر أبو العينين. (١٩٩٩)، **أحكام وفتاوى مجلس الدولة بخصوص العاملين المدنيين بالدولة والخاضعين لكادرات خاصة**، مرجع سابق، ص٦٣٢.

لإدخال تعديل على الحكم والمساس بقوة القضية المقضية وإلا كان في ذلك إخلال بقوة الأمر المقضي به. [١]

ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الإدارية العليا السورية في حالة مخالفة القانون نذكر الطعن الذي قدم إليها بقرار مجلس التأديب في جامعة الفرات بعدم مسؤولية المحال الدكتور /.../ تأديبياً، وجاء في حيثيات الحكم بأن:" و من حيث إن مجلس التأديب لأعضاء الهيئة التدريسية في جامعة الفرات قد أصدر القرار المطعون فيه ذي الرقم (٢) في الدعوى رقم أساس (٢) لعام ٢٠١٩ والمتضمن عدم مسؤولية المحال الدكتور /.../ تأديباً عما نسب إليه من أفعال، و قد أسس المجلس قراره الطعين على أن المحال قام بتقديم البحث إلى مجلة الجامعة لنشره وقام بتقديم الكتاب إلى دار النشر بنفس المدة الزمنية و أن الكتاب قد سبق بالنشر لذلك كان هنالك صعوبة في الإشارة إلى كتاب لم يطبع بعد في البحث و أن تحكيم البحث يستغرق بين تقديم المقالة و حتى الموافقة على نشره في المجلة أو رفضه بشكل طبيعي /٣ إلى ٤ أشهر/ وبهذه المدة طبع الكتاب المذكور. ومن حيث إن الإدارة ولقناعتها بعدم صوابية قرار مجلس التأديب فقد سارعت للطعن به ملتمسة إلغاؤه وإحالة الجهة المطعون ضدها إلى القضاء الجزائي تأسيساً على أن المحال قد أقدم على تقديم بحث في مجلة جامعة الفرات والبحث مستل من كتاب الجميل والجليل والبطولي في الشعر الأندلسي وهذا الكتاب وإن كان من تأليف الجهة المطعون ضدها إلا أنه مباع لدار النشر منشورات (الهيئة العامة السورية للكتاب بدمشق) ولم يشر في البحث المقدم إلى مجلة الفرات أنه اقتبس من كتاب الجميل و الجليل والبطولي في الشعر الأندلسي، ومن حيث إنه من الثابت من وثائق الدعوى و أوراقها أن المحال (المطعون ضده) قد تقدم إلى مجلة الفرات بطلب لنشر بحث بعنوان (.....) (سعيد بن جودي الأندلسي) ولدى القيام بإجراءات التحكيم للبحث المذكور تبين للمحكمين أن البحث مستل (مأخوذ بالكامل من كتاب الجميل والجليل والبطولي في الشعر الأندلسي في عصر الدولة الأموية (١٣٨ – ٤٢٢) بتأليف (...) ومنشورات الهيئة العامة السورية للكتاب دمشق ٢٠١٩ مما يجعل فعل المحال مخالفاً لقواعد النشر في مجلة الجامعة التي تقضي بألّا يكون البحث المقدم للنشر جزء من أطروحة الماجستير أو الدكتوراه فضلاً عن أن الكتاب الذي استل منه البحث ليس ملكاً للباحث (المحال) لأنه مقدم للنشر لدى الهيئة العامة للكتاب – دمشق ٢٠١٩ مما يجعل حقوق الملكية الفكرية ملكاً للهيئة العامة للكتاب ونشر أي جزء منه يحتاج إلى موافقة الأخيرة وبالتالي فإن نشر الكتاب لدى دار

---

[١] انظر: القرار رقم /٦٣ لعام ٢٠٢٠، أساس ١/١٨٤٥ الصادر عن المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة في سورية –مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الجزء الأول (٢٠٢٢) .

(مؤسسة نشر) مقابل مادي لم يعد لمؤلف الكتاب أي حق في نشر أي جزء من الكتاب دون موافقة دار النشر. ومن حيث إن قيام المحال (المطعون ضده) باستلال البحث المقدم للنشر في مجلة الجامعة من كتاب آخر نشر إنما يمثل إخلالاً جسيماً بواجبات وظيفته كعضو هيئة تدريسية بالجامعة ومقتضياتها ويتنافى مع الأمانة العلمية التي يجب أن تكون رائد كل باحث في العلم في جميع مجالاته وفي شتى أدواره على الأخص بالجامعة الأمر الذي يوجب مساءلة المحال تأديبياً عن فعله وبالتالي يكون القرار المطعون فيه بعدم مساءلة المحال تأديبياً غير قائم على سببه المسوغ، ولا يغير من مسؤولية المحال أو ينفي من مسؤولية المحال أو ينفي عنه الإخلال بواجبات وظيفته ما ذهب إليه الحكم الطعين من أن المحال قام بتقديم الكتاب لنفس الباحث ذلك أن واجب الأمانة العلمية هو أهم ما يقوم عليه العلم وهو بهذا ينصب على العلم ذاته و في أي صورة يخرج فيها هذا العلم و بأي طريقة ينشر ويبلغ بها سواء كان في صورة بحث أو كتاب أو رسالة علمية لنيل درجة علمية لأن المخالفة ثابتة في حق المحال (المطعون ضده) فإن هذه المحكمة ترى فرض عقوبة توجيه اللوم مع تأخير الترفيع لمدة ستة أشهر. ومن حيث إن سلوك الحكم الطعين سبيلاً مغايراً لما تقدم في معالجة القضية فيه **مخالفة للقانون في التطبيق والتأويل مما يتعين الغاؤه وقبول طعن الإدارة.**". [١]

٢) حالة بطلان حكم المحكمة المسلكية أو بطلان الإجراءات المتبعة أمامها:

يحدث ذلك عندما يكون الحكم صادراً عن محكمة مشكَّلة تشكيلاً غير قانوني، أو عندما تصدر المحكمة حكمها من دون حضور مفوض الدولة، أو من دون حضور كاتب المحكمة، كما يحدث ذلك عندما تقوم المحكمة بمخالفة أصول المحاكمات المنصوص عنها في القانون، وخاصة أن تغفل تبليغ الأطراف، أو أن تصدر أحكامها قبل الأوان... [٢].

ويقع هذا العيب عند قيام مجلس التأديب بمخالفة أي من القواعد الإجرائية التي تؤثر في القرار قبل صدوره، أو تلك التي تصيب القرار ذاته: وقد تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن القرارات الصادرة من مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق من جهات إدارية عليا تكون أقرب في

---

[١] انظر: القرار رقم /٤٣٨/ لعام ٢٠٢١ أساس ١/١٠٨٤ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الجزء الأول (٢٠٢٢).

[٢] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، مرجع سابق، ص ٣٣٧.

طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية، لذا فإنها تعامل معاملة هذه الأحكام ويتعين عليها مراعاة القواعد الأساسية للأحكام القضائية. [١]

ويعني بطلان قرار مجلس التأديب أنه قد شابه عيب من حيث إجراءات تحرير القرار أو توقيع مسودته من الرئيس والأعضاء، أو في عدم توقيع النسخة الأصلية من رئيس المجلس، أو في البيانات التي يجب أن يشتملها. ومفاد بطلان الإجراءات الذي أثر في قرار مجلس التأديب أن يكون أي إجراء من إجراءات الدعوى قد شابه البطلان، بيد أن ذلك مقيد بكون الإجراء المعيب قد أثر في القرار.

فقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية على أنه "... وإن كانت نصوص القوانين الخاصة بالتأديب لا تشتمل على أحكام تفصيلية لسير الدعاوى التأديبية ونظام المحاكمات والشرائط التي تتوافر في الهيئات التي تتولى الفصل، إلا إنه ليس معنى ذلك أن الأمر فيها بغير أصول أو ضوابط. بل يجب استلهام هذه الضوابط وتقريرها في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها وتستقى منها الجزئيات والتفاصيل، وهي تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان لذوي الشأن ". [٢]

هو المبدأ ذاته الذي أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقضائها [٣] بأن صدور قرار التأديب قبل العمل بالقانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٥٨، وفى وقت لم يكن فيه تنظيم إداري عام للمحاكمات التأديبية لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا المجال. بل يجب أن يجرى التحقيق والتأديب في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها، وتستقى منها الجزئيات والتفاصيل، وهي تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة التأديبية.

وهو اتجاه محمود حيث إن الإفراط في إلغاء قرارات تلك المجالس نتيجة لأي مخالفة تشوب عملها، ولو كانت غير جوهرية، سيؤثر بالسلب على انتظام المرفق العام نتيجة لإزهاق روح العملية التأديبية، كما أنه سيهدر مبدأ الفاعلية أحد شقي التأديب. ومن جانب آخر فإن التفريط في إلغاء تلك

---

[١] اعلى سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٥/ لسنة ٤٠ ق، جلسة ٢٠٠٢/١/٦، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول يناير ٢٠٠٢ إلى أخر مارس ٢٠٠٢، ص ١٥؛ وفي الطعن رقم /٥٦٣٧/ لسنة ٤٧ ق، بذات الجلسة.

[٢] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الدعاوى أرقام /٢٠٢ و٢٠٣ و٢٧٨/ لسنة ٣ ق، جلسة ١٩٥١/٤/١٢، مجموعة المبادئ التي أقرتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، ص ٨٥٢؛ مشار إليه: د. هيثم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص ٢٢٦.

[٣] انظر: حكمها في الطعن رقم /٩٥٧/ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٦١/٢/١١، مجموعة مبادئ السنة السادسة، ص٧٠٦؛ مشار إليه: المستشار محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ٦٣٥.

القرارات عند مخالفتها للشكليات الجوهرية يؤدى إلى ذات النتيجة من منظور عكسي من خلال إهدار منطق الضمان المقرر للعاملين وهو الشق الثاني للعملية التأديبية، الأمر الذي يكون من مؤداه وجوب الموازنة بينهما ودون تغليب لأيهما على الآخر والأصل هو قيام قرينة على صحة كل الإجراءات السابقة على إصدار قرار مجلس التأديب وسلامتها، ويقع على من يدعى وقوع بطلان أى من الإجراءات المؤثرة في صدور القرار عبء إثبات ذلك بأي وسيلة من وسائل الإثبات. (١)

ومن أمثلة بطلان حكم مجالس التأديب في سورية كأن يقوم المجلس بفرض عقوبة مسلكيّة على موظف بسبب جرم ناشئ عن العمل قبل أن تحيله إلى القضاء الجزائي المختص في هذه الحالة يكون حكمها قد صدر قبل الأوان، لأنه كان عليه وفق القانون أن يحيل المتهم إلى القضاء الجزائي وينتظر حكم الأخيرة ثم تبدأ بمحاكمته مسلكياً. أي إن هذا المثال يتضمن مخالفة صريحة لأصول التبعات القضائية في حالة الجرم الناشئ عن العمل وأصول الملاحقة المسلكية. إذ تقوم النيابة العامة بإحالة ملف القضية إلى مجلس التأديب لمحاكمة المحال إذا حُكم عليه بعقوبة جنائية أو جنحة شائنة أو مخلّة بالثقة أو ناشئة عن العمل، عندئذٍ لا بدَّ للمجلس أن يستند في محاكمته على الحكم الجزائي الصادر في القضية (٢). وقد يكون سبب بطلان الحكم عائداً إلى غياب تشكيل المجلس التأديبي تشكيلاً سليماً، أو أن المجلس لم يصدر حكمه باسم الشعب العربي في سورية أو أن الحكم تضمن عبارات متناقضة في منطوقه، ممّا يتعذر تنفيذه، أو شابه عيب في الإجراءات المنصوص عليها في القوانين الخاصة لمجالس التأديب.

ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الإدارية العليا السورية في حالة وقوع عيب في الإجراءات أمام مجلس التأديب حكمها الصادر عام ٢٠٢١ قرار رقم /٥٠٨/ أساس رقم /٢٣٠٣/ حين قررت بأن:" قيام المحال (عضو الهيئة التدريسية) بالتوقيع على موافقات النشر لمجموعة من الأبحاث التي كانت ترد إلى المجمع دون أن يكون حاصلاً على تفويض بذلك من قبل صاحب الاختصاص الأصيل يكون بذلك قد أخل بواجباته الوظيفية وأن ما صدر عنه من أفعال تشكل جرماً جزائياً يعاقب عليه بموجب قانون العقوبات العام.". (٣)

---

(١) انظر: د. عبد الوهاب البندارى، **طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً**، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

(٢) انظر: أحكام الفقرة /١ و٢ و٩/ من المادة /٥٩/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

(٣) حيث جاء في حيثيات الحكم المذكور بأن:" ومن حيث إن وقائع القضية بأن المطعون ضده (المحال) السيد /.../ عضو الهيئة الفنية في مجمع اللغة العربية و المحاضر لدى جامعة دمشق و نتيجة للأمور المنسوبة إليه في تقرير الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

٣) حالة الطعن في الحكم بسبب مخالفته لحكم سابق حاز قوة الشيء المقضي به:

في المجال الإداري فإن المقصود بالحكم الذي حاز قوة الشيء المحكوم فيه، فهو الحكم الصادر من محاكم القضاء الإداري، أو من المحاكم الإدارية والتأديبية متى صارت أحكامها نهائية بعدم الطعن فيها خلال المواعيد المقررة. وتتولى محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا – كل في نطاقها – نظر الطعون في الأحكام القضائية التي صدرت بالمخالفة لأحكام أخرى حازت قوة الشيء

رقم /.../ والمتمثلة بالقيام بالتوقيع على موافقات النشر لمجموعة من الأبحاث التي كانت ترد إلى مجمع اللغة العربية دون أن يكون له صلاحية التوقيع ودون أن يحصل على تفويض من صاحب الاختصاص بالتوقيع مما كانت الإحالة إلى مجلس التأديب لأعضاء الهيئة التدريسية في جامعة دمشق بموجب قرار رئيس جامعة دمشق رقم (٧٠٣٧) تاريخ ٢٠١٩/١١/٤ وإن الإدارة كانت قد دفعت بأن أفعال المحال تشكل جرم التزوير لتوافر ركنيه المادي والمعنوي وتشكل بنفس الوقت مخالفة مسلكية واضحة ... وبالنتيجة أصدر مجلس التأديب لأعضاء الهيئة التدريسية في جامعة دمشق القرار رقم (١٠) تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٢ في القضية رقم (٦) والذي انتهى إلى فرض عقوبة اللوم مع تأخير الترفيع لمدة سنة واحدة بحق المحال السيد /.../ عضو الهيئة التدريسية الفنية في مجمع اللغة العربية وذلك لقاء ما نسب إليه من أفعال بموجب الدعوى التأديبية الماثلة ... ومن حيث إن جهة الإدارة بادرت للطعن بالقرار الصادر عن مجلس التأديب لأعضاء الهيئة التدريسية في جامعة دمشق طالبة الحكم بفسخ القرار المطعون فيه و إحالة المطعون ضده إلى القضاء الجزائي لمحاكمته عن الأفعال الجرمية المرتكبة من قبله و استطرادا وبالنتيجة إذا جنحت المحكمة عن هذا الطلب فإن الإدارة تطلب فرض العقوبة المسلكية الأشد المنصوص عنها في قانون تنظيم الجامعات وذلك تأسيساً على أنه ثبت بوثائق الدعوى إقدام المطعون ضده (المحال) على ارتكاب مخالفة مسلكية جسيمة وهي تشكل بنفس الوقت جرم تزوير توقيع مكرر وذلك حينما أقدم على توقيع عدة موافقات نشر لمجموعة من الأبحاث التي كانت ترد إلى مجمع اللغة العربية دون أن يحصل على تفويض من صاحب الاختصاص بالتوقيع وأن ذلك قد ثبت من خلال تقرير الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وكذلك اعترافات المحال الموجودة في ملف الدعوى حيث اعترف أكثر من مرة بقيامه على توقيع موافقات النشر بدلاً من الدكتور صاحب الاختصاص بذلك و بأنه كان يقوم بتقليد الدكتور صاحب الاختصاص. ومن حيث إن الثابت من الوثائق المبرزة بالملف قيام المحال (المطعون ضده) بالتوقيع على موافقات النشر لمجموعة من الأبحاث التي كانت ترد إلى المجمع دون أن يكون حاصلاً على تفويض بذلك من قبل صاحب الاختصاص الأصيل ولذلك فإن المحكمة الإدارية العليا و بما لها من صلاحية التقدير ترى أن المحال قد أخل بواجباته الوظيفية وأن ما صدر عنه من أفعال تشكل جرماً جزائياً معاقب عليه بموجب قانون العقوبات العام و ذلك خلافاً لما قدره مجلس التأديب، وهو الأمر الذي ترى معه هذه المحكمة إحالة المحال إلى القضاء الجزائي المختص للبحث بهذه الأفعال و مساءلته عنها جزئياً، وعلى هذا تغدو المسألة التأديبية سابقة لأوانها و لحين البت بوضع المحال جزائياً بموجب حكم مكتسب الدرجة القطعية. ومن حيث إنه بناء على ما تقدم يكون طعن الإدارة الماثلة قائماً على موجباته القانونية وجديراً بالقبول موضوعاً.".

المحكوم فيه متى كانت تلك الأحكام الطعينة صادرة من محاكم مجلس الدولة، أو من مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع قراراتها للتصديق الإداري. [١]

وتتمتع الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية وكذلك قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع للتصديق الإداري بتلك الحجية. ومن ثم فلا يجوز لمجلس تأديب أن يفصل في دعوى مطروحة أمامه سبق صدور قرار مجلس تأديب آخر فيها، أو صدر حكم قضائي فيها بمناسبة الطعن في قرار مجلس التأديب الأول أمام القضاء، إلا بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها، أو بما يتوافق مع القرار السابق إذا كان يفصل مسألة متفرعة عنها. وإلا وقع القرار الأخير في حومة عدم المشروعية وجاز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا، على سند من مخالفته لقرار مجلس التأديب أو حكم قضائي – بحسب الأحوال – حاز الحجية. وبطلان قرار مجلس التأديب – في هذه الحالة – يتعلق بالنظام العام، فيتعين القضاء به ولو لم يتمسك به الخصوم، وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها متى تبينت لها تلك المخالفة. [٢]

ومن التطبيقات القضائية لهذه الحالة نذكر ما جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا السوريّة إذ جاء في أحد أحكامها:" وما دام أن المحال سبق وجرت محاكمته أمام المحكمة المسلكية بدمشق مصدرة الحكم الطعين عن نفس الفعل المنسوب له في هذه القضية وتقرر إعلان عدم مساءلته مسلكياً عن الفعل المذكور بموجب حكم قضائي مبرم، ممّا لا يجوز فيه العودة إلى ملاحقته مسلكياً عن نفس الفعل، حتى ولو تمت محاكمته جزائياً عن الفعل المشار إليه في وقت لاحق..." [٣]. ويُستفاد من حكم المحكمة الإدارية العليا أنها طبقت القانون تطبيقاً سليماً، إذ حظّر المشرع في قانون مجلس الدولة السوري الملاحقة المسلكية عن فعل واحد أكثر من مرة. [٤]

---

[١] انظر: د. عبد الوهاب البنداري، **طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا**، مرجع سابق، ص ٢٩٩؛ حيث يرى اقتصار تلك الصفة على الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري والمحاكم التأديبية – دون أحكام المحاكم الإدارية – لأن تلك الأحكام هي التي يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا.

[٢] انظر: د. عبد العزيز بديوي. (١٩٧١)، **الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص ٢٠٩.

[٣] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٣١٥ /٢ لعام ٢٠٠٢، منشور في مجلة المحامون الصادرة لعام ٢٠٠٢.

[٤] النص الصريح للفقرة /٣/ من المادة /٥٩/ من قانون مجلس الدولة السوري /٣٢/ لعام ٢٠١٩ والتي جاء فيها حرفياً:" **لا يلاحق المحال مسلكياً عن فعل واحد أكثر من مرة واحدة.**".

ثانياً. الطعن في قرارات مجالس التأديب بطريق التماس إعادة النظر (إعادة المحاكمة) :

تنص المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة المصري الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر، في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال، وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم. ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك، وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو برفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيها فضلا عن التعويض إذا كان له وجه ".

أما المشرع السوري نص على هذا الطعن في قانون مجلس الدولة رقم/٣٢/ لعام ٢٠١٩، ونصت في المادة /٢٧/ على جواز إعادة المحاكمة في الأحكام الصادرة عن المحاكم المسلكية أو المجالس التأديبية بأنه:"١-تجوز إعادة المحاكمة في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم المسلكية وفق المواعيد والأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات. ٢-لا يترتب على طلب إعادة المحاكمة وقف تنفيذ الحكم إلا إذا قضت المحكمة بذلك.".

فنصت المادة /٢٤٢/ من قانون أصول المحاكمات رقم /١/ لعام ٢٠١٦ بأنه:" يجوز للخصوم أن يطلبوا إعادة المحاكمة في الأحكام التي حازت قوة القضية المقضية عند تحقق إحدى الأحوال الآتية: -إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم. - إذا أقر الخصم بعد الحكم بتزوير الأوراق التي بني عليها أو إذا قضي بتزويرها. -إذا كان الحكم قد بني على شهادة شاهد قضى بعد صدوره بأنها كاذبة. -إذا حصل طالب الإعادة بعد صدور الحكم على أوراق منتجة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها. - إذا قضى الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه. - إذا كان منطوق الحكم مناقضا بعضه بعضا. - إذا صدر الحكم على شخص ناقص الأهلية أو على جهة الوقف أو على أحد أشخاص القانون العام أو أحد الأشخاص المعنوية ولم يكن ممثلا تمثيلا صحيحا في الدعوى. - إذا صدر بين الخصوم أنفسهم وبذات الصفة والموضوع حكمان متناقضان.".

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالات هي ذاتها التي تكون سبباً لإعادة المحاكمة أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك عملاً بصراحة المادة /٢٧/ الفقرة /١/ من قانون مجلس الدولة التي أحالت فيما يختص

بطلبات إعادة المحاكمة إلى قانون أصول المحاكمات، كما تطبَّق بشأنها ذات المواعيد والإجراءات الواردة في القانون /١/ لعام ٢٠١٦ [١].

وإن قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق السلطات الرئاسية عليها، تسري عليها ذات القواعد المتعلقة والمنظمة للمحاكم المسلكية فإنه لا مندوحة من سريان الطعن بالتماس إعادة النظر على قراراتها.

والتماس إعادة النظر هو طريق من طرق الطعن غير العادية قصد به المشرع أن يتيح الفرصة لأن تعيد المحكمة التي أصدرت الحكم الملتمس فيه النظر في ذلك الحكم، في الأحوال التي أجاز فيها المشرع الالتجاء إلى هذا الطريق من طرق الطعن، بهدف تدارك ما اعتور الحكم. وتصحيحه إذا كان لذلك مجال. وفي حدود الحالة التي أنبنى عليها الالتماس، دون أن يمتد ذلك إلى طرح الخصومة برمتها من جديد أمام المحكمة ، كما هو الشأن في طرق الطعن العادية [٢].

أما الجهة المختصة بنظر التماس إعادة النظر في قرارات مجالس التأديب النهائية: استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع إلى تعقيب السلطات الرئاسية عليها، تسري عليها ذات القواعد المطبقة في شأن المحاكم التأديبية [٣].وإن التماس إعادة النظر ما هو إلا طريق من طرق الطعن غير العادية، المقصود منه إتاحة الفرصة للمحكمة التي أصدرت الحكم محل الالتماس – متى توافرت شروطه – وذلك بهدف تنقيته مما شابه من عوار في حدود السبب الذي قام عليه الالتماس، ودون أن يؤدى ذلك إلى إعادة طرح الخصومة برمتها مرة أخرى أمام المحكمة.

ومتى كان ذلك، فإنه يتعين أن ينظر الالتماس في قرارات مجالس التأديب النهائية، التي لا تخضع قراراتها لتصديق السلطات الرئاسية العليا، بمعرفة ذات المجلس الذي أصدر القرار محل الالتماس، ولا يجوز لأي سلطة إدارية مهما علت مكانتها أن تغتصب منه ذلك الاختصاص، وإلا وقع قراراها بهذا الصدد منعدماً حرياً بالإلغاء ولا تلحقه حصانة بانقضاء المدة القانونية.

---

[١] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، مرجع سابق، ص ٣٤٣ وما بعدها.

[٢] انظر: د. أحمد أبو الوفا، **المرافعات المدنية والتجارية**، مرجع سابق، ص ٨٧١.

[٣] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية " دائرة توحيد المبادئ" الصادر بجلسة ١٩٨٥/١٢/١٥؛ مشار إليه: د. محمد رفعت عبد الوهاب. (١٩٩٣)، **أصول القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص٣٠٧.

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا المصرية موقفها في أحد الطعون [١] المقدمة إليها بأن التماس إعادة النظر في الحكم الصادر من مجلس تأديب أعضاء النيابة الإدارية يجب تقديمه إلى مجلس التأديب المختص تأسيساً على أن ما يصدر عن ذلك المجلس تكون له صفة الأحكام القضائية، ويجوز الطعن فيها بطريق الالتماس طبقاً للقواعد المنصوص عليها في قانون المرافعات. وأن السلطات الإدارية مهما علت لا تختص في نظر الالتماس المقدم ضد حكم صادر من مجلس التأديب، وأن قرارها الصادر بهذا الشأن يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص واجب الإلغاء لكونه مغتصباً لسلطات مجلس التأديب دون سند من القانون.

السؤال الذي يثار هنا مدى جواز الطعن بطريق إعادة المحاكمة في أحكام المحكمة الإدارية العليا تفترض هذه الحالة قيام المحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار مجلس التأديب الطعين، وتصديها للفصل في الموضوع بوصفها محكمة موضوع وقانون، وقضت بما ارتأته جزاء مناسباً على الطاعن لما هو منسوب إليه من مخالفات ثابتة في حقه، ثم تبين بعد ذلك توافر إحدى الحالات التي تبيح الطعن بطريق إعادة المحاكمة (كبناء الحكم على أوراق أو شهادة قضي بتزويرها) فهل يجوز الطعن في حكم المحكمة الإدارية العليا في هذه الحالة بذلك الطريق؟

في القانون: لم يرد أي نص في التشريع السوري أو المصري يجيز الطعن بحكم المحكمة الإدارية العليا بطريق إعادة المحاكمة، **أما في القضاء:** استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا منذ زمن بعيد على عدم جواز الطعن في أحكامها بطريق إعادة المحاكمة [٢]، تأسيساً على أن المشرع قد قصر الأحكام التي يجوز الطعن فيها بهذا الطريق على تلك الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو

---

[١] انظر: حكمها في الطعن رقم /٨٦٩/ لسنة ٣٨ ق، جلسة ١٩٩٥/٦/٢٤، مجموعة مبادئ السنة الأربعون، ص ٢٠١٩ وما بعدها؛ مشار إليه: د. سمير عبد الله سعد. (٢٠١١)، **إجراءات المحاكمة التأديبية أمام المجالس التأديبية**، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص٣٢٤.

[٢] انظر: القرار رقم /٤٢٨/ لعام ٢٠٢٠، أساس ١/٣٧٩٤ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية، حيث جاء في حيثياته بأن:" أن طلب إعادة المحاكمة إنما يقدم إلى المحكمة مصدرة الحكم ولو اكتسب الحكم المذكور الدرجة القطعية برفض الطعن المقدم به من قبل دائرة فحص الطعون ما دام الحكم غير صادر عن المحكمة الإدارية العليا... إن الحكم محل طلب إعادة المحاكمة في هذه القضية غير صادر عن المحكمة الإدارية العليا و إنما صدر عن محكمة القضاء الإداري و اقترن بتصديق دائرة فحص الطعون لذا فإن توجيه طلب إعادة المحاكمة إلى المحكمة الإدارية العليا في هذه القضية يكون موجهاً إلى محكمة غير مختصة بحسبان أن المرجع الذي يوجه إليه الطلب هو محكمة القضاء الإداري الأمر الذي يتعين معه تقرير عدم اختصاص هذه المحكمة بالفصل في طلب إعادة المحاكمة في هذه القضية.".

المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية [١]، وقد استندت المحكمة الإدارية العليا في عدم جواز الطعن في أحكامها بطريق الالتماس إلى أن نص المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ قد حظرت صراحة الطعن في أحكامها بطريق الالتماس، وأنه ولئن كان القانونان التاليان لمجلس الدولة (المصري والسوري) قد سكتا عن إيراد نص مماثل، واقتصرا على إباحة ذلك الطريق من طرق الطعن غير العادية في الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والتأديبية، فإنه لا يجوز الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا بطريق الالتماس وفقاً لمفهوم المخالفة لنص المادة ٥١ من قانون مجلس الدولة الحالي خاصة وإن منزلتها لم تتبدل في ظل القوانين المتعاقبة لمجلس الدولة عما كانت عليه عند نشأتها الأولى [٢].

في الفقه: لم نحظ بآراء فقهية متعددة في هذا الشأن لندرتها، إلا أن جانباً من الفقه رأى أن " اتجاه المحكمة الإدارية العليا السابق قد جانبه التوفيق ولا يتناسب مع عظيم رسالتها وجلال وظيفتها بحسبانها القوامة على إنزال صحيح حكم القانون على الدعاوى المطروحة أمامها، وأن ما ذهبت إليه يتناقض مع طبيعة دورها كمحكمة واقع وقانون في آن واحد وهو ما يجعلها في كثير من الأحيان تتصدى للفصل في موضوع المنازعة المطروحة أمامها متى كانت مهيأة لذلك، وقد يظهر بعد فصلها في الموضوع إحدى الحالات التي تبيح التماس إعادة النظر وفقاً لقانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية، الأمر الذي يوجب – وفقاً للقواعد الأساسية للعدالة – إباحة الطعن بطريق الالتماس في أحكام المحكمة الإدارية العليا، وخاصة أن مرد ذلك الطعن لن يتعلق بعيب شاب حكمها الطعين في ذاته أو تطبيقها للقانون، بل مرده الوحيد توافر حالة من الحالات المقررة قانوناً التي تبيح الالتماس والتي لم تتكشف إلا بعد صدور حكمها المبني على الأوضاع والمستندات السليمة في الظاهر التي كانت مطروحة أمامها، وهو ما لم يظهر خلافه إبان نظر الطعن وإلا لتغير وجه الرأي فيه" [٣]، **ومن الأهمية أن تتجه المحكمة الإدارية العليا إلى الأخذ بهذا الطريق (إعادة المحاكمة)**

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١١٥٦/ لسنة ١٨ق، جلسة ١٩٧٤/١١/١٦، مجموعة المبادئ القانونية، السنة العشرون، ص ٢١؛ مشار إليه: بثينة سليمان، **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق، ص٢٢٩.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٤٨٠/ لسنة ٣٩ق جلسة ١٩٩٥/٦/٢٧ الموسوعة الإدارية الحديثة، ج٤٧، ص ١٣٨ وما بعدها، وأيضاً حكمها في الطعن رقم ٢١٦٢ لسنة ٥٤ ق جلسة ٢٠١٠/١/١٦، المرجع السابق نفسه، ص ١٣٩؛ مشار إليه: بثينة سليمان، **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام**، المرجع السابق، ص٢٣٠.

[٣] انظر: د. هيثم حليم غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٣٧٠.

في الأحكام الصادرة عنها، لأن القواعد الأساسية للعدالة توجب فتح هذا الطريق من طرق الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا مادامت محكمة واقع وقانون معاً.

الفرع الثاني

إجراءات التقاضي والطعون أمام المحكمة الإدارية العليا

متى صدر قرار مجلس التأديب ولحقه أحد العيوب التي تبيح الطعن فيه والتي سبق استعراضها في الفرع الأول، فإنه يمكن الطعن في ذلك القرار أمام المحكمة الإدارية العليا استناداً إلى ذلك العيب.

بيد أن ذلك مُقيد – بطبيعة الحال – كسائر أنواع الدعاوى وعلى اختلاف طبيعتها بوجوب اتباع مجموعة من الإجراءات التي استلزمها المشرع المصري، والملاحظ في هذا الصدد تواتر قوانين مجلس الدولة المتعاقبة على بيان قواعد الإجراءات التي يُعمل بها أمام محاكمه، والإحالة فيما لم يرد بشأنه نص خاص إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية بعدّه الشريعة العامة في هذا الصدد، وبما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية. فإذا تعارضت النصوص الواردة في القانون المحال إليه مع أحكام قانون مجلس الدولة أو نظام التقاضي أمامه، فإنه تستبعد ويكون على القاضي الإداري الاجتهاد في الفصل في المسألة المطروحة أمامه على هدى من المبادئ العامة للقانون الإداري وبما يتفق مع الأثر الإنشائي له.[١] وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع السوري فقننا إجراءات الطعن أمام تلك المحكمة في قانون مجلس الدولة الحالي بنصوص واضحة وصريحة، وفي حال غياب النص التشريعي يرجع إلى القواعد العامة في قانون أصول المحاكمات فيما يتعلق بإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة. [٢] وفيما يأتي هذه الإجراءات:

---

[١] انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، **القضاء الإداري اللبناني**، مرجع سابق، ص ٣٨٧؛ وأيضاً مؤلفه: **القضاء الإداري " دعوى الإلغاء"**، طبعة ٢٠٠٢، ص ٣٠٠.

[٢] انظر: المادة /١٢٠/ من قانون مجلس الدولة السوري الحالي؛ وأنظر أيضاً: القرار رقم /٤٦٨/ لعام ٢٠١٤، أساس ٢٦٩٨ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية حيث قضت بأن:" للقضاء الإداري أن يطبق من القواعد الواردة في القانون المدني، وقانون أصول المحاكمات ما يتلاءم مع روابط القانون العام، وإن كانت وضعت بالأصل لتحكم روابط القانون الخاص، كما له أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم.".

أولاً ــ إجراءات الطعن في قرارات مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا :

نص المشرع المصري في المادة (٣٢) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية [١] على أنه:" أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة (١٥) من القانون رقم /١٦٥/ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة."

كما تنص المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري على أنه " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك. في الأحوال الآتية...".

وتنص المادة (٤٤) من ذات القانون على أنه " ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه ". ويقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها، ويجب أن يشتمل التقرير علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم – على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه. ويجب على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة مقدارها عشرة جنيهات تقضى دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن...".

أما المشرّع السوري في قانون مجلس الدولة الحالي فقد كان هو الآخر حريصاً أيضاً على تحديد الجهات التي يحق لها الطعن في أحكام محاكم القسم القضائي في مجلس الدولة، ومنها المجالس التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا وفقاً لما نصَّت عليه المادة /١٦/ الفقرتين /١و٢ و٤/. ولذوي الشأن أن يطعنوا في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم. كما نصت الفقرة /٣/ من المادة ذاتها على أنه لرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية في ذات المدة المذكورة. ويتعين على ذوي الشأن عند الطعن أن يودعوا لدى الخزينة العامة الكفالة المالية المقررة قانوناً وتقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن.

---

[١] الصادر برقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

وحددت المادة /٣٣/ من قانون مجلس الدولة السوري كيفية تقديم الطعن بانه:" ١- يقدم الطعن من ذوي الشأن باستدعاء يودع لدى ديوان المحكمة الإدارية العليا أو المحكمة مصدرة الحكم موقعاً عليه من محام مقيد بجدول المحامين الأساتذة لدى نقابة المحامين منذ عشر سنوات على الأقل واستناداً إلى توكيل أصولي. ٢-يشمل الاستدعاء البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم وبيان الحكم المطعون فيه وتاريخه والأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الجهة الطاعنة فإذا لم يقدم الطعن على هذا الوجه جاز الحكم بعدم قبوله.".

يُستفاد من استقراء الأحكام القانونية السابقة أن الحق في تقديم الطعن مكفول لصالح ذوي الشأن أي لأصحاب المصلحة في الطعن إذ لا دعوى من دون مصلحة، وبالقياس لا طعن من دون مصلحة [١]. وأصحاب المصلحة في الطعن في أحكام المجالس التأديبية هم: الموظف أو العامل المحكوم. والجهة العامة التي يعمل لديها الموظف ممثلة في إدارة قضايا الدولة.

وقد استبعد المشرّع السوري في القانون الجديد لمجلس الدولة رئيس هيئة مفوضي الدولة من قائمة أصحاب الحق في الطعن في أحكام المجالس التأديبية (المسلكية)، ومن ثم فإن حق رئيس هيئة مفوّضي الدولة في الطعن يقتصر على الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية، وأي توسع في تفسير هذا النص إنما يُعدّ إضافة لم يقصدها المشرّع، وبناءً على ما ذكر فإذا تقدم رئيس هيئة مفوضي الدولة بطعن ضد حكم أصدرته المجالس التأديبية، فإنّ مصير هذا الطعن سيكون الرد من قبل المحكمة الإدارية العليا لأنه من غير أصحاب الشأن (أصحاب المصلحة) الذي ضمن لهم المشرع هذا الحق. والسؤال هنا لماذا يقتصر الطعن الذي يقدمه رئيس هيئة مفوضي الدولة على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية ومحاكم القضاء الإداري، ولا يشمل الطعن بالأحكام الصادرة عن المحاكم المسلكية، فذلك لأن مهمته ليست كمهمة النائب العام في القضايا الجزائية، وهو ليس نائباً إدارياً عن المصلحة العامة، كما هو الحال في النيابة الإدارية المصرية [٢].

وإن قضاء المحكمة الإدارية العليا المصري قد استقرا على أن قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع لتصديق السلطات الرئاسية العليا هي في حقيقتها أشبه بالأحكام، ويسرى عليها ما يسرى على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا

---

[١] انظر: القرار رقم /٣٥/ لعام ٢/٢٠٢١، أساس ٢٥٨٩ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية، حيث قضت بأن:" - **إن شرطي المصلحة والصفة هما مناط قبول الدعوى والطعن وأنه يتعين استمرار توافرهما ما دامت الدعوى قائمة لكونهما شرط أساس من شروط مباشرة الدعوى أو الطعن وأساس في قبولهما.**".

[٢] للتعمق أكثر راجع: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة العامة" ج٣**، مرجع سابق، ص ٣٤١.

وكذلك المشرع السوري الذي عدّها أحكاماً يطعن بها أمام تلك المحكمة، ومن ثم فإنه يتبع في شأن الطعن في هذه القرارات ذات القواعد والإجراءات المنصوص عليها في شأن الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية أو المسلكية بمجلس الدولة.

ثانياً ــ مراحل سير الطعن في قرارات مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا :

الطعن في قرار مجلس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا يفتح الباب أمامها – كأي طعن آخر – لتزن القرار الطعين بميزان القانون، وزناً مناطه استظهار ما إذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الحالات التي تعيبه وتجيز الطعن فيه فتلغيه ثم تنزل عليه صحيح حكم القانون، أم أنه لم تقم به حالة من تلك الحالات وكان صحيحاً فيما انتهى إليه فتبقى عليه وترفض الطعن، وهي في ذلك تلتزم بمبدأ المشروعية وسيادة القانون [١]. ولا يترتب على ذلك الطعن إيقاف تنفيذ قرار مجلس التأديب، وهو ما يعرف بقاعدة الأثر غير الموقف التي تبناها المشرع المصري والسوري في المادة /٥٠/ من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة /١٧/ من قانون مجلس الدولة السوري.

ويثور التساؤل حول مدى علاقة هيئة المفوضين بذلك الطعن، ودور دائرة فحص الطعون، وهو ما سيستعرض وفقاً للآتي:

١) تحضير الطعن:

بعد أن تودع عريضة الطعن بقلم كتاب المحكمة الإدارية العليا، يقوم بدوره بإرسال ملف الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة، وذلك لاستيفاء ملف الطعن وتحضيره وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيه. فالهدف من إنشاء هذه الهيئة معاونة القضاء الإداري من ناحيتين: إحداهما أن ترفع عن عائق القضاء الإداري عبء تحضير القضايا وتهيئتها للمرافعة حتى يتفرغ القضاة والمستشارون للفصل في الدعاوى، والأخرى تقديم معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضئ ما أظلم من جوانبها، ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده. ومن ثم فإنه يكون

---

[١] انظر: د. هيثم حليم غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

من الأهمية الوقوف على دورها في تحضير الطعن في قرار مجلس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا.[١]

فحدد المشرعان المصري [٢] والسوري مهمات هيئة مفوضي الدولة فنصت المادة /٢٩/ من قانون مجلس الدولة السوري الحالي بأنه:" تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها أو إدخال طرف ثالث في الدعوى أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يحدده لذلك... يعد المفوض بعد إتمام تحضير الدعوى تقريرا يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسببا.".

يمثل تقرير هيئة المفوضين في الدعوى المرحلة الأخيرة قبل اتصال الطعن في قرار مجلس التأديب مرة أخرى بالمحكمة الإدارية العليا، ويجب أن يشتمل هذا التقرير على بيان أطراف الدعوى ووقائعها والطلبات الختامية للمدعي وأسانيده القانونية، وتعقيب المدعى عليه على هذه الطلبات وأسانيده القانونية، كما يجب أن يشتمل على الرأي القانوني الذي يراه في الدعوى وأسبابه التي يقوم عليها وتدعمه، ويودع التقرير بملف الدعوى.

وقررت المحكمة الإدارية العليا السورية انعدام الحكم الصادر عن محكمة الدرجة الأولى إذا شارك مفوض الدولة في إصدار الحكم، وقضت في حكمها بأن:" قيام مفوض الدولة بإعداد تقريره أمام محكمة الدرجة الأولى التي أصدرت الحكم المطعون فيه و مشاركته في إصدار الحكم الصادر عنها تجعل الحكم الطعين و كأنه صدر من قاضيين اثنين كونه لا يجوز أن يشارك في إصدار الحكم من سبق له أن أبدى رأيه في نفس القضية بوصفه مفوض دولة، الأمر الذي يترتب عليه إعلان انعدام

---

[١] لمزيد من التعمق راجع: د. أحمد كمال الدين موسى، نظام مفوضي الدولة في مصر، **مجلة مجلس الدولة المصري**، السنة الحادية عشر، ص ١٩٦ وما بعدها؛ وكلك مقاله بعنوان الجهة المختصة بتحضير الدعوى الإدارية، **مجلة العلوم الإدارية**، السنة العشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٧٨، ص ٨٥ وما بعدها.

[٢] انظر: المادة /٢٧/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢.

الحكم الصادر عن محكمة الدرجة الأولى و إعادة الملف إلى هذه المحكمة للنظر في الموضوع مجددا.". [١]

وقد تواترت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة على رفض تحديد الطبيعة القانونية لتقرير هيئة مفوضي الدولة، إلا أن الفقه والقضاء قد أجمعا على فقد التزام المحكمة المختصة بتبني الرأي الذي ينتهي إليه المفوض، فلها أن تخالفه في الرأي وأن تبدى أسانيد قانونية غير تلك التي انتهى إليها. والرأي القانوني الذي ينتهي إليه المفوض في تقريره يضع تحت بصر المحكمة ملخصاً وافياً لوقائع النزاع والمبادئ القانونية التي تحكمه، ما يسهل مهمتها في الفصل فيها إلى حد بعيد، وكثيراً ما تتبنى محاكم مجلس الدولة ذات اتجاه تقارير المفوضين ولذات الأسباب التي قامت عليها. وللمفوض في تقريره أن يعرض أكثر من وجهة نظر في الموضوع وأن يحلل كل منها ويتعرض بالنقد لها، كما يكون له أن يعرض للتأصيل التشريعي والقضائي للمسألة محل البحث. [٢]

٢) دائرة فحص الطعون:

أجاز كلٌ من قانون مجلس الدولة المصري [٣] والسوري [٤] للأفراد ذوى الشأن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية (أو مجالس التأديب)، وقرارات

---

[١] انظر: القرار رقم /٣٤٥/ لعام ٢٠٢١، أساس ٢/٣٨٥٩، الصادر عن المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة في سورية، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الجزء الأول (٢٠٢٢) .

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٨٤٦/ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٩١/٦/٨؛ مشار إليه: د. سمير عبد الله سعد. **إجراءات المحاكمة التأديبية أمام المجالس التأديبية**، مرجع سابق، ص٣٢٩.

[٣] نصت المادة /٤٦/ من قانون مجلس الدولة المصري بأن :" **تنظر دائرة فحص الطعون الطعن بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوى الشأن إن رأى رئيس الدائرة وجها لذلك وإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا، أما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قرارا بإحالته إليها أما إذا رأت – بإجماع الآراء – أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض على المحكمة حكمت برفضه .ويكتفى بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة ، وتبين المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادرا بالرفض، ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن، وإذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يؤشر قلم كتاب المحكمة بذلك على تقرير الطعن ويخطر ذوو الشأن وهيئة مفوضي الدولة بهذا القرار. ".**

[٤] نصت المادة /٣٥/ من قانون مجلس الدولة السوري بأن:" **تنظر دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا في الطعن بعد سماع إيضاحات مفوض الدولة وذوي الشأن وتقديم دفوعهم إن وجد رئيس الدائرة وجهاً لذلك فإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا إما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قراراً بإحالته إليها أما إذا رأت بإجماع الآراء أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض حكمت**

مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق السلطات الرئاسية. بيد أن تلك الإجازة لم تأت مطلقة من كل قيد، فقد أوجب المشرعان الاستيثاق من مدى جدية هذه الطعون قبل اتصالها بالمحكمة الإدارية العليا لتعمل رقابتها عليها، وذلك عن طريق فحصها فحصاً أولياً عن طريق دوائر فحص الطعون. وتشكل الدائرة من ثلاثة من مستشاري المحكمة الإدارية العليا، ولا يحول اشتراك [١] أحدهم في فحص طعن في هذه الدائرة دون عضويته للدائرة التي تتولى الفصل في ذلك الطعن بالمحكمة الإدارية العليا. [٢]

وتنظر هذه الدوائر الطعون بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن إن رأى رئيس الدائرة وجها لذلك، وإذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا، إما لأنه مرجح القبول أو لأنه يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره فإنها تصدر قرارها بإحالته، ويؤشر قلم كتاب المحكمة بذلك على تقرير الطعن، ويخطر ذوي الشأن وهيئة مفوضي الدولة بهذا القرار.

أما إذا ارتأت الدائرة – بإجماع الآراء – أن الطعن غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا فإنها تحكم برفضه، وتخلص الحالات التي حددها المشرع لرفضه الطعن فيما يلي: – حالة غياب استيفاء الطعن للإجراءات الشكلية (كتقديمه بعد الميعاد أو من غير ذي صفة)، – حالة بطلان الطعن تتمثل في عدم قيام الطعن على أحد الأسباب المقررة للطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا، – حالة كون الطعن غير جدير بالعرض وتتمتع دائرة فحص الطعون في هذه الحالة بسلطة تقديرية واسعة، فقد يكون الطعن مستوفيا لإجراءاته الشكلية وقائماً على سبب . أو أكثر – من الأسباب المقررة للطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا.

برفضه ويكتفى بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة وتبين المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادراً بالرفض ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن..."

[١] نصت المادة /٣٦/ من قانون مجلس الدولة السوري بأن:" **تسري القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون ويجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة الإدارية العليا من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون في إصدار قرار الإحالة.** ".

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٧٩٨١/ لسنة ٤٤ ق، جلسة ٢٠٠١/٦/٢، مجموعة مبادئ السنة السادسة والأربعون، ص ١٩٩١؛ مشار إليه: د. هيثم غازي، ، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٢٧١ وما بعدها.

وتسري القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون ويجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة الإدارية العليا من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون في إصدار قرار الإحالة. [١]

ولخطورة القرارات المترتبة على قرار دائرة فحص الطعون برفض الطعن، فقد أوجب المشرع أن يكون حكمها بالرفض بإجماع الآراء، ويرى الفقه [٢] أنها ضمانة فعالة خاصة في الحالات التي ترفض فيها الدائرة الطعن لكونه غير جدير بالعرض. بيد أن قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية[٣] قد أجاز الطعن بطريق التماس إعادة النظر في أحكام دائرة فحص الطعون الصادرة برفض إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ، وينعقد الاختصاص في نظر ذلك الالتماس لدائرة فحص الطعون دون المحكمة الإدارية العليا . ومرد ذلك إلى أن دائرة فحص الطعون هي محكمة تشكل على نحو مغاير لتشكيل المحكمة الإدارية العليا، وتصدر أحكامها على استقلال طبقاً لقواعد نص عليها قانون مجلس الدولة، وهي بهذه المثابة محكمة ذات كيان قائم بذاته، ومن ثم ينعقد لها الاختصاص بالفصل في التماس إعادة النظر في الأحكام الصادرة منها دون المحكمة الإدارية العليا.

ولا شك في أن دائرة فحص الطعون تقوم بإسهام مهم وفعال في تصفية كثير من الطعون غير الجدية المنهمرة على المحكمة الإدارية العليا، ما ينعكس إيجابياً على تفرغ هذه المحكمة لنظر الطعون المعتبرة والفصل فيها، مرسية بذلك عديداً من مبادئ القانون الإداري. وجدير بالذكر أن المحكمة الإدارية العليا لا تتقيد بما تنتهي إليه دائرة فحص الطعون من قبول الطعن أمامها، فلها أن تقضي فيه بالرفض شكلاً وموضوعاً، فيما يصدر عن الدائرة في هذه الحالة هو قرار لا يرقى لمرتبة الأحكام القضائية ولا يحوز الحجية، خلافاً لحكمها بإجماع الآراء برفض الطعن الذي يجوز الحجية فلا يجوز التقدم بطعن آخر عن ذات الحكم الذي كان محلاً للرفض.

التساؤل الذي يثار بعد دراسة لإجراءات الطعن بقرارات مجالس التأديب مدى وجوب اللجوء إلى لجان التوفيق أو التسوية قبل الطعن في قرارات مجالس التأديب؟

---

[١] أنظر: المادة /٣٦/ من قانون مجلس الدولة السوري الحالي.

[٢] د. سليمان الطماوي، **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص ٦٨٩.

[٣] راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة ١٩٦٨/٢/١٧، مجموعة مبادئ السنة الثالثة عشر، ص ٥٠٩؛ مشار إليه: د. عبد الحميد كمال حشيش. **دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب**، مرجع سابق، ١٦٦.

لقد أنشأ المشرع المصري لجان التوفيق في المنازعات بموجب القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، مستهدفا التيسير على ذوي الشأن في اقتضاء حقوقهم لدى الوزارات والمحافظات وسائر الأشخاص المعنوية، دون الولوج في طريق التقاضي وما يصاحبه من إجراءات طويلة وتكاليف مادية. ومن جانب آخر فقد استهدف المشرع التيسير على القضاء من خلال الحد من عدد القضايا المطروحة أمامه، باشتراط اللجوء إلى لجان التوفيق قبل ولوج الطريق القضائي، الأمر الذي قد يسفر عن الوصول إلى تسوية لبعض المنازعات من دون إلقاء المزيد من الأعباء على عائق القضاء. [١] وللإجابة على هذا التساؤل فإنه يجب التمييز بين مجالس التأديب التي تخضع قراراتها لتصديق سلطات رئاسية وتلك التي لا تخضع لذلك التصديق.

بالنسبة لمجالس التأديب التي تخضع قراراتها للتصديق من السلطات الرئاسية: بالنسبة لهذه المجالس فإن قضاء المحكمة الإدارية العليا [٢] قد استقر على كون تلك القرارات لا ترتفع إلى مستوى الأحكام التأديبية، وذلك تأسيساً على أن التصديق الإداري المطلوب لا يعد إجراء شكلياً، بل هو إجراء جوهري لا ينفذ قرار المجلس دونه. ويكون هو المعول عليه في ترتيب الآثار القانونية بالنسبة للمحال، ولا يعدو قرار المجلس في هذه الحالة إلا أن يكون مجرد أعمال تحضيرية تفتقر للصفة التنفيذية ولمقومات القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه على استقلال أمام محاكم مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري.

أما بالنسبة لمجالس التأديب التي لا تخضع قراراتها للتصديق من السلطات الرئاسية: تأسيساً على أن تلك المجالس تؤدي ذات وظيفة المحاكم التأديبية في الفصل في مؤاخذات تأديبية منسوبة إلى المحال، وهي في سبيل ذلك تلتزم القواعد والإجراءات ذاتها المتبعة أمام المحاكم التأديبية أو المسلكية، وفي كنف قواعد أساسية كلية هي : تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان وكفالة حق الدفاع [٣].

---

[١] انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، **القضاء الإداري " ولاية القضاء الإداري"**، مرجع سابق، ص٤٨٧.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٧٨٧/ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٩٠/١٤/٤، مجموعة مبادئ السنة الخامسة والثلاثون، ص ٢٦٤؛ مشار إليه: المستشار محمد ماهر أبو العينين. **أحكام وفتاوى مجلس الدولة بخصوص العاملين المدنيين بالدولة والخاضعين لكادرات خاصة**، مرجع سابق، ص٦٤١.

[٣] انظر: حكم دائرة توحيد المبادئ المصرية في الطعن رقم /٢٨/ لسنة ٢٩ ق، جلسة ١٩٨٥/١٢/١٥، سبق الإشارة إليه.

وإن القرارات التي تصدرها تلك المجالس لا تسري عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية – دون أن يغير ذلك من طبيعتها –، فلا تخضع إلى قواعد التظلم الوجوبي أو السحب، ولا تملك جهة الإدارة سلطة التعقيب عليها، كما تستنفذ تلك المجالس ولايتها بإصدارها لقراراتها فيمتنع عليها سحبها أو تعديلها. ومن ثم فإن تلك القرارات لا تندرج في عداد القرارات النهائية للسلطات التأديبية بالمعنى المقصود في البند تاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالي. (١)

ومتى استقام ما تقدم، وكانت جهة الإدارة لا تملك سلطة التعقيب على تلك القرارات، فإنها لا تخضع إلى قيد وجوب اللجوء إلى لجان التوفيق قبل ولوج سبيل الطعن القضائي عليها أمام المحكمة الإدارية العليا. تأسيساً على أن الغاية من التوفيق إمكان الوصول إلى ترضية في المنازعة المطروحة أمام اللجنة، الأمر الذي يكون من لزومه أن يكون لجهة الإدارة سلطة تعديل أو سحب أو إلغاء القرار محل المنازعة، وإذا انتفى ذلك بالنسبة لقرارات تلك المجالس، فإنه لا يكون ثمة محل للتوفيق فيها، ويكون الطعن عليها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا. (٢)

أما المشرع السوري فقد أخرجَ المنازعات المسلكية أو التأديبية من سلوك التسوية المختصة به هيئة مفوضي الدولة وحصرها في القضاء الإداري والمحكمة الإدارية، لأن المشرع عدَّ قرارات مجالس التأديب أحكاماً يطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا استناداً للمادة /١٦/ من قانون مجلس الدولة الحالي، ونصت الفقرة /٣/ من المادة /٢٩/ من قانون ذاته بأن:" للمفوض أن يعرض على الأطراف في المنازعات التي ترفع إلى محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده فإن كانت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع."، **ويعتقد الباحث أن ما استقر عليه المشرع سلوك محمود من ناحية استبعاد قرارات مجالس التأديب من سلوك طريق التسوية لفض المنازعات التأديبية. كما يؤيد ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في عدم إخضاع أحكام مجالس التأديب للجان التوفيق في حل المنازعة لان عمل هذه اللجان محصور بالنسبة للقرارات الإدارية النهائية.**

---

(١) انظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص ١٨٢.

(٢) انظر: د. هيثم أحمد غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص٢٦٥.

المطلب الثاني

رقابة المحكمة الإدارية العليا على إجراءات وقرارات مجالس التأديب وقراراتها

اتجه جانب من الفقه [١] – استناداً إلى القضاء المتقدم – إلى أن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا مغاير للطعن بالنقض وقواعده المستقرة، فهو طعن ذو طبيعة خاصة يقترب إلى حد كبير من الطعن بطريق الاستئناف. فهو يمثل مزيجاً من الطعن بالنقض والطعن بالاستئناف في آن واحد، فهذه المحكمة تبسط رقابتها على الجانبين القانوني والموضوعي للنزاع.

ومن ثم فإنه يتضح أن المحكمة الإدارية العليا لا تتقيد بأسباب الطعن أو بأحواله ، فلها أن تنقب عن الأسباب التي تسوغ إرساء الحكم وفقاً لصحيح حكم القانون، كما يجوز للخصوم إبداء أسباب جديدة أمامها فهي تعدّ – في جانب من قضائها – محكمة موضوع ، على سند من أن سلطتها في الرقابة على الحكم الطعين لا تقتصر على الجانب القانوني فقط ، بل تمتد إلى وقائع الدعوى لتتحقق من قيامها وصحة تكييفها القانوني [٢]، وكذلك على مدى ملاءمة الجزاء الموقع – بالنسبة للمحاكم التأديبية ومجالس التأديب من دون أن تتقيد في ذلك بحكم أول درجة . فالطعن أمامها يفتح الباب لطرح النزاع برمته ووزنه بميزان القانون وحده دون التقيد بطلبات الطاعن أو الأسباب التي يبديها، لأن المرد في ذلك هو مبدأ المشروعية وسيادة القانون في روابط القانون العام [٣].

ومتى اتضحت الطبيعة الخاصة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، فإنه نبين رقابة المحكمة الإدارية العليا على القواعد الشكلية والموضوعية في قرارات مجالس التأديب النهائية **(الفرع الأول)**. ورقابة المحكمة الإدارية العليا على التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية "نظرية الغلو"**(الفرع الثاني)**.

---

[١] للتعمق أكثر راجع: د. عبد العزيز خليل بديوي، **الطعن بالنقض**، مرجع سابق، ص ٣٤١ وما بعدها.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٢١٢/ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٦٥/١٢/١٣، مجموعة مبادئ السنة العاشرة، ص ٦٤٩؛ وحكمها في الطعن رقم/١٤٩٤/ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٦٥/٣/٦، ذات المرجع، ص٨٢٨؛ مشار إليه: المستشار عبد الوهاب البنداري، **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

[٣] انظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي. (١٩٥٩)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ص ٥٢٥.

الفرع الأول

رقابة المحكمة الإدارية العليا على القواعد الشكلية والموضوعية في قرارات مجالس التأديب النهائية

إن القرارات الصادرة عن مجالس التأديب النهائية –كما ذكرنا سابقاً– هي أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات التأديبية، ومن ثم فقد وجب أن تلتزم تلك المجالس عند إصدارها لقراراتها ببعض الشكليات التي تطلب المشرع توافرها في الأحكام القضائية، وتبسط المحكمة الإدارية العليا رقابتها على تلك القواعد للتأكد من مدى توافرها. كما تبسطها من جانب آخر على ركن السبب في قرار مجلس التأديب للتيقن من صحة وجود السبب أو الأسباب التي قام عليها القرار وسلامتها، ويترتب على تخلف أي من الركنين السابقين في قرار مجلس التأديب أن تقضى المحكمة الإدارية العليا بإلغاء ذلك القرار عند نظرها للطعن فيه، فالمشرعان المصري والسوري[1] نصا على أن الإجراءات الواجبة الاتباع أمام المجالس التأديبية هي الإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة (المحاكم التأديبية أو المسلكية)، فلا يوجد تقنين خاص بالإجراءات المتبعة أمام المجالس التأديبية– كما ذكرناه سابقاً–. وسنعرض فيما يلي لرقابة المحكمة الإدارية العليا لتلك القواعد والإجراءات على النحو الآتي:

أولاً ــ الرقابة على القواعد الشكلية والإجرائية:

من المسلم به أن رقابة المحكمة الإدارية العليا على الطعون في قرارات مجالس التأديب النهائية، لا تقتصر على الجوانب القانونية دون سواها، إذ يمتد نطاق تلك الرقابة ليشمل الشكليات الأساسية المتطلبة في الأحكام القضائية، ويترتب على تخلف أي من القواعد الشكلية اللازمة في القرار الطعين اتسامه بالعوار القانوني وتعين إلغاؤه.

وغني عن البيان أن تلك الشكليات قد تطلبها المشرع من أجل توفير أكبر قدر من الضمانات للمحال للتأديب، وتبسط المحكمة الإدارية العليا رقابتها عليها والتأكد من توافرها حتى لا تنتقص من ضمانات المحال لمجلس التأديب عنها في النطاق المقرر لأصول المحاكمات التأديبية أو الجنائية، وفيما يلي عرض لأبرز تلك القواعد.

---

(١) انظر: المادة /١٠٩/ من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم /٤٩/ لعام ١٩٧٢؛ والمادة /١٠٨/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.

١) الرقابة على قانونية تشكيل مجلس التأديب:

تبسط المحكمة الإدارية العليا رقابتها على التشكيل القانوني لمجلس التأديب من ناحيتين **أولهما:** أن يكون إنشاء ذلك المجلس ابتداء قد كان بموجب أداة قانونية، **وثانيهما:** أن يكون مجلس التأديب مشكلاً تشكيلاً قانونياً.

ومتى ثبت للمحكمة الإدارية العليا أن مجلس التأديب قد أنشئ بالأداة القانونية المعتبرة في هذا المجال فإنها تبسط رقابتها على صحة تشكيل هذا المجلس. وأن قرارات مجالس التأديب النهائية تعد بمثابة أحكام قضائية فإنه يتعين مراعاة القواعد الأساسية للأحكام، ومن بين تلك القواعد أن تنعقد جلسات المحاكمة والنطق بالقرار من هيئة مشكلة تشكيلاً قانونياً. وترتيباً على ذلك فمتى حدد المشرع عدداً معيناً لأعضاء المجلس أو حددهم بصفاتهم، فإنه يجب التقيد بذلك التحديد دون زيادة أو نقصان في العدد أو تغيير في الصفات التي أشترطها المشرع، ويترتب على مخالفة ذلك بطلان قرار مجلس التأديب لتعلق تلك الشروط بالنظام العام لأنها تعد إخلالاً جوهرياً بالأصول العامة لأصول المحاكمات.[١]

ومن جانب آخر فإن المشرعين المصري والسوري قصرا الحق في عضوية كل مجالس تأديب الجامعات على الأساتذة وأعضاء هيئة التدريس، ومن ثم فلا يجوز اشتراك الأساتذة المتفرغين في عضويتها لأنهم من غير أعضاء هيئة التدريس.

وهو ما أوضحته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقضائها بأنه يبين من الاطلاع على قرار مجلس تأديب الابتدائي لطلاب الجامعات إن الأستاذ الدكتور / ...../ اشتركَ فيه بصفته وكيلاً للكلية، حال أنه لم يكن بهذه الصفة في هذا الوقت وإنما كان أستاذاً متفرغاً لبلوغه سن الستين، ومن ثم تعدّ عضويته لمجلس التأديب غير صحيحة، ما يؤدى إلى بطلان تشكيل المجلس وبطلان ما يصدر عنه من إجراءات وقرارات. [٢]

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٠٩٧/ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٩٠/٣/٢٤، مجموعة مبادئ السنة الخامسة والثلاثون، ص ١٤٤٥ وما بعدها؛ وفي ذات الاتجاه حكمها في الطعن رقم /٥٤٢/ لسنة ٣٩ ق، جلسة ١٩٩٩/٣/١٩، مجموعة مبادئ السنة التاسعة والثلاثون، ص ١٠٨٩ وما بعدها.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /٤٩٢/ لسنة ٣٦ ق، جلسة١٩٩٤/٢/٦، مشار إليه: د. محمد ماهر أبو العينين، **دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص ٢٢٦.

كما اعتنقت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية المبدأ ذاته وانتهت إلى أن " ... فإذا كانت عبارات المشرع جلية القصد واضحة المعنى عند تحديدها القائمين بالتدريس، بأن فرقت بين أعضاء هيئة التدريس ممن هم دون الستين وبين الأساتذة المتفرغين، لذلك فإن عبارة عضو هيئة التدريس أينما وردت في نص قانوني لا تشمل بحال من الأحوال الأساتذة المتفرغين وإنما تنصرف فقط إلى من حددهم نص المادة (٦٤) من القانون. ولما كان ذلك وكانت المادة (١٦٥) سالفة الذكر من قانون تنظيم الجامعات قد حددت – في نص صريح – تشكيل مجلس التأديب للعاملين من غير أعضاء هيئة التدريس، بأن يكون ضمن هذا التشكيل (أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق)، فمن ثم فلا ينصرف مدلول هذه العبارة إلى الأساتذة المتفرغين ولا يحق لهؤلاء الاشتراك في عضوية مجلس التأديب المشار إليه. وعليه فلا يجوز للأستاذ الدكتور / ..... / – الأستاذ المتفرغ بكلية الحقوق – أن يشترك في عضوية مجلس التأديب المشار إليه ". [١]

٢) إيداع مسودة القرار وتوقيعها:

نص قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية المصري[٢] وقانون أصول المحاكمات السوري على وجوب إيداع مسودة الحكم مشتملة على أسبابه وموقع عليها، حين نصت المادة /٢٠٥/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أنه:" إذا نطق بالحكم وجب أن تودع ديوان المحكمة فورا نسخته الأصلية /مسودته/ المشتملة على أسبابه موقعا عليها من الرئيس والقضاة.". الأمر الذي يكون من مؤداه وجوب توقيع قرار مجلس التأديب النهائي من الرئيس والأعضاء وذلك تأسيساً على أن المادة /٢٠٥/ المشار إليها لا تقتصر على قضاة المحاكم دون غيرهم بل قصد بها المدلول الموضوعي للقضاة، فتشمل أعضاء مجالس التأديب النهائية الذين يشتركون مع الرئيس في نظر الدعوي التأديبية والمداولة في القرار الصادر فيها ومن ثم فإنه يترتب على عدم التوقيع على مسودة قرار مجلس التأديب من الهيئة مكتملة بطلان ذلك القرار.

وهو ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا المصرية وقضت بأنه:" ... المادة/١٠٩/ – من قانون تنظيم الجامعات – إذ أخضعت المساءلة أمام مجلس التأديب للقواعد الخاصة بالمحاكمة أمام المحاكم التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة فإنها جاءت عامة مطلقة في أن المقصود

---

[١] انظر: فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية ملف رقم(٢٨/٤/١٥٠٦)، جلسة ٢٠٠٥/٤/٦، غير منشورة؛ مشار إليه: د. سمير عبد الله سعد. **إجراءات المحاكمة التأديبية أمام المجالس التأديبية**، مرجع سابق، ص٣٢٩.

[٢] انظر: المادة /١٧٥/ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري.

بالمساءلة هو المحاكمة، وبالإحالة إلى هذه القواعد التي تنظم أمر المحاكمة التأديبية في قانون مجلس الدولة سواء كانت قواعد موضوعية أو إجرائية، ذلك مثل المادة (٣) من قانون إصدار قانون مجلس الدولة. ومن ثم فإن قرارات مجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات يجب أن توضع مسوداتها المشتملة على أسبابها والموقعة من مصدريها عند النطق بها وإلا كانت باطلة، أسوة بأحكام المحاكم التأديبية في مجلس الدولة، ولا يسرى في شأنها حكم المادة /٣١٢/ من قانون الإجراءات الجنائية التي أجازت تراخى إيداع أسباب الحكم عند النطق به بألّا يزيد على ثلاثين يوماً من يوم النطق به."

وبعد أن أوضحت المحكمة القواعد القانونية الواجبة التطبيق في شأن إيداع مسودة قرار مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، فقد استطردت في حيثيات ذات الحكم مُفصلة ذلك القضاء بأنه:"... وأنه لكل ما تقدم فإن الهيئة لا تجد مقنعاً في الاتجاه القضائي السابق... إلى تطبيق المادة /٣١٢/ من قانون الإجراءات الجنائية على أحكام المحاكم التأديبية وبالتالي على قرارات مجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، بمقولة خلو قانون مجلس الدولة وقانون تنظيم الجامعات من نص في هذا الصدد، وبدعوى الاستهداء في مجال المحاكمة التأديبية بالأصول العامة للمحاكمة الجنائية ... ومن ثم فإن أحكام المحاكم التأديبية وكذلك قرارات مجالس التأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات يجب أن توضع مسوداتها المشتملة على أسبابها و الموقعة من مصدريها عند النطق بها وإلا كانت باطلة ". [١]

والغاية من إيداع مسودة قرارات مجالس التأديب موقعة من الهيئة التي أصدرته عند النطق به تتمثل في كفالة إتمام المداولة والاستقرار على القرار وتحرير أسبابه والتوقيع عليها قبل إصداره، ضمانة أساسية وجوهرية – لا غنى عنها – لأطراف الدعوى، حتى يقر في روعهم أن القرار صدر ونطق به بعد دراسة متأنية ومداولة قانونية تمخضت عن أسباب مسطورة في مسودة ممهورة بتوقيعات مصدريه. ومن ثم فإنه يترتب البطلان جزاء لمخالفة ما تقدم بالرغم من خلو قانون مجلس الدولة المصري والسوري من النص صراحة على ترتيب هذا الأثر، إلا إنه وفقاً لحكم المادتين /١٧٥/ و/٢٠٥/ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري وقانون أصول المحاكمات المدنية السوري وعملاً بالإحالة إلى هذين القانونيين المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – دائرة توحيد المبادئ – في الطعن رقم /٥٠٢/ لسنة ٣١ ق، جلسة ١٩٨٧/٦/٢٨، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرة منذ إنشائها حتى أول فبراير ٢٠٠١، ص ٩٣.

المصري، والمادة /١٢٠/ من قانون مجلس الدولة السوري، وذلك تأسيساً على إن هذه القرارات تعد في منزلة أحكام المحاكم التأديبية للمخاطبين بأحكامها.

٣) صدور القرار في جلسة علنية:

استناداً إلى نص المادتين /١٤٧/ و/٢٠٤/ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري وقانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أن ينطق الحكم علناً، ورتبت البطلان في حالة رفض التقيد بهذا المبدأ، وكما نصت أيضاً المادة /٣٠٣/ من قانون الإجراءات الجنائية المصري على أن: " **يصدر الحكم في جلسة علنية ولو كانت الدعوى نظرت في جلسة سرية**"، وتسري النصوص المذكورة على قرارات المجالس التأديبية التي لا تخضع قراراتها إلى تصديق تصديق السلطات الرئاسية العليا ، والتي تنتهج في إجراءاتها ذات القواعد المتبعة أمام المحاكم التأديبية ، وفى كنف قواعد أساسية كلية هي تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان وكفالة حق الدفاع . كما أنها تؤدى ذات وظيفة تلك المحاكم وتفصل في ذات أنواع المنازعات، وتستنفد ولاياتها بإصدار قراراتها فلا يكون لها سحبها أو تعديلها، وتكون قراراتها أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية ويجري عليها ما يجري على أحكام المحاكم التأديبية. [١]

ويعد من الأصول العامة للمحاكمات التي تخضع لها مجالس التأديب وجوب النطق بالحكم في جلسة علنية، حتى لو كان المشرع قد أستوجب عقد جلسات المرافعة سرية ويترتب البطلان على مخالفة ذلك. وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقضائها:" ...النطق بالحكم يجب أن يكون في جلسة علنية وإلا كان باطلاً، وهو أصل من الأصول العامة في المحاكمات والتي نص الدستور عليها ورددتها قوانين السلطة القضائية والمرافعات المدنية والتجارية والإجراءات الجنائية ...، ومن ثم فهي بهذا المفهوم تسري على مجالس التأديب لأنها تؤدى وظيفة المحاكم التأديبية تماما...، ومقتضى ما تقدم أن أحكام أو قرارات مجالس التأديب بما فيها مجالس تأديب العاملين بالمحاكم يجب أن تصدر في جلسة علنية وإلا كان الحكم باطلا...". [٢] ولئن كانت القاعدة الأصلية هي وجوب

---

[١] انظر: حكم دائرة توحيد المبادئ المصرية في الطعن رقم /٢٨/ لسنة /٢٩/ ق، جلسة ١٢/١٥/ ١٩٨٥، مجموعة مبادئ السنة السادسة والأربعون، ص٢٠٩١.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /٣٢١/ لسنة ٤١ ق، جلسة ١٩٩٧/٢/١٥، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثالث والأربعون، ص ٦٩٩؛ وأنظر أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم/١٧٠٨/ لسنة ٣٦ ق، جلسة ١٩٩٣/٢/٢٧، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثالث والأربعون، ص ٧٠٦؛ وفي ذات المعنى حكمها في الطعن/٤٨٩/ لسنة ٤١ ق، جلسة ١٩٩٧/١١/١، غير منشور؛ مشار إليه: ماهر أبو العينين، **دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

النطـق بقـرار مجلـس التأديـب فـي جلسـة علنيـة ، إلا إن المشـرع اسـتثنى بعـض الحـالات التـي يتعـين النطـق فيهـا بـالقرار فـي جلسـة سـرية كمـا فـي شـأن مجـالس تأديـب رجـال القضـاء وأعضـاء مجلـس الدولة.[١]

ثانياًـــ الرقابة على الشق الموضوعي في قرارات مجالس التأديب:

تـواتر قضـاء المحكمـة الإداريـة العليـا المصـرية منـذ بداياتـه علـى أن سـلطتها فـي نظـر الطعـون المقامـة أمامهـا، لا تقتصـر علـى مراقبـة صـحة الوصـف القـانوني الـذي أسـبغته محكمـة أول درجـة علـى الوقـائع، وتعيـين القاعـدة القانونيـة الواجبـة التطبيـق علـى النـزاع علـى ذات النحـو المعمـول بـه أمـام محكمـة الـنقض، بـل تمتـد تلـك الرقابـة لتشـمل موضـوع الـدعوى ووقائعهـا، ولهـا فـي ذلـك ذات سـلطات المحكمـة مصـدرة الحكم الطعين.[٢]

وكـذلك الأمـر فـإن المحكمـة الإداريـة العليـا السـورية تبسـط رقابتهـا علـى الشـق الموضـوعي لقـرارات مجلـس التأديـب بمـا يتفـق مـع قناعتهـا مـع الأدلـة والوثـائق المعروضـة عليهـا، وقضـت فـي حكـم لهـا بـأن:" المحكمـة ليسـت ملزمـة باعتمـاد تقريـر الخبـرة بالشـكل الـذي يقدمـه الخبـراء بـل لهـا أن تحكـم بخلافـه أو تعدلـه بمـا يتفـق و قناعتهـا بعـد وزن مـا قـدم إليهـا مـن الوثـائق و الأوراق و الأدلـة و الـدفوع، علـى أن يكـون مـا توصـلت إليـه خلافـاً للتقريـر مبنيـاً علـى تعليـل سـليم مـدعماً بالحجـة التـي بمقـدورها قهـر رأي الخبيـر القـائم علـى محـض التقـدير الجزافـي أو المسـتند إلـى أسـاس غيـر سـليم مـن الواقـع الثابـت أو البعيـد عن تقدير التبعات المختلفة.". [٣]

ومتـى كـان ذلـك فـإن رقابـة هـذه المحكمـة علـى قـرارات مجـالس التأديـب التـي لا تخضـع قراراتهـا لتصـديق سـلطات إداريـة عليـا، تنبسـط علـى الوقـائع المنسـوبة للمحـال والأسـباب التـي بنـي مجلـس التأديـب قـراره عليهـا. فتبحـث المحكمـة الإداريـة العليـا صـحة وجـود هـذه الأسـباب وسـلامتها ومـدى كفايتهـا لحمـل

---

[١] انظر: المادتين /١٠٧ و١١٩/ من القانون رقم /٤٦/ لسنة ١٩٧٢ حيث نصت المادة/١١٩/ بأنه:" **يجب أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية مشتملاً على الأسباب التي بنى عليها وأن تتلى عند النطق به في جلسة سرية** "؛ وأنظر: المادة /١١٣/ من قانون السلطة القضائية السوري بأنه:" **يجري تنفيذ عقوبة العزل بمرسوم... لا ينشر في الجريدة الرسمية.**"، أما قانون مجلس الدولة لم ينص على سرية النطق بأحكام مجلس التأديب الخاصة بقضاة مجلس الدولة.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٥٩/ لسنة ١ ق، جلسة ١٩٥٩/١١/٥؛ مشار إليه: د. هيثم أحمد غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

[٣] انظر: القرار رقم /٣٤٤/ لعام ٢٠٢٠، أساس ١/٢٣٤٥، الصادر عن المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة في سورية، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الجزء الأول(٢٠٢٢) .

القرار، فقرار مجلس التأديب إذا صدر بغير سبب صحيح فقد وقع مخالفاً للقانون مجافياً له. وستعرض تلك الرقابة على **النحو الآتي:**

١) ركن السبب في قرارات مجالس التأديب:

عرف الفقه عنصر السبب [١] بأنه " مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح الإدارة بالتصرف وإتخاذ القرار الإداري "، ومن ثم فالسبب في توقيع الجزاء التأديبي هو تصرفات الموظف العام التي تعد من الأخطاء أو الجرائم التأديبية. وعليه، يمكن تعريف عنصر السبب في قرار مجلس التأديب بأنه الفعل – الإيجابي أو السلبي – الثابت في حق الموظف والمفتقد للسند القانوني ويشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة وكرامتها ولو وقع خارج نطاق العمل، ويوجب مؤاخذته وتوقيع العقوبة التأديبية عليه.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقضائها في شأن مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر بأن: "... لا تقوم الإدانة إلا على أدلة تقطع باليقين دون تلك المحاطة بالشبهات والتخمين، وانه مما يعيب أياً من القرار التأديبي أو الحكم التأديبي أن يكون مستخلصا استخلاصا غير سائغ من عيون الأوراق، فإذا جاء القرار التأديبي المطعون فيه وقد احتوى هذا العيب يكون واجب الإلغاء ". [٢]

ومع التسليم بصحة ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا نرى بوجوب قيام قرار مجلس التأديب على سبب يسوغه، وهذا ما عبر عنه " **الدكتور سليمان الطماوي**" بأنه :" إذا كان الأصل أن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب مشروع فإنه يكفى في ذلك توافر سبب واحد يسوغ اتخاذه، بمعنى أنه إذا تذرعت الإدارة في إصدار قرار معين بعدة أسباب وتبين أن بعض هذه الأسباب غير صحيح، فإن المجلس لا يلغى القرار لهذا السبب بل يمتنع عن الإلغاء إذا تبين أن الأسباب التي ثبتت صحتها كافية لتسويغ اتخاذ القرار ، وعلى العكس من ذلك ، فإذا ثبت أن باقي التهم المنسوبة إلى الموظف غير كافية لتسويغ القرار، فإن هذا القرار يعد غير مشروع ". [٣]

---

[١] انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص ٥٤٣.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٧٦/ لسنة ٤٠ ق، جلسة ١٩٩٧/٧/١٢؛ مشار إليه: المستشار عبد الوهاب البنداري، **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**، مرجع سابق، ص ٣٣٠.

[٣] انظر: د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري " قضاء الإلغاء – قضاء التأديب"**، مرجع سابق، ص ٩٤٢.

٢) تسبيب قرار مجلس التأديب:

نص المشرعان المصري والسوري على وجوب تسبيب القرارات التأديبية في كل القوانين الوظيفية [١]، لكونه أصلاً عاماً من أصول العملية التأديبية، كما نصا كذلك على وجوب تسبيب الأحكام القضائية [٢]. و اعتنقا ذات المبدأ بالنسبة للأحكام التأديبية [٣] أو المسلكية ونصت المادة /٥٤/ من قانون مجلس الدولة السوري (المحاكم المسلكية) بأنه:" ... **يصدر الحكم بالإجماع أو بالأكثرية معللاً ويجب أن يشتمل على ملخص الوقائع والدفوع والأدلة والمواد القانونية التي استند إليها**"، وقد تواتر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن التسبيب ليس متطلبا فقط لصحة الحكم التأديبي، بل متطلب أيضا لصحة القرار التأديبي الصادر من مجلس التأديب، إذ يغدو من غير المقبول تقيد المحاكم بتسبيب أحكامها في حين تتحلل تلك المجالس من هذا القيد [٤].

ولئن كان غالبية الفقه تتناول تسبيب الأحكام القضائية وقرارات مجالس التأديب في معرض شرح العيوب الشكلية التي تلحق بالحكم أو القرار، إلا أنه من الملائم تناولها في إطار العيوب الموضوعية لأن عدم تسبيب قرار مجلس التأديب، أو التسبيب المخل الذي لا يكشف بذاته عن أركان تكوين عقيدة مجلس التأديب فيما انتهى إليه، لا يُمكن المحكمة الإدارية العليا من بسط رقابتها على القرار الطعين ومدى سلامته واستناده إلى صحيح مسوغاته من الواقع والقانون، وهي في جملتها تكون أوثق الصلة بالجوانب الموضوعية للقرار منها للجوانب الشكلية.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية، وقضت في حكمها بأنه: " ولما كان الثابت أن مجلس التأديب قد انتهى في قراره المطعون فيه إلى مجازاة الطاعنين بالوقف عن العمل لمدة ستة أشهر مع صرف نصف الأجر على أساس أن ما ارتكبوه يتنافى مع مقتضيات الوظيفة وكرامتها...

---

[١] انظر: المادة /١١٢/ من قانون تنظيم الجامعات المصرية الصادر برقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢؛ والمادة /١١٠/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.

[٢] انظر: المادة /١٧٦/ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري؛ والمادة /٢٠٤/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري.

[٣] تنص المادة /٤٣/ من قانون مجلس الدولة المصري – التي وردت بخصوص الإجراءات أمام المحاكم التأديبية – على أن:" **وتصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء** ".

[٤] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٨٩/ لسنة ٤٥ ق جلسة ١٩٩٩/٦/٢٠، حكم غير منشور؛ وفي الطعن رقم /٣٩٧٢/ لسنة ٤٣ ق، جلسة ٢٠٠١/٧/٥، مجموعة مبادئ السنة السادسة والأربعون، ص ٢٤١٥.

ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر فاقدا لأسبابه التي تبرره واقعاً وقانوناً من الأوراق والتحقيقات، مما يجعله مشوباً بالقصور الشديد في التسبيب وبالتالي يكون باطلاً متعينا إلغاؤه " [١].

ومن جانب آخر فإن تسبيب قرار مجلس التأديب يجب أن يكون على نحو يرتبط معه منطوق القرار بالأسباب المحددة الواضحة التي تحمل هذا المنطوق وتبرره من ناحية الواقع والقانون، فالتسبيب لا تقتصر أهميته على التعرف على الأسباب التي بني عليها مجلس التأديب عقيدته بل تشمل – فضلاً عما تقدم – التحقق من التجانس المنطقي بين القرار وأسبابه. [٢]

كما أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية أهمية التسبيب وارتباطه مع منطوق الأحكام القضائية أو ما يأخذ مجراها من قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق السلطات الرئاسية العليا، لأنها من أساسيات النظام القضائي بوجه عام، التي تمكن ذوي الشأن من تقدير مدى جدوى الطعن في ذلك الحكم فضلا عن تمكين المحكمة الإدارية العليا من مباشرة ولايتها القضائية عند الطعن فيها أمامها.

٣) حدود رقابة المحكمة الإدارية العليا على الأسباب الواقعية في قرارات مجالس التأديب:

تنبسط رقابة المحكمة الإدارية العليا عند نظرها للطعون في قرارات مجالس التأديب على الوجود المادي للوقائع التي تكون ركن السبب في القرار الطعين، وذلك للتحقق من قيام هذه الوقائع وسلامتها إذ أن عدم صحة الوقائع أو الخطأ في فهمها يؤدى إلى خطأ في فهم القانون وفي تطبيقه. ورقابة المحكمة الإدارية العليا على الوقائع في قرار مجلس التأديب تندرج بوجه عام في إطار رقابتها القانونية على تلك القرارات، تأسيساً على أن عنصر السبب يشكل الأساس القانوني الذي يقوم عليه القرار الطعين. [٣]

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٦٣٦/ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٨٩/٦/١٧، مجموعة مبادئ السنة الرابعة والثلاثون، ص ١١٤٧؛ وفي ذات الاتجاه حكمها في الطعن رقم /١١٨/ لسنة ٤٢ ق، جلسة ٢٠٠١/١٠/٦، مجموعة مبادئ السنة السادسة والأربعون، ص ٢٠٩١.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم /٤٢٥٨/ لسنة ٤١ ق، جلسة٢٠٠١/٥/١٩، مجموعة مبادئ السنة السادسة والأربعون، ص ١٨٦٥.

[٣] انظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي. (١٩٧١)، **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، ص٢٨٢.

وقد تواتر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن الرقابة التي تمارسها على أحكام المحاكم التأديبية وقرارات مجالس التأديب لا تعني استئناف النظر في الحكم أو القرار بالموازنة والترجيح بين الأدلة المقدمة إثباتاً أو نفياً فذلك مما تستقل به المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب وحدهما لا تتدخل فيه المحكمة الإدارية العليا وتفرض رقابتها عليه ، إلا إذا كان الدليل الذي اعتمد عليه قضاء المحكمة أو القرار المطعون فيه غير مستمد من أصول ثابتة في الأوراق أو كان استخلاص هذا الدليل لا تنتجه الواقعة المطروحة على المحكمة أو مجلس التأديب ، فلهذا فقط يكون التدخل لأن الحكم أو القرار حينئذ يكون غير قائم على سببه الصحيح. (١)

كما يكون تدخل المحكمة الإدارية العليا في حالة إغفال مجلس التأديب لبعض الظروف المحيطة بالواقعة والتي كان يجب أن تكون موضع اعتبار عند تقدير الجزاء، وهو ما أخذت به في حكم تتلخص وقائعه في قيام عضو هيئة التدريس بإحدى الجامعات قام بتبادل عبارات السباب مع العاملين بدار النشر التي يتعامل معها، كما قام بتمزيق الإيصال المثبت لمديونيته لها وفر هاربا. فأصدر مجلس التأديب قراره بمعاقبته بعقوبة اللوم مع منع تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنتين، إلا إن المحكمة الإدارية العليا ارتأت أن مجلس التأديب لم يضع في حسابه كل الظروف المحيطة بالواقعة.

وهو ما عبرت عنه بقضائها بأن:"... وإن قرار مجلس التأديب المشار إليه قد أصاب فيما ذهب إليه من عدَّ ما وقع من الطاعن يمثل إخلالاً بما توجبه وظيفة الطاعن من حفاظ على كرامتها وفقاً لما يتطلبه العرف والتقاليد الجامعية، وما تقتضيه من حرص على سمعته التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسمعة المؤسسة التعليمية والتربوية التي يعمل بها وهي مرفق التعليم الجامعي ..... وأن هذه المحكمة تستخلص مما تكشف عنه الأوراق ومما شهد به الشهود من صيغة الحوار الذي جرى بينهما، أن الواقعة تخلص في وجود معاملات متشابكة بين الطاعن كمدرس بكلية الحقوق وبين الشاكي كصاحب دار نشر، وأن الطاعن كان ينسب إلى الشاكي إخلالا بالتزامات خاصة بعلاقات نشر سابقة. الأمر الذي يبين منه أن تمزيق الطاعن للإيصال كان وليد استثارة إثر مناقشات حادة من جانب الناشر وكان هذا التمزيق رد فعل من جانب الطاعن للمناقشة والموقف ذاته، ولم يكن يعني به التخلص من أدائه الدين الذي قام بتمزيق سنده وإنما اندفع فقط للتعبير بصورة غير سليمة ولا مسؤولة عن غضبه

---

(١) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٤٦٧٠/ لسنة ٤٢ ق، جلسة ٢٠٠١/١٢/٣٠، مجموعة مبادئ أكتوبر/ ديسمبر ٢٠٠١، ص ١٦٨؛ وحكمها في الطعون أرقام /٦٧٢٠ و٦٧٢٧ و٨١٤٣/ لسنة ٤٤ ق، جلسة ٢٠٠٢/٣/٣، مجموعة مبادئ يناير / مارس ٢٠٠٢، ص ١٢١.

واعتراضه على أسلوب المحاسبة الذي كان يعتقد عدم صحته، وهو مسلك لا يليق بكرامة وهيبة من ينتمي إلى هيئة التدريس بالجامعات ...، ومن ثم فإن الجزاء الذي صدر به قرار هذا المجلس استناداً إلى تكييفه لطبيعة الفعل التأديبي الذي أدان الطاعن به يكون قد صدر مشوباً بالغلو الذي يصم قرار المجلس بعدم المشروعية مما يستوجب إلغاءه، وتوقيع الجزاء المناسب الذي تقدره هذه المحكمة [١].

٤) رقابة المحكمة الإدارية العليا على كفالة حق الدفاع وحيدة مجلس التأديب:

تتعدد الضمانات الأساسية المقررة للمتهم وتتنوع سواء في مرحلة التحقيق أو في مرحلة المحاكمة، ويتبوأ حق الدفاع مكان الصدارة بين تلك الحقوق فهو يعد الضمانة الرئيسية التي تتفرع عنها باقي الضمانات فممارسة الإنسان لحقوقه المختلفة منوط بإمكانية دفاعه عنها [٢] . فحق الدفاع من الحقوق الطبيعية للمتهم ، ومن ثم فقد حرصت معظم الدساتير [٣] على تضمين نصوصها كفالة حق الدفاع أصالة أو بالوكالة ودون حاجة إلى نص قانوني خاص [٤]. وتبعاً لذلك فإن كفالة حقوق الدفاع في مجال المحاكمات بكل أنواعها (الجنائية – التأديبية) يعد من أهم المقومات الأساسية لها، التي يترتب على الإخلال بها بطلان إجراءات المحاكمة.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقضائها بأن:"... يبين من هذا النص (المادة /١١٢/ من قانون تنظيم الجامعات الصادر برقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢) أنه جاء ترديداً لما هو مقرر من حق كل إنسان في الدفاع عن نفسه، وهذا الحق الذي نصت عليه صراحة المادة /٩٧/ من الدستور وما يتفرع عن ذلك من مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية، ومن بينها حتمية مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وتحقيقه. ويعدّ ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني ويجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه، وإحاطته أيضاً بمختلف الأدلة التي يقوم

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٥٩/ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩٢/١١/٧، مجموعة مبادئ السنة الثامنة والثلاثون، ص ٧٦.

[٢] انظر: د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر. (١٩٧٩)، **الضمانات التأديبية**، كلية الحقوق، مصر: جامعة القاهرة، ص ١١٠.

[٣] نصت الفقرة "٣" المادة /٥١/ من دستور سورية لعام ٢٠١٢ بأن:" **حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون...**"؛ وكذلك نصت المادة /٩٨/ من دستور مصر لعام ٢٠١٤ بأن":**حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول . واستقلال المحاماة وحماية حقوقها ضمان لكفالة حق الدفاع. ويضمن القانون لغير القادرين ماليًا وسائل الالتجاء إلى القضاء، والدفاع عن حقوقهم.**".

[٤] انظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية**، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

عليها الاتهام وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه. [١] وبذلك يتضح لنا أن حق الدفاع يدور حول محورين رئيسيين أولهما : وجوب إعلان المحال بالمخالفة المنسوبة إليه ومنحه أجلا لتحضير دفاعه، وثانيهما: ممارسة الحق في الدفاع.

وتقتضي كفالة حقوق الدفاع منح المحال مهلة كافية لتحضير دفاعه قبل بدء إجراءات محاكمته، وقد أوجب المشرع ألا تقل تلك المدة عن عشرين يوما بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات. [٢]

أما بالنسبة لحيدة مجلس التأديب، تمارس المحكمة الإدارية العليا رقابتها على مجالس التأديب وقراراتها ولعل من أهم الأوجه التي تبسط عليها تلك الرقابة التأكد من حيدة مجلس التأديب، باعتبار أن ذلك الحياد يعد من الضمانات الجوهرية التي كفلها المشرع للمتهم في كل أنواع المحاكمات وخاصة العقابية منها. ومن مقتضى تلك الضمانة وجوب امتناع من سبق وأبدى رأيه في الاتهام أو قام بعمل من أعمال التحقيق في الدعوى عن الاشتراك في نظرها والحكم فيها، لأن ذلك يتعارض مع ما يشترط في القاضي من خلو الذهن عن وقائع المنازعة المطروحة أمامه وتجرده وحياده ليزن حجج الخصوم بميزان القانون وزناً مجرداً، وهو ما اوجبته المادة /١٤٦/ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري؛ وكذلك المادة /١٧٥/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري.

ويترتب على عدّ قرارات مجالس التأديب أقرب في طبيعتها إلى الأحكام، وجوب أن تحاط إجراءات التحقيق والمحاكمة بسياج من الضمانات تماثل تلك المقررة أمام المحاكم التأديبية، على النحو الذي يكفل لمن يحاكم أمام هذه المجالس الشعور بالطمأنينة إلى أنه يلقى محاكمة عادلة ونزيهة.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقضائها بأنه: " .... من بين الضمانات الجوهرية للمتهم حيدة الهيئة التي تتولى محاكمة العامل، ومن مقتضى هذا الأصل في المحاكمات التأديبية أن من سبق له إبداء رأيه في الاتهام يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها ضمانا لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب ، وأن من يجلس بمجلس القضاء يجب ألا يكون قد كتب أو أستمع أو تكلم في موضوع المخالفة المنظورة، حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢١٨٠/ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٨٨/١٠/٢٩، مجموعة مبادئ السنة الرابعة والثلاثون، ص ٥٤؛ وفي ذات المعنى بالنسبة للمحاكم التأديبية حكمها في الطعن رقم /٣٩٢٥/ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٨٨/٣/١٢، مجموعة مبادئ السنة الثالثة والثلاثين، ص ١١١٧؛ مشار إليه: د. ثروت عبد العال أحمد. **إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام "القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢** "، مرجع سابق، ص ١٢٤.

[٢] انظر: المادة /١٠٥/ من قانون تنظيم الجامعات السورية.

المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه، ومن ثم فإن القرار الذي يصدر على خلاف هذا الأصل معيب بعيب جوهري ينحدر به إلى البطلان " [١] .

بعد عرض الرقابة على الشق الموضوعي لقرار مجلس التأديب يثور التساؤل حول الأثر المترتب على قضاء المحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار مجلس التأديب لعيب لحق به، فهل يكون لها الحق في التصدي للفصل في المنازعة المطروحة أمامها وتوقيع الجزاء المناسب على المحال. أم يتعين أن تقف بقضائها عند حد الفصل في مدى مشروعية الجزاء الموقع بناء على قرار مجلس التأديب، دون أن تتصدى للفصل في الدعوى التأديبية؟

تصدت المحكمة الإدارية العليا المصرية حول مدى أحقيتها في التصدي للفصل في المنازعة التأديبية متى قضت بإلغاء الجزاء الموقع على المحال عند الطعن فيه، وانتهت بعض الأحكام إلى أحقية المحكمة الإدارية العليا في الفصل في الموضوع بعد إلغاء الجزاء السابق توقيعه، وهو ما عبرت عنه بقضائها بإن:" حضور عضو زيادة على العدد الذي عينه القانون... وسماعه المرافعة واشتراكه في إصدار الحكم من شأنه أن يبطل الحكم، وذلك طبقاً للمبادئ العامة في الإجراءات القضائية. لما في ذلك من اعتداء على حقوق الدفاع، إذ قد يكون لهذا العضو الرابع أثر في اتجاه الرأي في مصير الدعوى، فضلا عما فيه من تجهيل بأعضاء المحكمة الذين أصدروا الحكم. والبطلان في هذه الحالة متعلق بالنظام العام تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، ومن ثم ترى هذه المحكمة لزاماً عليها أن تقضي ببطلان ذلك الحكم المطعون فيه. ومن حيث أن الدعوى مهيأة للفصل فيها". [٢]

وهذا ما أكدته دائرة توحيد المبادئ المصرية[٣] إلى أحقية المحكمة الإدارية العليا – إذا تبين لها بطلان الحكم الطعين وانتهت إلى إلغائه– في الفصل في موضوع الدعوى متى كان صالحاً للفصل فيه. ومن ثم تبسط رقابتها على قرارات مجالس النهائية في إطار المشروعية، فإذا تبين لها أن قرار المجلس قد صدر معيباً فإنها تفصل في موضوع الدعوى وتوقع الجزاء الذي تراه منا سباً، أو تقضي بالبراءة إذا كان لديها أسبابها، وذلك متى كانت الدعوى صالحة للفصل فيها.

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٩٢٠/ لسنة ٣٨ ق، جلسة ١٩٩٦/١٠/٥، مجموعة مبادئ السنة الثانية والأربعون، ص ٥.

[٢] انظر: حكمها في الطعن رقم /٩٦٩/ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٦٤/١١/١٥، مجموعة مبادئ السنة العاشرة، ص ٤٠؛ وفي ذات الاتجاه حكمها في الطعن رقم /١٠٥٦/ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٦٥/١/٣، ذات المجموعة، ص ٣٣٤.

[٣] انظر: حكمها في الطعن رقم /١٣٥٢/ لسنة /٣٣/ ق، جلسة ١٩٨٨/٥/١٤، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرة منذ إنشائها حتى فبراير لسنة ٢٠٠١، ص١٣٢ وما بعدها.

الفرع الثاني

رقابة المحكمة الإدارية العليا على التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية "نظرية الغلو"

يجب أن تكون العقوبة التأديبية متناسبة مع المخالفة المرتكبة من دون تشدد في الانتقاء وهو ما يُعرف بالإفراط في العقاب، أو التساهل فيه وهو ما يُعرف بالتفريط في العقاب، ولا شك في إن كلاً " من الإفراط في العقاب أو التفريط فيه يؤدي إلى عدم مشروعية العقوبة التأديبية أو عدم ملاءمتها. بيد أن الواقع العملي يكشف عن غياب دقة اختيار السلطات التأديبية – بمختلف أنواعها – في كثير من الحالات للعقوبة التأديبية المناسبة للمخالفة المرتكبة، وهو ما درج قضاء مجلس الدولة المصري[١] على تسميته "بالغلو" [٢] وكذلك قضاء مجلس الدولة السوري [٣].

فقد عرف الفقه الغلو ومنهم "**الدكتور سليمان الطماوي**" بأنه الإساءة في التقدير لاختبار العقوبة بالغة القوة ولا تتناسب مع الذنب الثابت في حق الموظف العام والتسمية الفنية لهذا العيب هي التعسف في استعمال السلطة". [٤]

بدراسة لتعاريف الفقه وفي ضوء ما تواترت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا نعرف الغلو بأنه: " **أداة قضائية ابتدعها مجلس الدولة المصري لمواجهة عدم التناسب الجسيم بين العقوبة التأديبية الموقعة وبين المخالفة المرتكبة، وأياً كانت طبيعة السلطة التأديبية، وسواء كان ذلك بالإفراط في**

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٦٣٩٩/ لسنة ٤٣ ق، جلسة ٢٠٠٠/١٢/١٠، مجموعة مبادئ السنة السادسة والأربعون، ص ٢٦٣؛ وفي ذات الاتجاه حكمها في الطعن رقم /٧٦٢/ لسنة ٩ ق، جلسة ١٩٦٥/١٢/١٨، مجموعة مبادئ السنة الحادية عشر، ص ١٧١؛ وفى الطعن رقم /٣٩٦٠/ لسنة ٤٢ ق، جلسة ١٩٩٧/٨/٢٣، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، الجزء الثاني والأربعون، ص ٧١٠؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٠/ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٠/٥/١٩، مجموعة أحكام السنة الخامسة والثلاثون، ص ١٧٧٤؛ مشار لهم: د. هيثم أحمد غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص٢٢٢.

[٢] قد وردت هذه الكلمة في موضعين من القرآن الكريم: " يا أهل الكتاب لا تغلو في دينكم ولا تقولوا على الله إلا الحق " (النساء – ١٧١)؛ " قل يا أهل الكتاب لا تغلو في دينكم غير الحق " (المائدة – ٧٧). كما وردت أيضا في حديث رسول الله – صلى الله عليه وسلم – " يا أيها الناس إياكم والغلو في الدين فإنما أهلك من كان قبلكم الغلو في الدين ".

[٣] انظر: القرار رقم /٢٢٨/ لعام ١٩٧٦، أساس ١٩٤ المحكمة الادارية العليا السورية، قاعدة ٨٨١ مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا بين عامي ١٩٦٥ و١٩٩٠، رقم مرجعية حمورابي٢٥٥٦٢.

[٤] انظر: د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"** مرجع سابق، ص٨٧٨.

العقاب أو بالتفريط فيه بما يشكل إخلالاً بالصالح العام وفقاً للمعيار الموضوعي، على النحو الذي يهدر الهدف المنشود من العملية التأديبية ". [١]

وسنتحدث في هذا الفرع عن الطبيعة القانونية للغلو، وموقف المحكمة الإدارية العليا من التناسب في قرارات مجالس التأديب، ونتعرض أخيراً إلى آثار الطعن القضائي في قرارات مجالس التأديب، **وفقاً للآتي:**

أولاً ــ الطبيعة القانونية للغلو:

أثار تحديد الطبيعة القانونية للغلو خلافا فقهيا وقضائياً كبيراً واختلفت حوله أحكام المحكمة الإدارية العليا وآراء الفقهاء ولكل مذهب منهم أسانيده وحججه:

١) موقف الفقه من تحديد الطبيعة القانونية للغلو.

تعددت آراء الفقهاء حول تحديد الطبيعة القانونية للغلو فمنهم من اتجه إلى أن الغلو صورة من صور إساءة استعمال السلطة، ومنهم من اتجه إلى أنه يتعلق بركن السبب، في حين اتجه جانب آخر إلى ارتباط الطبيعة القانونية للغلو بالطبيعة القانونية للسلطة التأديبية.

أ. الغلو يتعلق بعيب إساءة استعمال السلطة: أتجه جانب من الفقه [٢]إلى تعلق الغلو بعيب إساءة استعمال السلطة استنادا إلى المسوغات والحجج الآتية:

– كلمة الغلو التي تستعملها المحكمة الإدارية العليا بديل عن كلمة التعسف أو الانحراف، وإذا كانت هذه المحكمة لا تبيح لنفسها أن تعقب على الرئيس الإداري الفرد إذا مارس اختصاصاً تقديريا إلا في حدود إساءة استعمال السلطة فكيف تبيح لنفسها هذا الحق في تعقيبها على المحكمة التأديبية؟ وهل يغير من الأمر شيئا استعمال تسمية بدل تسمية أخرى.

– يتوافر هذا العيب إذا ثبت أن الإدارة قد استهدفت بقرارها غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت سلطة إصداره، فالصالح العام يقتضي ألا يكون الجزاء إلا بتحديد.

---

(١) انظر: د. هيثم أحمد غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص٣٢٠.

(٢) انظر: د. سليمان الطماوى، **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص ٧٩٨؛ وانظر أيضاً: د. محمد إبراهيم. (١٩٦٣)، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، **مجلة العلوم الإدارية المصرية**، السنة الخامسة، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٦٣، ص ٢٦٥؛ وانظر أيضاً: د. محمد محمود حافظ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص ٣٦٢؛ وانظر أيضاً: د. محمد عصفور، **ضوابط التأديب في نظام الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ٨٤.

ويرى أنصار هذا الرأي أن رقابة الغلو رقابة استثنائية، وأن المحكمة الإدارية العليا ينبغي أن تقتصر في قضائها على الجانب السلبي فقط بإلغاء الجزاء غير المتناسب مع الجريمة المرتكبة فقط دون أن تتصدى لتوقيع الجزاء، ويضيف أنصار هذا التأصيل أن المحكمة الإدارية العليا قد استمدت قضائها في الغلو في مجال التأديب من نظرية الغلو في استعمال الحق التي يطبقها القضاء المدني، وأن المصدر التشريعي للغلو هو عيب إساءة استعمال السلطة و هناك مصدراً إضافياً لقضاء الغلو يتمثل في نوع من الذوق أو المنطق القانوني يوجه الحلول القانونية فيجعل بعض هذه الحلول مستساغاً ومنطقياً ويجعل الآخر غير مقبول على الإطلاق بصرف النظر عن النصوص القانونية. (١)

ب. الغلو يتعلق بركن السبب: ويتجه أنصار هذا الرأي إلى أن عيب الغلو يتعلق بالسبب ولا علاقة له بالانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمالها فالمحكمة الإدارية العليا لا ترى عيب الغلو عيباً من عيوب الانحراف بالسلطة، بل هو في حقيقته غيب من طبيعة موضوعية قوامه الخطأ في تقدير أهمية الوقائع المكونة للذنب الإداري، فالرقابة على عنصر السبب في جوهرها رقابة ذات ثلاثة مستويات يمكن إيجازها على النحو الآتي: – رقابة على الوجود المادي للسبب (الرقابة في حدها الأدنى)، من خلال التحقق من أن يكون السبب حقيقياً وليس وهمياً. – رقابة على الوجود القانوني للسبب (الرقابة المتوسطة)، من خلال التحقق من صحة التكييف القانوني للوقائع. – الرقابة على أهمية السبب وخطورته (الرقابة في حدها الأقصى)، ومدى التناسب بينه وبين القرار المتخذ على أساسه (٢).

ولعل ما يحول دون إدراج رقابة الغلو في عيب الانحراف بالسلطة، أنه إذا أمكن نسبة هذا العيب إلى السلطات التأديبية الرئاسية فإنه يتعذر نسبته إلى مجالس التأديب ذات التشكيل المختلط، أو إلى المحاكم التأديبية بتشكيلها القضائي الخالص.

---

(١) انظر: د. علي جمعة محارب، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص ٥٢٢.

(٢) انظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية**، مرجع سابق، ص ٤٣٨؛ وانظر أيضاً: د. محمود سلامة جبر. (١٩٩٢)، **نظرية الغلط البين في التقدير في قضاء الإلغاء**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، ص٥٥٦.

ج. اختلاف الطبيعة القانونية لعيب الغلو تبعاً لطبيعة السلطة التأديبية: ويتجه هذا الرأي [١] إلى أن الطبيعة القانونية للغلو تختلف باختلاف طبيعة السلطة التأديبية الموقعة للجزاء ، ففي حالة صدور القرار التأديبي من السلطة الرئاسية أو الإدارية المختصة وتم الطعن في هذا القرار لاقترانه بعيب الغلو، فإن الغلو في هذه الحالة يتعلق بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة. وما يعزز هذا الفهم ويدعمه ما ورد بأحكام محكمة القضاء الإداري ومنها حكمها الذي انتهى إلى انه لا تعقيب على لجنة التأديب من محكمة القضاء الإداري المصرية في تقديرها الموضوعي للوقائع وما يناسبها من عقوبات تأديبية ، ما دام لم يثبت أن قرارها المطعون فيه قد انطوى على عيب إساءة استعمال السلطة [٢].

٢) موقف المحكمة الإدارية العليا من تحديد الطبيعة القانونية للغلو:

بالرغم من أن محاكم مجلس الدولة كان لها فضل السبق في إنشاء نظرية الغلو وإرسائها، إلا أن الطبيعة القانونية للغلو لم تكن محل اتفاق قضائي على ذات المنوال في الفقه واتجهت بعض الأحكام إلى أن الغلو ما هو إلا صورة من صور إساءة استعمال السلطة، في حين اتجهت أحكام أخرى إلى أنه يندرج في إطار مخالفة القانون.

أ. الغلو يتعلق بعيب إساءة استعمال السلطة: اتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية في بعض أحكامها إلى عدّه إساءة استعمال بالنسبة للقرارات التأديبية أو بالنسبة للأحكام التأديبية وقرارات مجالس التأديب النهائية، وهو ما عبرت عنه في شأن الأحكام التأديبية بقضائها:" ... تقدير الجزاء في المجال التأديبي متروك إلى مدى بعيد لتقدير من يملك توقيع العقاب التأديبي سواء كان الرئيس الإداري أو مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية، بيد أن هذه السلطة التقديرية تجد حدها عند قيد عدم

---

[١] انظر: د. محمد سيد أحمد. (٢٠٠٢)، **التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة " دراسة مقارنة "**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ص ٤٣٩.

[٢] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم /٣٣١/ لسنة ١ ق، جلسة ١٩٤٨/١/٢٧، مجموعة مبادئ السنة الثانية السابعة، ص ٤٢٥؛ مشار إليه: د. محمود سلامة جبر، **نظرية الغلط البين في التقدير في قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص ٥٥٨.

جواز إساءة استعمال السلطة، والتي تبدو عند ظهور خلل التناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الموقع عنها وهو ما يعبر عنه بالغلو في تقدير الجزاء". (١)

وهذا ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا السورية بأن لا يشوب الغلو قرارات مجالس التأديب عند استعمال سلطتها في تقدير العقوبة، وقضت في حكمها بأن:" ...إن مناط مشروعية القرارات الصادرة عن السلطة المذكورة هو أن لا يشوب استعمالها لتقدير العقوبة غلو وخلل ملاءمة ظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ونسبته.". (٢)

ب. الغلو يتعلق بعيب مخالفة القانون: خلافاً للاتجاه المتقدم فقد اتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكام أخرى إلى أن الغلو بعيب مخالفة القانون وذلك دون التعويل على طبيعة السلطة التأديبية، وهو ما عبرت عنه بقضائها بأنه: " ... من المسلمات التي استقر عليها قضاء هذه المحكمة أن الغلو في الجزاء من شانه يصم القرار أو الحكم الصادر به بعيب مخالفة القانون، بما يوجب القضاء بإلغائه وانه ليس من شك في أن مجازاة الطاعنة بالفصل من الخدمة عن المخالفات الثابتة في حقها – وهي لا تتجاوز مواعيد الحضور والانصراف وقلة مراعاة الدقة والكياسة في أداء العمل – ما يمثل قمة الإفراط في الجزاء والغلو فيه بما من شأنه أن يصم الحكم الطعين بعيب مخالفة القانون ويستوجب القضاء بإلغائه". (٣)

ج. الغلو يتعلق بعيب السبب: اتجهت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها إلى أن مناط مشروعية الحكم أو القرار التأديبي هو ألا يشوبه غلو ناتج عن خلل التناسب بين المخالفة (عنصر السبب) وبين الجزاء الموقع عنها. وارتأت المحكمة أن: " ... تقدير الجزاء في المجال التأديبي متروك إلى مدى بعيد لتقدير من يملك توقيع الجزاء، غير إن هذه السلطة التقديرية تجد حدها عند ظهور خلل تناسب بين المخالفة وبين الجزاء الموقع عنها وهو ما يعبر بالغلو في تقدير الجزاء ... وإن المستخلص من الأوراق أن سلوك الطاعن قد اتسم بالاستهتار والرعونة ... كل ذلك من شأنه عدم

---

(١) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٤٣٥٨/ لسنة ٤١ ق، جلسة ١٩٩٧/١٢/٦، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا عن أعوام/ ١٩٩٧ و١٩٩٨ و١٩٩٩/، الجزء الثاني والأربعون، ص ٦٧.

(٢) انظر: القرار رقم /٤٤/ لعام ١٩٦٧، أساس ٩١ المحكمة الادارية العليا السورية، قاعدة ١٩٤ مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا بين عامي ١٩٦٥ و١٩٩٠، رقم مرجعية حمورابي٢٤٨٧٣.

(٣) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٥٦٣/ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٦١/١١/١١، مجموعة مبادئ السنة السابعة، ص ٢٧؛ وفي ذات الاتجاه بشأن مجالس التأديب حكمها في الطعن رقم /٤٥١٨/ لسنة ٤٠ ق، جلسة ١٩٩٦/١/٦، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثاني والأربعون، ص ٦٨٧.

سلامة الاستخلاص الذي انتهى إليه القرار الصادر من مجلس التأديب ... وأن مقتضى الانتهاء إلى عدم سلامة هذا الاستخلاص لوصف المخالفة ثبوت خلل التناسب بين المخالفة و الجزاء الموقع عنها، الأمر الذي يقتضي إلغاء قرار مجلس التأديب المطعون فيه " [١].

د. الغلو يتعلق بعيب الغاية: وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا ركن الغاية بالحسبان عند تقديرها لمدى التناسب في المجال التأديبي وقضت بإن: " ... أن الطاعن قد أرتكب مخالفة جسيمة تستدعى أخذه بالشدة الرادعة بالنظر لفداحة الآثار المترتبة على إهماله ، إلا إن تلك الشدة لاتصل إلى حد فصله من الخدمة وفقاً لما انتهى إليه مجلس التأديب إذ إن تلك العقوبة تمثل إعداماً وظيفياً له ، وهي مفرطة في الشدة على نحو يفوق درجة جسامة المخالفة المرتكبة ويهدر الغاية المستهدفة من التأديب والمتمثلة في تقويم سلوك العامل وإصلاح الأخطاء التي ارتكبها" [٢]، وانتهت المحكمة الإدارية العليا إلى مجازاته بالوقف عن العمل لمدة ستة أشهر مع صرف نصف الأجر لأنها العقوبة التي تتناسب مع المخالفة المرتكبة ، وفى نفس الوقت تحقق الصالح العام المتمثل في انتظام العمل بالمرفق العام لئلا يرهب العاملون به من العقوبات التأديبية الجسيمة التي لا تتناسب مع المخالفات التي قد يرتكبونها.

مما تقدم، يمكن الاستنتاج بأن حجر الزاوية ونقطة الانطلاق في الوقوف على الطبيعة القانونية للغلو، يكمن في المخالفة التأديبية المرتكبة ومدى تحقيق العقوبة الموقعة للهدف المنشود من العملية التأديبية أو إخلالها به، من خلال التناسب بين العقوبة والمخالفة دون إفراط أو تفريط في العقاب. وتبعاً لذلك فإن الغلو يتعلق بعيب السبب في المقام الأول، من دون إغفال لركني المحل والغاية في الوقت نفسه ، من خلال رقابة المحكمة الإدارية العليا على مشروعية العقوبة ومدى تناسبها مع المخالفة المرتكبة على النحو الذي يحقق الهدف من التأديب والمتمثل في ضمان العمل بالمرفق العام على أفضل وجه ممكن.

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٤٢٥/ لسنة ٤٠ ق، جلسة١٩٩٦/٣/٩، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثاني والأربعون، ص ٦٨٨.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٤١٥٧/ لسنة ٤٢ ق جلسة ١٩٩٧/٧/١٩، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا عن أعوام/ ١٩٩٧ و١٩٩٨ و١٩٩٩/، الجزء الثاني والأربعون، ص ١٣١.

ثانياً ــ موقف المحكمة الإدارية العليا من التناسب في قرارات مجالس التأديب:

نبين في هذا الصدد موقف مجلس الدولة الفرنسي من الرقابة على التناسب في المجال التأديبي، ومن ثم موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية والسورية من التناسب في قرارات مجالس التأديب، **وفقاً للآتي:**

١) رقابة مجلس الدولة الفرنسي على التناسب في المجال التأديبي:

تعدّ السلطة التأديبية في فرنسا أحد فروع السلطة الرئاسية التي تملك التعيين، وهي تمارس اختصاصتها بعد استشارة اللجان الإدارية المتوازنة منعقدة بهيئة تأديبية، وذلك باستثناء عقوبتي الإنذار واللوم وتملك السلطة التأديبية توقيعها من دون استشارة هذه اللجان. وفيما يتعلق برجال القضاء والتعليم فإنهم يخضعون لنظام تأديبي خاص بهم، فبالنسبة إلى القضاة يختص بنظر مخالفاتهم المجلس الأعلى للقضاة، وبالنسبة لأعضاء النيابة فيؤدى هذه المهمة وزير العدل بعد أخذ رأى لجنة تأديب النيابة أما بالنسبة لرجال التعليم فيتولى أمر تأديبهم المجالس المتخصصة التي يمكن الطعن في قراراتها بالاستئناف أمام المجلس الأعلى للتعليم الوطني، وفي جميع الأحوال يمكن الطعن في القرارات التأديبية للطوائف المذكورة أمام مجلس الدولة [١].

وبعد هذه اللمحة عن نظام التأديب في فرنسا فإن العرض لموقف مجلس الدولة الفرنسي من رقابة التناسب في المجال التأديبي، والتي مارسها تحت مسمى الغلط البين في التقدير سيكون على النحو الآتي:

أ. رقابة مجلس الدولة على التناسب في المجال التأديبي قبل حكم Lebon ١٩٧٨:

اقتصر أثر مجلس الدولة على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف وصحة تكييفها القانوني، والتحقق من اندراج العقوبة الموقعة ضمن لائحة العقوبات المقررة، دون أن تمتد تلك الرقابة إلى تقدير جسامة الذنب المرتكب ومدى التناسب بينه وبين الجزاء الموقع على الموظف.

وهو ما أكده مجلس الدولة في عبارات قاطعة في حكم "**Camino** " وانتهى إلى أنه"... طبقاً لقانون ٨ يوليو ١٩٠٨ بشأن إجراءات وقف العمد وعزلهم فإنه {يجب أن تكون قرارات الوقف ومراسيم

---

[١] ولمزيد من التعمق في شأن نظام التأديب في فرنسا راجع:

Guy Braibant,op. cit. p.٣٨٦ et s; Serge Salon, Jean-Charles Savignac, op. cit,. p. ٢٦١ et s.

Andrè De Laubadère,Traité èlèmentaire de droit administrative, Paris, ١٩٦٦, p. ٢٢٥.

العـزل مسـببة}. وأنــه إذا كـان مجلـس الدولــة لا يملـك تقـدير ملاءمــة التـدابير المطعـون فيهـا لتجـاوز السلطة أمامـه، فلـه مـن جهـة أن يتحقـق مـن ماديـة الوقـائع التـي سـببت هـذه التـدابير، ولـه مـن ناحيـة أخـرى فــي حالــة ثبــوت الوقــائع المــذكورة أن يبحــث مــا إذا كــان مــن شــأنها قانونــاً أن تصــلح لتســبيب تطبيــق الجزاءات المنصوص عليها في النص السابق ذكره ". (١)

وبوجــهٍ عــام فــإن أحكــام مجلــس الدولــة الفرنســي قــد تــواترت علــى عــدم الرقابــة علــى تقــدير جســامة الجـزاء التـأديبي ومـدى ملاءمتـه للمخالفـة المرتكبـة، واقتصـار رقابتـه فـي هـذا المجـال علـى التحقـق مـن مادية الوقائع واندراج العقوبة في إطار الحدين الأقصى والأدنى للعقوبات المقررة قانوناً (٢).

ب. رقابة مجلس الدولة على التناسب في المجال التأديبي بدءاً من حكم Lebon ١٩٧٨:

إزاء انتقــاد الفقــه الفرنســي – مــدعوماً بتقــارير مفوضــي الحكومــة – لموقــف مجلــس الدولــة الــرافض لإعمـال رقابتـه علـى مـدى ملائمـة الجـزاء التـأديبي للمخالفـة المرتكبـة، ومنـاداتهم بضـرورة قيـام مجلـس الدولـة بفـرض رقابتـه علـى التناسـب فـي المجـال التـأديبي والحـد مـن الحريـة شـبه المطلقـة التـي تتمتـع بهـا السـلطات التأديبيــة فــي اختيــار العقوبــة، الأمــر الــذي دفــع مجلــس الدولــة – فــي بعــض أحكامــه – للتخلــي عـن اتجاهـه التقليـدي. إلا أن الاتجـاه الجديـد لـم يسـتقر إلا بـدءاً مـن حكـم Lebon (٣)الصـادر فـي ٩/٦/ ١٩٧٨، والــذي يعــد بدايــة القضــاء المتــواتر لمجلــس الدولــة الفرنســي فــي الرقابــة علــى اختيــار الســلطة التأديبية للعقوبة ومدى تناسبها مع المخالفة المرتكبة.

---

(١) *C. E., ١٤-١-١٩١٦, Camino, Rec., P. ١٥. S. ١٩٢٢,٣,١٠ concel. Corneille; R.D.P. ١٩١٧. ٤٦٣.*
مشار إليه: د. عمرو بركات. **السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ٤٧٧.

(٢) انظر: د. هيثم حليم غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

(٣) انظر: تتلخص وقائع هذه القضية في أن " **Sieur Lebon** " رفع دعواه أمام محكمة تولوز Toulouse الإدارية، طالباً إلغاء القرار الصادر في ١٠ يوليو ١٩٧٤ من رئيس أكاديمية تولوز بإحالته إلى المعاش بدون طلب وإلغاء هذا القرار، ومنازعاً ليس في ماديات الوقائع وإنما في جسامة الجزاء. وقد استندت الأكاديمية في إصدار القرار المطعون فيه إلى ارتكاب المدعى – وهو معلم – الأفعال مخلة بالحياء أمام تلميذاته في الفصل، والتي ثبتت ضده من وقائع التحقيق معه. وقد رفضت المحكمة طلب إلغاء القرار الطعين لكفاية السبب الذي قام عليه القرار، وطعن **Lebon** في هذا الحكم أمام مجلس الدولة الذي رفض الطعن مقرراً أنه: " أنه لا يتضح من الأوراق أن الجزاء الموقع على المدعي بالإحالة إلى المعاش بدون طلب يقوم على غلط بيّن في التقدير، وعلى ذلك فإن الحكم المطعون فيه قام على أسبابه الكافية المبررة له". مشار إليه: علي جمعة محارب. **التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ٣٥٢.

وقد قرر مجلس الدولة في هذا الحكم – لأول مرة – حقه في مراقبة التقدير الذي يكون بمعرفة السلطة التأديبية للجزاء الموقع على مرتكب الخطأ في حالة غياب النص الرابط بين الأخطاء التأديبية وبين العقوبات التي يمكن توقيعها. كما تكمن أهمية حكم **Lebon** في إقراره بالضمانات في النظام العقابي التأديبي، التي يمكن أن تمتد أيضاً إلى العقاب الإداري [١].

أدى حكم Lebon إلى إحداث تغيير شامل في الرقابة على مدى جسامة الجزاءات التأديبية، كما كفل الضمانات ضد تعسف الإدارة في اختيار الجزاء. ومن جانبٍ آخر فإن هذا الحكم يعد انتصار لرقابة الخطأ البيّن في المجال التأديبي، التي ظل مجلس الدولة منذ إنشائه رافضاً لها – كأصل عام– وهو الأمر الذي كان من الصعوبة التسليم به واستمراره خاصة في ظل تزايد الاهتمام به عالمياً.

وبهذا الحكم أضفى مجلس الدولة الفرنسي ضمانة جديدة في المجال التأديبي، فلم تعد السلطات التأديبية تتمتع بالحرية المطلقة في اختيار أي عقوبة من العقوبات التأديبية المقررة أياً كانت درجة جسامتها، وبصرف النظر عن خطورة المخالفة التأديبية ودرجة جسامتها. وأصبح القضاء الإداري رقيباً عليها رادعاً لها إن خرج اختيارها للعقوبة عن دائرة المشروعية للخطأ البين في التقدير، كافلاً بذلك الموازنة بين عنصري الفاعلية والضمان دون إفراط أو تفريط في العقاب وعلى النحو الذي يكفل حسن سير العمل بالمرفق العام [٢].

واستمر اتجاه مجلس الدولة بعد حكم "**Lebon**" حتى يومنا هذا، ويعد نقطة التحول في قضاء مجلس الدولة الفرنسي نحو رقابة التناسب بين العقوبة الموقعة وبين المخالفة المرتكبة، وقد تلى ذلك الحكم عديد من الأحكام على ذات النهج [٣]. ومن الملاحظ أن مجلس الدولة قد مارس رقابته في هذا المجال من خلال إلغاء بعض العقوبات لإفراطها في الشدة، كما ألغى بعضها الآخر لتفريطها فيها، وأقر العقوبات التي ارتأى تناسبها مع المخالفة المرتكبة [٤].

---

[١] *Bernard Pacteau, note sur l'arret de C. E., ٩-٦-١٩٧٨, Lebon, Dalloz . ١٩٧٩, p. ٣٠.*

[٢] انظر: علي جمعة محارب. **التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ٣٥٤..

[٣] انظر: د. محمد الأحسن. (٢٠١٦)، **النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة"دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ٤٦٢.

[٤] للتعمق أكثر في أحكام مجلس الدولة بهذا الخصوص راجع: د. هيثم حليم غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

٢) موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية من التناسب في قرارات مجالس التأديب:

بسطت المحكمة الإدارية العليا المصرية رقابتها على التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة المقررة لأنه أحد أركان مشروعية التأديب، فالمحكمة الإدارية العليا المصرية لم تقتصر رقابتها على التناسب في المجال التأديبي على أحكام المحاكم التأديبية، بل امتدت هذه الرقابة لتشمل قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع لتصديق السلطات الرئاسية العليا.

وفي مجال مجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن:"... المخالفة المنسوبة إلى الطاعنتين ثابتة في حقهما وتستحقان من أجلها الجزاء، فإنها تلاحظ في نفس الوقت أن الجزاء الذي وقع عليهما من مجلس التأديب مُغالى فيه بعض الشيء. إذ روعي في ذلك أن كلتيهما في مقتبل العمر وفي مقتبل حياتهما الوظيفية، وأن غلظ الجزاء قد يكون معطلاً لهما في بذل أقصى جهدهما في إثراء الوظيفة التربوية والتثقيفية التي تضطلعان بها. الأمر الذي ترى معه المحكمة تعديل القرار المطعون فيه بجعله قاصراً على مجازاة دكتوره /.../ بتأجيل ترقيتها لمدة سنة ومجازاة دكتوره /.../ باللوم مع تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنة [١].

كما لم تقتصر رقابتها على التناسب في المجال التأديبي على حالات الإفراط في العقاب، بل امتدت لتشمل تأييد قرار مجلس التأديب بتوقيع عقوبة معينة على المحال متى اقتنعت بتناسبها للمخالفة المرتكبة. فقررت تأييد قرار مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات بمجازاة الدكتور / .../ المدرس بكلية التربية بعقوبة اللوم مع تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنة واحدة، لما ثبت في حقه من غياب الأمانة العلمية والمتمثلة في نقل ثمانين صفحة من كتاب /.../ نقلاً حرفياً وضمنها كتابه المعنون /... / ونسبها إلى نفسه دون إشارة إلى المصدر الأصلي، فأوردت بحيثيات حكمها:"" .... ومن حيث إن المخالفة الثابتة في حق الطاعن إنما تمثل إخلالاً جسيما منه بواجبات وظيفته، ومن ثم فإن الجزاء الموقع يكون متناسباً مع هذه المخالفة ولم يشبه أو يخرجه عن نطاق المشروعية ويكون القرار المطعون فيه قد قام على أسباب تبرره ومتفقاً وحكم القانون مما يتعين معه رفض الطعن". [٢]

---

[١] انظر: حكمها في الطعن رقم ٣٤٢٣ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩/ ٥/ ١٩٩٠ مجموعة مبادئ السنة الخامسة والثلاثون، ص١٧٧٩.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٩٠٣/ لسنة ٣٨ ق جلسة ١٩٩٣/١٢/١١، مجموعة مبادئ السنة التاسعة والثلاثون، ص ٣٧٣؛ وفي ذات الاتجاه في شأن قرار مجلس تأديب العاملين بالمحاكم حكمها في الطعن رقم /٧٢٤/ لسنة ٢١

أما بالنسبة لموقف المحكمة الإدارية العليا السورية من التناسب في قرارات مجالس التأديب فقد أخذت به ولكنها لم توسع رقابتها على التناسب مقارنةً مع نظيرتها في مصر، حيث قضت المحكمة الإدارية السورية في حكم لها:" فإن المحكمة الإدارية العليا و بما لها من صلاحية التقدير ترى أن المحال قد أخل بواجباته الوظيفية وأن ما صدر عنه من أفعال تشكل جرماً جزائياً معاقب عليه بموجب قانون العقوبات العام و ذلك خلافاً لما قدره مجلس التأديب، وهو الأمر الذي ترى معه هذه المحكمة إحالة المحال إلى القضاء الجزائي المختص للبحث بهذه الأفعال و مساءلته عنها جزئياً، وعلى هذا تغدو المسألة التأديبية سابقة لأوانها و لحين البت بوضع المحال جزائياً بموجب حكم مكتسب الدرجة القطعية." [1] ففي هذا الحكم بسطت المحكمة رقابتها على التناسب في قرارات مجلس التأديب عندما قررت بأن الفعل يشكل جرماً خلافاً لما قرره مجلس التأديب.

ثالثاً ــ آثار الطعن القضائي في قرارات مجالس التأديب:

حتى تكتمل صورة رقابة المحكمة الإدارية العليا لتلك القرارات لا بد من ذكر الأثر الموقف للطعن في قرارات مجالس التأديب (وقف التنفيذ)، وآثر الفصل القضائي في الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية، ومن ثم مدى إمكان التعويض عن هذه القرارات وذلك بشكل وجيز.

١) الأثر الموقف للطعن في قرارات مجالس التأديب (وقف التنفيذ):

اتفق المشرعان المصري والسوري في قانون مجلس الدولة بإن الطعن بالأحكام الصادرة بالدرجة الأولى لا يوقف تنفيذها إلا إذا قضت دائرة فحص الطعون بغير ذلك [2]، ومتى كان من المقرر في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنه ينبغي في تفسير عبارة المحاكم التأديبية أخذها بأوسع الدلالات وأعمها وأكثرها شمولاً، تأسيساً على أن المشرع حين عبر بالمحاكم التأديبية أراد بها الاستغراق والعموم، على نحو يطوى تحت رايته كل ما نصت القوانين على بقائه من مجالس التأديب. فقد استقر الأمر على أن القرارات التي تصدرها تلك المجالس ولم يخضعها المشرع لوجوب تصديق الجهات الإدارية العليا عليها، هي أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية ومن ثم

ق جلسة ١٩٨٩/١٢/٢٠، مجموعة مبادئ السنة الخامسة والثلاثون، ص ٣٥٩؛ مشار إليه: د. ثروت عبد العال أحمد. **إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات**، مرجع سابق، ص ١٧١.

[1] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية الصادر عام ٢٠٢١ قرار رقم /٥٠٨/ أساس رقم /٢٣٠٣/، مرجعية حمورابي.

[2] انظر: المادة /٥٠/ من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة/١٧/ من قانون مجلس الدولة السوري.

يجرى عليها ما يجرى على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بالنسبة إلى الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا [١].

ومتى استقام ما تقدم، فإنه لا يوقف تنفيذ قرارات مجالس التأديب، لمجرد الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، ما لم يطلب الطاعن ذلك في تقرير الطعن وتجيبه دائرة فحص الطعون إلى هذا الطلب. وإذا كان قانون مجلس الدولة لم يجز طلب وقف تنفيذ القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً، وتلك القرارات تتعلق على وجه العموم بشئون الموظفين بما فيها التأديب. إلا أنه يجب حصر ذلك في حدوده، ولا يجوز القياس عليها أو التوسع فيها أو مد نطاقها ليشمل القرارات الصادرة عن مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع لنظام التظلم الوجوبي، ومن ثم يجوز طلب إيقاف تنفيذها عند الطعن عليها بالإلغاء. [٢]

٢) آثار الفصل القضائي في الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية:

إن سلطة المحكمة الإدارية العليا في الفصل في الطعون المقامة أمامها لا يخرج عن أحد أمرين: **الأول:** أن تحكم بتأييد الحكم المطعون فيه، وهذا الفرض لا يثير إشكالاً أو صعوبة. **الثاني:** أن تحكم بإلغاء القرار المطعون فيه.

ولم ينص المشرع المصري وكذلك السوري في قانون مجلس الدولة على ما يترتب على الفرض الأخير لكن مسلك المحكمة الإدارية العليا المصرية والسورية يميل إلى اتباع منهج لا يخرج عن صورتين: الأولى إذا لم يكن الحكم المطعون فيه قد فصل في الموضوع، فإنها تميل إلى الحكم بإعادة القضية إلى المحكمة المختصة للفصل فيها موضوعاً، أما إذا كان الحكم المطعون فيه قد فصل في القضية موضوعياً فإن المحكمة الإدارية العليا تميل غالباً إلى التصدي للموضوع والفصل فيه[٣].

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٣٤٧/ لسنة ٤٣ ق، جلسة ٢٠٠١/٢/٢٧، مجموعة مبادئ السنة السادسة والأربعون، ص ١٩٥٩.

[٢] انظر: د. عبد الغني بسيوني. (١٩٩٥)، **القضاء الإداري " قضاء الإلغاء"**، مرجع سابق، ص ٣١٣؛ د. عبد العظيم عبد الحميد، **تأديب الموظف العام في مصر**، مرجع سابق، ص٧٢٨/٧٢٩.

[٣] انظر: د. سليمان الطماوي، **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص ٦٩٣؛ وانظر أيضاً: د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص ٥٨٣/٥٨٤؛ وانظر أيضاً: د. نصر الدين مصباح القاضي. (١٩٩٩)، **النظرية العامة في التأديب**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٦٢٩،٦٣٠؛ وانظر أيضاً: د. عبد الله طلبة، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٤١٥.

وتجدر الإشارة إلى أن أحكام المحكمة الإدارية العليا الصادرة بإلغاء قرارات مجالس التأديب تتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الكافة، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن مؤدى الحجية المطلقة للأحكام الصادرة بإلغاء قرار مجلس التأديب وجوب عدّ هذا القرار كأن لم يكن أصلاً، ووجوب إزالة كل الآثار التي ترتبت عليه منذ صدوره [١]، وتتعلق الحجية المطلقة المقررة للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات مجالس التأديب بالنظام العام شأنها في ذلك شأن سائر الأحكام الصادرة بالإلغاء [٢]، ويترتب على تعلق تلك الحجية بالنظام العام عدم أحقية الموظف في التنازل عن الحكم الصادر بإلغاء قرار مجلس التأديب بمجازاته لتعارضه مع قوة الشيء المحكوم فيه[٣].

٣) التعويض عن قرارات مجالس التأديب:

الأصل أن مجالس التأديب كالمحاكم التأديبية ينطبق عليها قاعدة أن السلطة القضائية لا تسأل عما تقوم به من أعمال قضائية، ولا مجال لإعمال أحكام المسؤولية التقصيرية عن قرارات مجالس التأديب، وقد قضي أن السلطة القضائية لا تسأل عما تقوم به من أعمال قضائية ولا وجه للمطالبة بالتعويض عن قرار مجلس تأديب العاملين بفصل عامل من الخدمة رغم إلغاء هذا القرار الصادر من مجلس تأديب لا يخضع لتصديق الجهة الإدارية، ومن ثم يتساوى مع الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم التأديبية ويسري عليه ما يسري على هذه الأحكام [٤].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية استقرت على انعقاد مسؤولية مجلس التأديب، فقد أقرت اختصاصها بالنظر بطلب التعويض عن تلك القرارات، وقضت بأن:" هذه القرارات أقرب في طبيعتها إلى الأحكام ، وبناءً عليه، ولما كانت القاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع ، فإن المحكمة الإدارية المختصة بالفصل في طلبات التعويض عن قرارات مجالس التأديب وليس صحيحا ما جاء بالطعن من أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالطعون في قرارات مجالس التأديب اختصاص

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٠٠٧ لسنة ٤٤ ق جلسة ٢٠٠١/٣/٢١، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى– السنة السابعة والأربعون الجزء الأول، ص ٦٩٧، مشار إليه: بثينة علي سليمان، **الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص٢٢٦.

[٢] انظر: د. هيثم أحمد غازي، **مجالس التأديب**، مرجع سابق، ص ٥٧٦.

[٣] انظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب. (٢٠٠٥)، **القضاء الإداري الكتاب الأول**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ص ٢٦١.

[٤] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٦٢٥ لسنة ٤٣ ق في جلسة ٢٠٠٠/١/٢٢، ص٤٥/ ٣٩١/٤٥؛ مشار إليه: د. إسلام إحسان. (٢٠١٨)، **الدفوع في التأديب فقهاً وقضاءً**، منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ص ٣٠٥.

استثنائي فلا يمتد ليشمل طلبات التعويض عن هذه القرارات، ذلك أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون في قرارات مجالس التأديب هو اختصاص يستند إلى نص المادة /٢٣/ من القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ التي نصت على اختصاص هذه المحكمة بنظر الطعون في أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية..."[١] ثم أنتقلت في حيثيات ذات الحكم إلى بيان سندها في عدم اختصاص المحاكم التأديبية بالفصل في طلبات التعويض عن قرارات مجالس التأديب. [٢]

ويؤيد الباحث ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية باختصاصها بالنظر في التعويض عن تلك القرارات لما له من أهمية وضرورة الإقرار بمسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من سير مرفق العدالة لأن ذلك يندرج في عداد التكافل الاجتماعي الذي يعد من أساسيات الشريعة الإسلامية والتي نص الدستور على كونها المصدر الرئيسي للتشريع.

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٨٠٤/ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٦/٣/٢٣، مجموعة مبادئ السنة الحادية والأربعون، ص ٨٥٩؛ مشار إليه: د. إدوار غالى الذهبي. (٢٠٠٦)، تعويض المحكوم ببراءته، **بحث منشور بمجلة هيئة قضايا الدولة المصرية**، السنة الخمسون، العدد الأول، مارس ٢٠٠٦، ص ١٠ وما بعدها.

[٢] انظر: د. هيثم أحمد غازي، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، مرجع سابق، ص ٥٨٠.

المبحث الثاني

رقابة القضاء الإداري على أعمال اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تحتلف الرقابة القضائية على اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائية عن المجالس التأديبية بحسب طبيعة القرارات التي تصدر عنها، فالمشرع السوري – كما ذكر سابقاً– عد القرارات الصادرة عن تلك اللجان قرارات نهائية يطعن بها أمام القضاء الإداري إلا ما استثنى منها بنص تشريعي تقبل الطعن أمام القضاء العادي كما هو الحال للقرارات الصادرة عن "**لجنة حل الخلافات**" يطعن بها بالاستئناف المدني كونها درجة من درجات التقاضي وقراراتها من قبيل الأحكام قضائية، أما باقي اللجان الخاصة في قانون الاستملاك (لجنة التقدير البدائي و لجنة إعادة النظر) تخضع قراراتها للطعن بالإلغاء بهيئة قضاء إداري لعدّها قرارات نهائية إذا شابها عيب ينحدر إلى درجة الانعدام أو البطلان استناداً لنص المادة /١١/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، أما فيما يخص اللجان الضريبية (لجنة الطعن ولجنة إعادة النظر) فقد خصها المشرع بنصٍ صريح في الفقرة /ب/ من المادة الثامنة من القانون ذاته فنصت بأن :" ب– **الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم بما فيها رسم الانفاق الاستهلاكي والتكاليف العامة.**".

ولتوضيح ذلك سنتناول في هذا المبحث رقابة القضاء الإداري على قرارات لجان الاستملاك "لجنة التقدير البدائي ولجنة إعادة النظر" في **(المطلب الأول)**، ومن ثم ندرس رقابة القضاء الإداري على قرارات اللجان الضريبية "لجنة الطعن ولجنة إعادة النظر" في **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

رقابة القضاء الإداري على قرارات لجان الاستملاك (لجنة التقدير البدائي ولجنة إعادة النظر)

قرر المشرع السوري الاختصاص بالطعن بقرارات لجان الاستملاك لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري، وذلك وفقاً لأحكام الفقرة (ز) من المادة /٨/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ ونصت:" **الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.**". كما نص القانون المذكور في مادته الحادية عشر على أن يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في الطعون التي

ترفع ضد القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي، فالقرارات الصادرة عن لجان الاستملاك تعامل معها مجلس الدولة على أنها قرارات إدارية.

كما نصت المادة التاسعة من القانون ذاته على ما الآتي :" **يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة سواء رفعت إليه بصورة أصلية أم تبعية.**". أما بالنسبة إلى دعوى التعويض عن الأعمال المادية للإدارة فنرى أن الاختصاص بشأنها بات من اختصاص القضاء الإداري بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ بعد أن كان منعقداً للقضاء العادي، وذلك استناداً إلى البند (ل) من الفقرة (١) من المادة (٨)، إذ جاء النص على النحو الآتي: " **١- يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في المسائل الآتية:... ل- سائر المنازعات الإدارية، والمنازعات التي تنص القوانين الأخرى على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر فيها**". [١]

وبذلك أصبح موضوع التعويض عن قرارات لجان الاستملاك بموجب هذا النص من اختصاص القضاء الإداري وحده بعد أن كان مشتركاً بينه وبين القضاء العادي بما في ذلك فوائد التأخير عن سداد قيمة الأراضي المستملكة، وهذا ما أكده القسم الاستشاري للفتوى والتشريع لمجلس الدولة بقوله:" **بمقتضى أحكام المادة (٨) من قانون مجلس الدولة و تعديلاته يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري وحده بكافة المنازعات الناشئة عن صدور قرار الاستملاك و منها تلك المنازعات المتعلقة بالفائدة المترتبة على التأخير في تسديد بدل استملاك العقارات، و بمقتضى أحكام قانون الاستملاك النافذ ليس هناك ما يمنع تجاوز مقدار الفائدة القانونية مقدار استملاك العقارات كون الفائدة بهذا الصدد تحمل معنى التعويض و تقوم مقام إعادة التقدير بذلك عن حكم الفائدة المنصوص عنها في القانون المدني.**"[٢] .

وبموجب المادة /١١/ من القانون المذكور:" **يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل والإجراء، أو مخالفة القوانين، أو الأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، وذلك في الأحوال التي لا يكون هناك**

---

[١] انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ٢٣١ و٢٣٢.

[٢] انظر: رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة في سورية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١٧، أساس /١٥١/، المجموعة الذهبية لمبادئ أقرها القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة – الجزء الثاني لعام ٢٠٢٠.

مرجع قضائي آخر محدد بنص خاص للطعن في قرارات هذه الجهات"، وبطبيعة الحال فإن هذا النص ينطبق على القرارات التي تصدر عن لجان الاستملاك[١].

والخلاصة من ذلك إلى أن القضاء الإداري يختص بالمنازعات كافة المتعلقة بلجان الاستملاك – ما عدا القرارات الصادرة عن لجنة حل الخلافات – إذا شابها عيب من عيوب المشروعية "**الخارجية والداخلية**" ينحدر إلى درجة الانعدام أو البطلان. كما لا بد من توضيح موقف مجلس الدولة من قطعية قرارات لجان الاستملاك **(الفرع الأول)**، ونتطرق في **(الفرع الثاني)** إلى حالات الطعن في قرارات لجان الاستملاك.

الفرع الأول

موقف مجلس الدولة من قطعية قرارات لجان الاستملاك

يتجلى موقف مجلس الدولة من الصفة القطعية لقرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي ومنها لجان الاستملاك من خلال تبنيه لنظرية انعدام قرارات تلك اللجان، فيصبغها بالانعدام أو البطلان إذا اعتراها عيب من عيوب المشروعية، إضافة إلى الأسباب التي دعته لاعتناق تلك النظرية، وعليه نقسم هذا الفرع وفقاً للآتي:

أولاً ــ موقف مجلس الدولة من التمييز بين القرار الباطل والقرار المعدوم:

إن موقف مجلس الدولة السوري من التفرقة بين القرار المعدوم والباطل وبإمعان النظر في أحكامه يتبيَّن أنَّه قد أخذ بهذه التفرقة ولم يضع معيار واضح لها، فقد أخذ بفكرة القرار المعدوم كنوع من عدم المشروعيَّة التي تشوب القرار الإداري فتفقده خصائصه ومزاياه، واعتنق هذه الفكرة منذ باكورة أحكامه القضائية، كما أخذ بفكرة القرار الباطل، ويبقى محتفظاً بصفته الإدارية، وتكون له حصانة القرارات الإدارية، ويسقط الحق في طلب إلغائه بفوات ميعاد الطعن فيه.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية السورية من أنَّه يعدُّ القرار معدوماً إذا كانت مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعيَّة تنطوي على مخالفة صارخة إلى حدٍّ يفقد القرار طبيعته ويخرجه من دائرة تطبيق الأحكام العامة للقرارات الإدارية، والقرار يعد كذلك إذا صدر عن شخص ليست له أيَّة صفةٍ أصلاً في

---

(١) انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

إصداره، كما إذا صدر عن شخص ليست له صفة الموظف العمومي، أو إذا كان مصدر القرار موظفاً عمومياً، لكنَّه لا يملك سلطة إصدار قرارات إداريَّة، ويعدُّ القرار معدوماً كذلك إذا صدر عن شخص له صفة في إصدار القرارات الإداريَّة، لكن القرار صدر في موضوع خارج عن اختصاص السُّلطة الإدارية أصلاً، كأن يكون داخلاً في اختصاص السُّلطة التشريعية أو القضائيَّة. [١] وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري بأنَّ القرار الإداري المعدوم هو القرار الذي شابه عيب مفرط في الجسامة إلى حدّ يجرده من صفته قراراً إدارياً. [٢]

وتجدر الإشارة إلى أنَّ المحكمة الإدارية العليا السورية وفي معرض حديثها عن فكرة الانعدام قررت أهم نتيجة تترتب على التمييز بين القرار الباطل والمعدوم، وهي عدم تقيد دعوى الانعدام بميعاد دعوى الإلغاء، إذ ذهبت هذه المحكمة في قضائها إلى أنَّ القرار الإداري إذا انتفى وجوده القانوني فلا مجال لأحدٍ أن يتمسك بمواعيد الطعن به المحدَّدة في القانون، ما دام القرار قد هبط إلى درجة الانعدام. [٣]

ومما سبق يتبين أن أحكام مجلس الدولة لم تعتمد معياراً محدداً للتمييز بين القرار الباطل والقرار المعدوم، فنجد في بعض الأحكام وعلى سبيل المثال أنَّه قد قرّر الانعدام في حالة انعدام "**ركن السبب**"، من ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في سورية من أنَّ خلو القرار الإداري من المستند القانوني الذي يرتكز إليه من شأنه قيام عيب يزعزع كيانه ويهوي به إلى درك الانعدام. [٤]

كما قرر الانعدام في حالة انعدام "**ركن الاختصاص**" الذي يعد من النظام العام وهو الصورة الأوسع لتطبيقاته، ومن ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا بإن صفة القطعية التي أصبغها المشرع على قرارات لجان إعادة النظر تلحق القرارات الإدارية السليمة الصادرة عن اللجان المشكلة طبقاً للقانون والأصول، والتي تراعي الأصول الأساسية في مهمتها، فإذا خالفت نصاً قانونياً يتعلق بالنظام

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية السورية في القضية رقم / ١٠/ س. ق ٤٠، بجلسة ١٩٦٢/٩/٢٢ المصدّق بقرار دائرة فحص الطعون رقم /١١/ بجلسة ١٩٦٣/٣/١١، سجلات المحكمة، غير منشور.

[٢] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /٢٤/ في القضية رقم / ٣٦٧ / لعام ١٩٧٠ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لعام ١٩٧٠، ص ٢٤.

[٣] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٥٢/ في الطَّعن / ١٠٢/ لعام ١٩٧٠ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٠ المبدأ رقم /١٧/، ص ٤٩.

[٤] انظر: قرارها رقم /٧٤٨/ في الطَّعن / ٣٦٩/ لعام ١٩٩٣ مجموعة المبادئ القانونية التي قرّرتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٣، ص ٨٢.

العام (ركن الاختصاص) فإن قرارها يغدو مشوباً بعيب قانوني جسيم ينحدر إلى درجة الانعدام ويخضع لرقابة القضاء الإداري. [١]

كما أنَّه قرّر الانعدام "**لعيب المحل**"، من ذلك ما قرّرته محكمة القضاء الإداري من انعدام قرار لجنة إعادة النظر لقيامها بتقدير قيمة العقار على أساس أنَّه أرض زراعيَّةً، وإغفال صفته التنظيمية السابقة للاستملاك بكونه عرصةً معدَّةً للبناء، الأمر الذي يتسم قرارها المطعون فيه بعيب مخالفة القانون، وهو عيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام. [٢]

ويثور التساؤل بهذا الصدد بشأن المعيار الذي تبناه مجلس الدولة السوري للتمييز بين القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم؟ [٣]

حاولت المحكمة الإدارية العليا تحديد معيار عريض لتمييز القرار المعدوم عن القرار الباطل، حين ذهبت إلى تعريف العيب الجسيم الذي يؤدّي إلى إعلان انعدام القرار الإداري، فقد قررت هذه المحكمة في حكم لها أنَّ العيوب الجسيمة المقصودة في تقرير انعدام القرار الإداري هي تلك المخالفات القانونية التي لا يحميها أي نص أو اجتهاد في القانون.[٤]

و من خلال استقراء الحكم السابق، نجد أنَّ المحكمة قد حاولت فيما يبدو اعتماد معيار المخالفة الجسيمة للتمييز بين القرار الباطل والمعدوم، وقد ظهر هذا في عديد من أحكامها، إذ تضمنت هذه الأحكام في مجملها عبارة "**عيب جسيم**" على الرُّغم من أنَّ هذه العبارة في ذاتها تعدُّ عبارةً عامةً وواسعة المعنى وغير منضبطة، إلَّا أنَّه لا يمكننا القول: إنَّ المحكمة الإدارية العليا قد انتهجت المعيار المذكور منهجاً ثابتاً في تمييز القرار الباطل عن القرار المعدوم في جميع أحكامها، وإنَّ ما يعزّز وجهة نظرنا هذه هو أنَّ هذه المحكمة ذاتها، وبذات أعضائها ذهبت في حكمٍ آخر لها إلى القول: " **أنَّ الاجتهاد لم يعرف الخطأ القانوني الجسيم الذي يؤدي إلى الانعدام تمييزاً له عن الخطأ**

---

[١] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٥٧/ في الطعن رقم /٦٢/ لعام ١٩٨٢، مشار إليه: أ. صبحي سلوم، **شرح قانون الاستملاك**، ص١٦١.

[٢] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري رقم /٢٣٠٢/ في القضية رقم /١٣٩٩/ تاريخ ٢٠١١/١٠/١٩، غير منشور؛ مشار إليه: د. عمار مرشحة. (٢٠١٥/٢٠١٤)، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، سورية: حلب، ص٤٧.

[٣] انظر: د. عمار مرشحة، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، المرجع السابق، ص ٤٧.

[٤] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٣٩٠/ في الطَّعن /٦٤٠/ لعام ١٩٩٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قرَّرتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٨، المبدأ ٢٨، ص ٧٧.

القانوني الذي لا يؤدي إلى الانعدام وإنما يكون سبباً لإبطال القرار إذا ما طعن به ذوو المصلحة في الميعاد، مما يعني أنَّ الاجتهاد ترك تقدير الانعدام في كل حالة على حدة، وفق ما تقدّره المحكمة من ظروف الدعوى ووقائعها".[١]

وكذلك الأمر بالنسبة للقضاء الإداري السوري، لم يعتمد معياراً عاماً يمكن الاستهداء به للتمييز بين القرار الباطل والمعدوم، وإنَّما ترك اجتهاد القضاء الإداري للمحكمة تقدير الانعدام في كل حالةٍ على حدة، في ضوء ظروف القضيَّة ووقائعها. يعتقد الباحث أنَّ هذا المنهج المتبع لدى القضاء الإداري السوري في عدم تحديد معيارٍ محددٍ للتمييز بين القرار الباطل والقرار المعدوم منهج محمود، لما يشكّله من ضمانة للأفراد بحمايتهم من تعسف الإدارة في قرارتها غير المشروعة، الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى فتح الميعاد لديهم للطعن بهذه القرارات، من دون أن تكتسب هذه القرارات العصمة التي تحميها من الإلغاء، ويكون للمحكمة سلطتها في تفحص عناصر المشروعية في القرار المعروض أمامها في ضوء وقائع القضيَّة ،ومعطياتها، واتخاذ الموقف المناسب حيال هذه القضايا حسب قناعتها وتقديراتها لظروف القضيَّة. [٢]

وبعد دراسة جوانب التفرقة بين القرار المعدوم والباطل، نبين موقف مجلس الدولة من قطعية قرارات لجان الاستملاك من خلال أسباب تبني مجلس الدولة لنظرية الانعدام لتلك القرارات.

ثانياً ــ أسباب تبني مجلس الدولة لنظرية الانعدام:

نص المشرع السوري في المادتين / ١٧و١٤/ [٣] من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ١٩٨٣/٨/٢٤ بشكلٍ صريح وواضح بأن قرارات لجنة التقدير البدائي وإعادة النظر مبرمة وعدم قابليتها للطَّعن بها أمام أي جهةٍ قضائية، وبهذا قد أصبغها بحصانة تشريعيَّة تعصمها من الطَّعن بها أمام أيَّة جهة قضائية، فالصفة القطعية لقرارات تلك اللجان باتت مرفوضة بصورة مطلقة مع صدور دستور الجمهورية العربية السورية عام ٢٠١٢ والذي قرر مبدأ دستورياً

---

(١) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم / ٢٠/ في الطَّعن / ٩١ / لعام ٢٠٠٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ص١١٥.

(٢) انظر: د. عمار مرشحة، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٣) تنص المادة /١٧/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ٢٤/ ١٩٨٣/٨فيما يتعلق بقرارات لجنة التقدير البدائي بأن:" ... **تعتبر القيم المقدرة غير المعترض عليها خلال المهلة المحددة في هذه الفترة مبرمة...**"، وكما نصت المادة /٢٤/ من القانون ذاته فيما يخص قرارات لجنة إعادة النظر بأن:": ... **وتكون قراراتها مبرمة لا تقبل طريقاً من طرق الطعن أو المراجعة.**".

جديداً مفاده عدم جواز تحصين أي قرار إداري من الطعن به أمام القضاء وذلك بصريح الفقرة / ٤ / من المادة /٥١/ من الدستور التي نصت على ما يلي:" **٤- يحظّر النص في القوانين على تحصين أيّ عملٍ أو قرار إداري من رقابة القضاء.**" [١].

وأمام هذه الحصانة التشريعية لقرارات لجان الاستملاك فقد سلك مجلس الدولة السوري مسلكاً خاصاً في تفسير نص المادتين /١٧ و٢٤/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ وذلك لقبول الدعاوى التي يرفعها المواطنون في حال وجود اعتداء من قبل الإدارة على حقّهم في التعويض العادل اعتداء مخالفاً للقانون، وذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى أنَّ المشرّع حينما يضفي على نوع من القرارات حصانةً من الرقابة القضائيَّة، فإنَّه لا يقصد من ذلك إلا تلك القرارات التي تصدر تنفيذاً للقانون في إطار الشرعية والأصول والإجراءات الأساسية الواجب التقيد بها، طبقاً للهدف الذي صدرت من أجل تحقيقه، فإذا ما صدرت قرارات متجاوزة تلك الشروط والأوضاع أو منحرفة عنها، فإنَّ الحصانة لا تنتظمها ولا تحميها، ومن ثُمَّ فإنَّ الصفة القطعية التي تجعل القرارات في منأى من رقابة القضاء الإداري، تغدو متواريةً ومنحسرةً بغير هوادة، إذا ما ثبت أنَّ القرار المعني مشوب بعيبٍ جسيم ينحدر به إلى حضيض الانعدام . [٢]

مما سبق يتبين أنَّ مجلس الدولة السوري قد تبنّى نظرية الانعدام بحسبانها تشكّل الأساس القانوني لقبول الطَّعن بقرارات لجان الاستملاك، وأداةً قانونيَّةً للتخلُّص من الصفة القطعية المقررة لقرارات لجان الاستملاك والالتفاف عليها، وكلُّ ذلك في سبيل تأمين حماية قضائية لحقوق الأفراد، وإنَّ هذه الحماية لحقوق الأفراد قد جعلت لزاماً عليه إهمال نظريَّة الإلغاء، بحسبان أنَّ هذه القرارات محصنة من الطعن بالإلغاء بحكم القانون، فإنَّه إذا ما ظهر للقضاء الإداري السوري عند رقابته لقرارات لجان الاستملاك أنَّ عيباً ما قد شاب القرار المذكور ويؤثر في سلامته على نحو صارخ، عمد إلى تقرير أنَّ هذا العيب إنَّما هو عيب جسيم ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام، ويجرده من أيَّ حصانة أو عصمة من الإلغاء، الأمر الذي يستتبع بالنتيجة إعلان انعدام قرار الاستملاك، أما إذا كان العيب الذي شاب القرار لا يؤثر في سلامة القرار عمد إلى تقرير عدم قبول الدعوى لعدم قابلية قرار الاستملاك للطَّعن نظراً للحصانة التي تكتنف هذا القرار.

---

[١] نظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١٤١.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٦٢/ في الطَّعن / ٩٠٢ / لعام ١٩٩٥، المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥، ص ١٥٣.

وقد تجسدت هذه السياسة القضائية لمجلس الدولة بما قرَّرته محكمة القضاء الإداري حين ذهبت إلى أنَّ الاجتهاد قد جرى واستقر على أنَّ القطعية التي أصبغها قانون الاستملاك على قرارات الاستملاك إنَّما تلقي بظلها على القرارات التي تصدر مستكملة أسبابها وجامعة لموجباتها القانونية، ومبرأةً من العيوب الجوهرية التي تمس مشروعيتها وتهز كيانها، فإذا ما شاب قرار الاستملاك عيب جسيم أو افتقد ركن وجوده القانوني انحسرت عنه صفة القطعية وبسط القضاء الإداري ولايته ورقابته عليه. (١)

ومما يجدر التنويه إليه أنَّ مجلس الدولة السوري في سياسته القضائية بتقرير الانعدام في مجال الاستملاك، كان أكثر تشدداً مما هو عليه في مجال القرارات الإدارية الأخرى وانتهج منهجاً موسعاً في مجال الانعدام، إذ أنَّه في كثيرٍ من الأحوال قرَّر انعدام قرار الاستملاك لعيب في الشكل مثلاً، وهو الأمر الذي لم يقرّره خلال رقابته للقرارات الإدارية بصفة عامَّةٍ إلَّا فِي أحوالَ استثنائيَّةٍ. (٢)

والملاحظ أنَّ مسلك مجلس الدولة السُّوري في مجال لجان الاستملاك يتمثل في أَنَّ أَيَّ عيبٍ يشوب قراراتها قد يعدُّ عيباً جوهرياً ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام، وبناءً عليه نجد أنَّ مجلس الدولة لم يميز من خلال رقابته لقرارات لجان الاستملاك بين درجة عيوب المشروعية التي تشوب قرار الاستملاك، ولم يفرّق – من حيث المبدأ – بين العيب البسيط والعيب الجسيم في عيوب المشروعيَّة، كما أنَّه لم يُميّز بين أركان القرار التي شابها عيب من عيوب المشروعيَّة وجعلها جميعاً على درجةٍ واحدةٍ من الأهمية، ولم يخرج مجلس الدولة السوري عن هذه القاعدة إلَّا في مجال عيب الشكل إذ أنَّه قد فرق بين الأشكال الجوهرية والتي رتب الانعدام كجزاء لتخلُّفها، والأشكال غير الجوهرية والتي رفض ترتيب الانعدام كجزاء على تخلفها، فأحكام مجلس الدولة السوري الصَّادرة بشأن قرارات لجان الاستملاك المطعون بها أمامه تبدأ جميعها بعبارة واحدة على الشكل التالي: "**.... إنَّ صفة الانبرام والقطعية التي يضفيها المشرع على بعض القرارات الإدارية تقتصر على القرارات التي تصدر**

---

(١) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /١٢٥ / في القضية رقم / ١٩٣٥/ لعام ٢٠١٤، غير منشور، وهذا المبدأ يعد اجتهاداً مستقراً لدى مجلس الدولة السوري وإلى مثل ذلك نذكر على سبيل المثال ما ذهبت إليه محكمة القضاء الاداري في قراراها رقم / ٢٧١/ في القضية رقم/٤٨٣/ لعام ١٩٩٦، غير منشور، وحكمها رقم /١٠٣٢/ في القضية رقم /٢١٩٢/ لعام ٢٠١٣ غير منشور، من ذلك أيضاً حكم المحكمة الادارية العليا في سورية ذي الرقم / ٧٤٥/ في الطعن /٦١٥/ لعام ١٩٩٣، منشور في العدد ٧-٨ من مجلة المحامون لعام ١٩٩٤، وقرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٥١/ في الطعن رقم /٥١٩/ لعام ٢٠٠٤ مجموعة المبادئ القانونية التي قرَّرتها المحكمة الإدارية العليا لعام (٢٠٠١)، رقم المبدأ /١٥/، ص ٦٢، والامثلة على ذلك عديدة؛ مشار إلى ذلك: د. عمار مرشحة، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، مرجع سابق، ص٥٨.

(٢) انظر: د. عمار مرشحة، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، مرجع سابق، ص٥٩.

مطابقةً للقانون، وتنحسر عن القرارات المنعدمة، أي المشوبة بعيبٍ قانوني جسيم" [١]، وهذه العبارة التي يفتتح بها مجلس الدولة أحكامه عند النظر في مشروعية قرارات لجان الاستملاك، إنَّما وسيلة قانونية للتخلُّص من الحصانة المقرَّرة لتلك اللجان ومن ثمَّ رقابة مشروعيته من عدمها.

ويعتقد الباحث أنَّ السياسة القضائية لمجلس الدولة في مجال لجان الاستملاك قد خرجت عن سياسته المألوفة في مجال رقابته على القرارات الإدارية الأخرى، إلا أنَّه وفي ظل وجود نص قانوني يضفي على هذه القرارات حصانةً تعصمها من الإلغاء ويجعلها بمنأى من الطَّعن أو المراجعة، فإنَّه كان لا بد لمجلس الدولة من الالتفاف على هذا النَّص من خلال فكرة قانونية تتيح له التصدّي لقرارات الاستملاك، وذلك بحسبان أنَّ القضاء الإداري قضاء إنشائي وليس قضاءً تطبيقيَّاً، إذ إنَّه يستطيع أن يبتدع الحلول لمعالجة المشكلات العملية الطارئة التي تعترض عمله هذا من ناحية. وما يلاحظ من استقراء أحكام مجلس الدولة في مجال رقابته لتلك القرارات حصرها بصفة العيب الذي ينحدر إلى درجة الانعدام، وكان من المفترض توسع تلك الرقابة لتشمل جميع العيوب البسيطة والجسيمة استناداً لما أكدته المادة /١١/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

وإضافة إلى ما ذكر فإن الطبيعة الخاصة لدعاوى لجان الاستملاك التي تتميز بها عن عديد من الدعاوى الإدارية الأخرى، تجعل من تطبيق ميعاد دعوى الإلغاء بشأن قراراتها المطعون فيها مثاراً في الكثير من الأحيان لصعوبات عمليّة وقانونية، إذ أنَّ المستطلع لقضايا الاستملاك أمام مجلس الدولة السوري، يلاحظ بوضوح أنَّ أغلب هذه الدعاوى تقام بعد صدور قرار الاستملاك المطعون به، بمدَّةٍ زمنيةٍ طويلة قد تصل إلى عشرات السنين، وهذا عائد بالطبع لما يحمله قرار الاستملاك من تفرعاتٍ كثيرة، ولأنَّ كثيراً من العيوب التي تنسب إليه لا تظهر إلا بعد وقت طويل، كتأخير الإدارة المستملكة عن دفع بدلات الاستملاك. وحسناً ما ذهب إليه مجلس الدولة في منهجه هذا، بحسبان أنَّه يحقق قدراً من الرقابة القضائية على مشروعية قرارات لجان الاستملاك.

ويستخلص مما تقدم أن الدستور الحالي لعام ٢٠١٢ أوجد حلاً للمشكلة القانونية المتمثلة بحصانة قرارات لجان التقدير البدائي ولجان إعادة النظر التي تنظر في الاعتراضات على تقدير التعويض العادل مقابل المنفعة العامة عندما قرَّر مبدأ دستورياً عاماً مفاده حظرُ تحصين القانون لأي عملٍ أو

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم / ٤٨ / لعام ١٩٧٠، مشار إليه: المحامي مصباح المهايني. (٢٠٠٥)، **مبادئ القضاء الإداري في أربعين عاماً**، الجزء الثالث، المبدأ ٧٩٤٣، مؤسسة النُّوري، سورية: دمشق، ص ٤٨٥، وحكم محكمة القضاء الإداري رقم /١٢٥/ في القضية رقم /١٩٣٥/ لعام ٢٠١٤، غير منشور.

قرار إداري من رقابة القضاء، وذلك عندما نصَّ في المادة/٥١/ فقرة/٣/ منه على أنَّ: "**حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون، وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون** "، كما نصَّ في الفقرة /٤/ من ذات المادة على أنَّه: " **يحظر في القوانين تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء**". وبناءً عليه يكون الدستور السوري قد فتح المجال أمام القضاء الإداري لإعمال المبادئ الدستورية والأصول القانونية، في بسط رقابته على مشروعيَّة كافَّة القرارات الإدارية أياً كان موضوعها. وبما أن المادَّة /١٥٤ / من الدستور قد أوجبت بأن:" **تبقى التشريعات النافذة والصَّادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدّل بما يتوافق مع أحكامه، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية** "، الأمر الذي يحتّم إلغاء أو تعديل المادة /٢٤/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ والتي نصت على قطعية قرارات لجنة إعادة النظر وحصانتها من الطعن، لكي تغدو متوافقة وأحكام المادة /٥١/ من الدستور الحالي، بحيث يكون قرار لجان الاستملاك شأنه شأن القرارات الإدارية الأخرى غير محصن من رقابة القضاء، ولا تعصمه من الإلغاء أية عصمة.

لكن هذا التعديل لم يتم، ومن ثم لا يبقى أمام صاحب الشأن المتضرر من هذا النص سوى إمكانية الطعن فيه دستورياً أمام المحكمة الدستورية العليا، وذلك في معرض الطعن في الأحكام، ووفقاً لما نصت عليه المادة (٢/١٤٧) التي جاء فيها:" تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين على النحو الآتي: ٢- النظر في عدم دستورية قانون، والبتّ فيه، وفقاً لما يأتي: أ- إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نصّ قانوني طبّقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدّي، ولازم للبتّ في الطعن، أوقفت النظر في الدعوى، وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا. ب- على المحكمة الدستورية العليا البتّ في الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من قيده لديها" [١].

وتجدر الإشارة إلى أنَّ مجلس الدولة السوري قد بدأ بإعمال هذا المبدأ الدُّستوري في أحكامه القضائية الحديثة، فقد ذهبت المحكمة الإدارية في دمشق إلى أنَّ دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام ٢٠١٢ قد نصَّ بشكل واضح وجليّ على أنَّه يحظر النصُّ في القوانين على تحصين أي عمل أو قرارٍ إداري من رقابة القضاء، وذلك تكريساً للعدالة وصوناً لحق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء، الأمر الذي يفتح المجال واسعاً أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري لبسط رقابته على القرارات الإدارية، لبيان مدى صدورها صدوراً يتواءم ويتوافق مع مبدأ المشروعية أم

---

[١] انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١٤٢.

لا. [١] وهـذا موقـف محمـود لمجلـس الدولـة بحسـبانه الحصـن الأوَّل فـي الـدفاع عـن الحقـوق والحريَّـات، لمـا يشـكّله هـذا المسـلك مـن ضـمانة فـي تعزيـز مبـدأ المشـروعيَّة مـن خـلال الرقابـة القضـائية علـى كـل أعمال الإدارة، وفي تأمين حماية قضائية للأفراد.

فمـا هـي الحـالات التـي عـدها القضـاء الإداري السـوري سـبباً لانعـدام قـرارات لجـان الاسـتملاك. مـن خـلال تحليـل أهـم التطبيقـات القضـائية لمجلـس الدَّولـة السُّـوري فـي هـذا الخصـوص، ومـا هـي أهـم النتـائج المترتبـة نتيجـة ذلـك مـن خـلال دراسـة كـلُّ عيـبٍ مـن العيـوب التـي يمكـن أن تشـوب قـرارات لجـان الاستملاك.

الفرع الثاني

حالات الطعن في قرارات لجان الاستملاك أمام القضاء الإداري

تكمـن أهميَّـة الرَّقابـة القضـائية علـى قـرارات لجـان الاسـتملاك تكمـن فـي كونهـا ضـمانة أساسـيَّةً للأفـراد مـن تهكُّـم وتعسـف تلـك اللجـان فـي المسـاس بحقـوقهم علـى نحـو يخـالف الدسـتور والقـانون، فيـأتي دور القضـاء للتأكـد مـن سـلامة الاجـراءات ومراعـاة الضـمانات المقـرَّرة قانونـاً عنـد مباشـرة اللجـان لأعمالهـا، وبيـان مـدى التزامهـا بمراعـاة هـذه الإجـراءات والشـكليات، كضـرورة التقيـد بالعناصـر المؤلفـة لتلـك اللجـان عنـد تشـكيلها، أو فـي مـدى التزامهـا بالاجتماعـات وعدالـة التصـويت علـى قراراتهـا، وأخيـراً فـي غايـة تلـك اللجـان مـن عمليـة التقـدير وحـل الخلافـات، والتـي يجـب أن تسـتهدف مـن خلالهـا التعـويض العـادل والمعـادل للقيمـة الحقيقـة الرائجـة ومبتعـدةً عـن تحقيـق أي منـافع أو غايـات شخصـيَّة، إذ إنَّ تحقيـق التعـويض العـادل يعـدُّ المسـوّغ الدُّسـتوري و القـانوني لأعمالهـا، ومـن أهـم المبـررات لنـزع الملكيـة الفرديـة الخاصة.

ويتمتَّـع القضـاء الإداري بسـلطة رقابـة واسـعة علـى أركـان قـرارات لجـان الاسـتملاك أسـوة بغيـره مـن القـرارات الإداريـة للتحقـق مـن مشـروعية هـذا القـرارات ومـدى مطابقتـه للقـانون، وهـذه الأركـان فـي قـرارات تلـك اللجـان هـي كغيرهـا فـي أي قـرار إداري[٢]: **الشـكل والاختصـاص والمحـل والسـبب والغايـة**. وهـذا مـا

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية بدمشق ذي الرقم /١١٥/ في القضيَّة رقم /١٣٩/ لعام ٢٠١٣، غير منشور؛ مشار إليه: عمار مرشحة، مرجع سابق، ص٦٢.

[٢] انظر: د. عبد الله طلبه، **القضاء الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة "**، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

أتى به المشرع في تحديد حالات الطعن بهذه القرارات من خلال نص المادة /١١/ من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم /٣٢/ لعام٢٠١٩ والتي نصت على أنَّه:" **يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن بها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراء أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة وذلك في الأحوال التي لا يكون هناك مرجع قضائي آخر محدد بنص خاص للطعن في قرارات هذه الجهات.**".

وتجدر الإشارة إلى أن المقصود بعبارة "**مرجع الطعن**" الواردة في المادة /٨/ تعني فيما تعنيه أسباب الطعن بالإلغاء، وهذه الأسباب يدرسها القاضي الإداري في مرحلة إثبات دعوى الإلغاء، أي عند النظر في الموضوع، وهي المرحلة التي ينتقل إليها القاضي بعد التأكد من توافر الشروط الشكلية لقبول الدعوى (المصلحة، الميعاد، توكيل محامٍ، ودفع الرسوم القضائية). وتكون دعوى الإلغاء مبرهنة وثابتة، عندما يتبين للقاضي أن القرار المشكو منه مخالف لمبدأ المشروعية، وأن ينجم عن هذه المخالفة أثر في المراكز القانونية الذاتية للمدعي [١]. **وبناءً عليه ندرس عيوب المشروعية الخارجية والداخلية وفقاً للآتي:**

أولاً ــ عيوب المشروعية الخارجية:

قد تصيب عيوب المشروعَّية القرار الإداري في شكله أو في مظهره الخارجي فتكون عيوباً خارجيَّة، وتتمثل عيوب المشروعَّية الخارجيَّة في عيبي الاختصاص و (الشكل أو الأجراء)، وعليه سندرسهم كما يلي:

١) عيب الاختصاص:

يعرف عيب الاختصاص بأنه: صلاحية موظف معين أو جهة إدارية محددة في إبرام تصرف قانوني تعبيراً عن إرادة الإدارة، وتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون أو وفقاً للمبادئ القانونية العامة. [٢] كما يعد عيب عدم الاختصاص من أخطر عيوب عدم المشروعية نظراً لتعلق قواعد الاختصاص بالنظام العام. [٣]

---

[١] للتعمق أكثر راجع: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، مرجع سابق، ص ٢٣٨ وما بعدها.

[٢] انظر: د. محمد الحسين. د. مهند نوح. (٢٠١٠/٢٠١١)، **القانون الإداري، أعمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية**، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ص١٤٧.

[٣] انظر: د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، **أوجه النشاط الإداري**، مرجع سابق، ص٢٢٩.

ويفترض عيب الاختصاص أن ما صدر من الجهة الإدارية، أو الموظف، من قرارات إدارية، يشوبها عدم المشروعية، لأنها ليست من اختصاصات هذا الموظف، أو تلك الجهة الإدارية، وإنما تدخل ضمن اختصاصات موظف آخر، أو جهة إدارية أخرى [١].

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا السورية عيب عدم الاختصاص: بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر. [٢]

فالمشرع لا يكتفي بتشكيل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ومنها لجان الاستملاك التي يحق لها ممارسة الاختصاص الإدارية، وإنما يحدد لها الأعمال التي يحق لها ممارستها، وعلى تلك اللجان الاقتصار على ما حدده المشرع لها من اختصاصات، فإذا خرج على هذه القواعد وصدر قرار إداري لم يجعله المشرع من اختصاصها كان القرار باطلاً أو معدوماً بحسب جسامة المخالفة لقواعد الاختصاص، فعيب الاختصاص يأخذ صوراً عدة منها: صورة عيب الاختصاص الجسيم، وصورة عيب الاختصاص البسيط، وأن التفرقة بين هاتين الصورتين تترتَّب عليها نتائج مهمة فلقد استقَّر الفقه والقضاء الإداريان على أن القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم لا يعد باطلاً فحسب، بل معدوماً، وفاقدا لصفته كقرار إداري، ولا يولد حقوقاً ولا يتحصن من الطعن بفوات ميعاد الطعن، ويجوز للإدارة سحبه في أي وقت، دون التقيد بميعاد محدد، وينقلب القرار في هذه الحالة إلى اعتداء مادي وتدخل إجراءات تنفيذه ضمن أعمال التعدي أو الغصب، في حين أن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط، يتحصن بمضي مدة الطعن بالإلغاء، ولا يمكن للإدارة سحبه بعد هذه المَّدة. [٣]

---

[١] انظر: د. نجم الأحمد. (٢٠١١)، **الوجيز في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية: دمشق، ص٦٣.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم /٩/ في الطعن رقم /١٤٢/ لعام ١٩٧٧؛ مشار إليه: مصباح نوري المهايني، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص٦٢٠.

[٣] انظر: د. عبد الله طلبة، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص٢٦٠؛ راجع أيضاً: القرار رقم /٢/٣٥ لعام ٢٠٢١، أساس ٢٥٨٩ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية حيث قررت بأن:" – إن سلطة الإدارة في سحب القرار المعيب تبقى ما دام القرار مهدداً قضائياً بالإلغاء لتتوخى بذلك إجراءات التقاضي، و إذا أوصد الطريق القضائي وجب تحصين القرار في مواجهة الإدارة حتى لا تبقى العلاقة مفتوحة من جانب الإدارة ومغلقة من جانب الأفراد، و إن ذلك مرده إلى وجوب التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه القرار من مخالفة للقانون و بين وجوب استقرار الأوضاع المترتبة على القرار لذلك لا يجوز للإدارة سحب القرار أو تعديله إلا خلال ٦٠ يوم المنصوص عليها في المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة رقم ٣٢ لعام ٢٠١٩.".

كما أن مجلس الدولة السوري من خلال ما جاء في أحكامه [١] رتب الانعدام في حالة عيب عدم الاختصاص الجسيم، كأن يصدر القرار من فرد عادي لا علاقة له بالإدارة، أو من موظَّف أو سلطة لا تملك سلطة إصداره، أو في حالة صدور قرار متضمناً اعتداء على اختصاص إحدى السلطتين التشريعيَّة والتنفيذيَّة.

ومن تطبيقات عيب الاختصاص الجسيم الاعتداء على اختصاصات السلطة القضائية، فكما هو معلوم بأن الوظيفة القضائية تتمثل بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بين الأفراد والإدارة، وعليه فإنَّه لا يجوز للسُلطة الإدارية القيام بهذه المهمة بأن تقوم بحسم منازعات ذات طبيعة قضائية، تدخل في اختصاص القضاء بموجب قراراتٍ إداريَّة، واستناداً لذلك فإنَّ أيَّ قرار يصدر عن السلطة الإدارية يتناول أمراً من الأمور الداخلة في اختصاص السُلطة القضائية، يكون قراراً معدوماً كونه يشكّل اغتصاباً للسلطة، وذلك باستثناء الحالات التي يمنح القانون فيها هيئات أو لجان إدارية سلطة الفصل في طائفة معينة ومحدّدة من المنازعات والتي تمثل استثناءً على الأصل المذكور.

وفي هذا الاتجاه ذهبت محكمة القضاء الإداري في سورية في عديد من أحكامها، ورتَّبت الانعدام كجزاء وفاقٍ على القرار الذي تصدره الإدارة معتديةً به على اختصاص السُلطة القضائية، نذكر منها على سبيل المثال ما ذهبت إليه هذه المحكمة من أنَّ مصادرة الأراضي هي عقوبة فرعيَّة رتَّبها المشرع على المخالفين لأحكام قانون الاصلاح الزراعي، وبالتالي فإنَّ المرجع المختص في فرض هذه العقوبات هو القضاء الجزائي، وعليه فإنَّ صدور قرار المصادرة عن لجنة الاستيلاء واعتماده من بعد من لجنة الاعتماد في المحافظة وهو قرار إداري دون تنازع في صفته، يجعله مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يهبط به إلى درجة الانعدام، بحسبان أنَّ الإدارة المطعون ضدها قد تجاوزت في إصداره على اختصاص القضاء الأصلي دون أي نص تشريعي يبيح لها ذلك. [٢]

إلا أن موقف مجلس الدولة لم يميز بين عيب الاختصاص سواء كان جسيماً أم بسيطاً في حالة قرر انعدام أو بطلان قرارات لجان الاستملاك، وذلك تماشياً مع سياسته الخاصة في مجال رقابته على قرارات لجان الاستملاك، وذلك لخرق الحصانة التشريعيَّة المقررة لتلك القرارات، بحسبان أنَّه إذا

---

[١] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم /١٠/ س.ق.٤ الصادر بجلسة ١٩٦٢/٩/٢٢، وحكم محكمة القضاء الإداري رقم /١٣٣١/ في القضية رقم /٢١٩٩/ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، مشار إليه: عمار مرشحة، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، مرجع سابق، ص ١٠١ و١٠٢.

[٢] انظر: حكمها رقم /٢٦٦/ في القضية رقم / ١٧٦/ لعام ١٩٧٠ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، لعام ١٩٧٠، ص ٧٣. مشار إليه: د. عمار مرشحة، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، مرجع سابق، ص١٠١.

ما قرر أن عيب عدم الاختصاص الذي يشوب قرار لجان الاستملاك هو عيب بسيط وليس جسيماً، وقام بالتمييز بين هذين العيبين، فإنه يتعين على المجلس حينها إعلان عدم اختصاصه برقابة مشروعية قرار الاستملاك المشوب بهذا العيب، بحسبانه محصناً من الإلغاء بحكم القانون.

وفي الحقيقة ومن خلال استقراء الأحكام القضائية في ضوء تعرضها لرقابة ركن الاختصاص في قرارات لجان الاستملاك ضحالةً وندرة كبيرة، ويعود ذلك إلى أن القواعد التي تحدد الاختصاص في مجال الاستملاك واضحة ومحددة، ومن السهل تتبعها ومراعاتها من قبل الإدارة من ناحية أولى خصوصاً وأنها لا تتمتع بسلطة تقديرية بهذا الصدد، وإنما تكون سلطتها مقيدة، كما أن من السهل رقابتها من قبل القضاء من ناحية ثانية، بالإضافة لأن قواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام [١].

٢) عيب الشكل والإجراءات:

يعرف عيب الشكل بأنه: عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات الإدارية، سواء أكان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً. [٢]

ويعرفه آخرون بأنه: عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية التي أوجبتها القوانين واللوائح في إصدار القرارات الإدارية. [٣]

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تصدر قرارها في شكل معين، إلا إذا ألزمها المشرع ببعض الشكليات والإجراءات، فإذا هي أصدرت قرارها من دون مراعاة أوامر المشرع، يكون قرارها معيباً بعيب الشكل وعرضة للإلغاء من قبل القضاء[٤] .

وأكثر الإجراءات الإدارية خضوعاً إلى رقابة القضاء الإداري نتيجة عدم التزام الإدارة باتّباعها على نحو صحيح قانوناً، الإجراءات الاستشارية، وضمانات التأديب الإجرائية، وبعض الضمانات الإجرائية المقررة للموظفين العموميين، **وإجراءات تشكيل المجالس، واللجان، وسير عملها** [٥].

---

[١] انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص٢٥٠.

[٢] انظر: د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص٢٠٧.

[٣] انظر: د. عبد الله طلبة، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص٢٧٣.

[٤] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، مرجع سابق، ص٢٥٠ وما بعدها.

[٥] الغالب أن يتدخل المشرع في نشاط هذه اللجان، أو المجالس، بالنصّ على إجراءات محددة لضمان سير العمل بداخلها، حرصاً منه على أن يكون التعبير عن إرادة المجلس، أو اللجنة، تعبيراً حقيقياً، وصحيحاً قانوناً، ومثال ذلك الإجراءات والقواعد المتصلة بتشكيل هذه اللجان، وتلك المجالس، ودعوة الأعضاء إلى حضور الجلسات المقررة، سواءً كانت عادية، أو غير عادية، وإجراءات الردّ، والتنحي،

ذهبت المحكمة الإدارية العليا في سورية في حكم لها إلى أنَّ المشرع حينما يضفي على نوع من القرارات حصانةً م من الرقابة القضائية فإنَّه لا يقصد بذلك إلا تلك القرارات التي تصدر تنفيذاً للقانون في إطار الشرعيَّة، والأصول والإجراءات الأساسية الواجب التقيد بها طبقاً للهدف الذي صدرت من أجل تحقيقه، فإذا ما صدرت قرارات متجاوزةً تلك الشروط والأوضاع أو منحرفةً عنها، فإنَّ الحصانة لا تنظمها ولا تحميها ويكون من حقٍّ مَن يُضَارٌ بها أن يطعن فيها بالإلغاء ويطلب التعويض. [1]

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أنَّ مجلس الدولة السُّوري –استثناء من فلسفته الخاصة في مجال الاستملاك، المتمثلة بترتيب الانعدام لأي عيب يشوب قرار الاستملاك أيّاً كانت درجة جسامته، وذلك لخرق الحصانة التشريعية المقرَّرة لقرار الاستملاك – فإنَّه قد ميّز في عيب الشَّكل بين الأشكال الجوهرية، ورتَّب الانعدام جزاءً وفاقاً على تخلفها، وبين الأشكال غير الجوهرية والتي لم يقبل بترتيب الانعدام كجزاء على تخلفها، وقرر تبعاً لذلك عدم قبول الدعوى التي تستهدف قرار الاستملاك لعدم قابلية القرار للطَّعن.

وبالعودة إلى قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ نجد أن المشرع السوري أوجب مجموعة من الشكليات والإجراءات التي يتعين على الجهة المستملكة التزامها، ومراعاتها، بعد إصدار قرار الاستملاك، ويتمثل أهمها بوجوب نشر قرار الاستملاك والقيام بأعمال التقدير البدائي وإيداع بدل الاستملاك في المصرف ونقل الملكية. والمهم في هذا المقام بصدد دراستنا بيان رقابة القضاء الإداري في مدى تقيد لجان الاستملاك بهذه الشكليات والإجراءات، إذ إنَّه وإن كان الأصل العام أنَّه يتعيَّن عند رقابة مشروعيَّة القرار الإداري، تقدير مشروعية القرار لحظة صدوره، ورقابة العيوب التي تكتنفه لحظة ولادته، إلَّا أنَّ القضاء الإداري السوري قد خرج في مجال رقابته على قرار الاستملاك عن هذه القاعدة، وقرر انعدام قرار الاستملاك لأسباب لا تتعلق بالقرار ذاته وقت صدوره، وإنَّما لأسباب لاحقة على صدوره ومنها القرارات الصادرة عن لجنة التقدير البدائي ولجنة إعادة النظر.

ومكان الانعقاد، وإجراءات المداولة، وتدوين المناقشات، وإجراءات التصويت، وإثباتها في محاضر الجلسات، وما تنتهي إليه من قرارات، وهي إجراءات يحرص القضاء على ضمان إتباعها؛ لتعمق أكثر راجع: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص٢٦٢ وما بعدها.

[1] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٢٧ / الطَّعن / ١٣٠/ لعام ١٩٧٢؛ مجموعة المهايني، مرجع سابق، ص ٦٢٩.

أ. التطبيقات القضائية لأعمال التقدير البدائي:

أوجب المشرع في قانون الاستملاك على الجهة المستملكة التزاماً بتشكيل لجنة بدائية لتقدير قيمة العقارات المستملكة، وأحاط عمل هذه اللجنة بجملة من الضوابط والضمانات، سواءً من حيث التشكيل؛ أو أسس التقدير؛ أو تبليغ نتائج أعمال هذه اللجنة إلى أصحاب العقارات المستملكة، وطرق الطعن بهذه النتيجة (كما درسناه سابقاً في الفصل الأول من هذا الباب).

وفي هذا المقام وحرصاً من مجلس الدولة السّوري على ضمان سلامة إجراءات لجنة التقدير البدائي فيما يتعلق بالتبليغ، ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها إلى تقرير عيب الشكل والإجراء نتيجة لجنة التقدير البدائي في حق الجهة المدَّعية، وأحقيتها في أن تقدّم اعتراضها على هذا التقدير أمام لجنة إعادة النظر لعدم صحة التبليغ، وتضمن الحكم المذكور: "ومن حيث أنَّ الثَّابت من الأوراق المبرزة أنَّ المدعي مقيم ضمن حدود المحلة التي يجري فيها الاستملاك، وبذلك فإنَّ تبليغه القيمة المقدرة للجزء المستملك من عقاره، يجب أن يتم على محل إقامته المذكور.". ولأن جهة الإدارة المدعى عليها لم تثبت قيامها بتبليغ المدَّعي لقيمة الجزء المستملك من عقاره على النحو المنصوص عليه في المادة /١٧/ من قانون الاستملاك، وإنَّما دفعت الدعوى بأنَّها قامت بالإعلان بصحيفة محلية، وفي بهو مجلس البلدة عن انتهاء أعمال التقدير البدائي للعقارات المستملكة، لصالح الكورنيش الشمالي ومنها العقار موضوع الدعوى، إضافةً إلى التبليغ بواسطة مكبرات الصوت تبليغاً متتالياً، وفق ما هو معتمد لديها في البلدة، معتبرةً أنَّ هذا الإعلان يقوم مقام التبليغ طبقاً لأحكام المادة /١٧/ من قانون الاستملاك ودون أن تثبت تعذر تبليغ المدعي على النحو المحدد في المادة /١٧/ من قانون الاستملاك.

وبناءً على ذلك فإنَّ التقدير البدائي للجزء المستملك من عقار الجهة المدَّعية لا يعدُّ مبرماً بحقها، بل يعدُّ معدوماً لعدم التبليغ، ولعدم ثبوت أنَّها من الأشخاص المتعذّر تبليغهم وفقاً لنص المادة /١٧/ من قانون الاستملاك. [١]

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن التقدير البدائي لقيمة العقارات المستملكة يغدو نهائياً بعدم الاعتراض عليه، ولا يجوز إعادته لأي سبب من الأسباب، أما ادّعاء المدّعي أنه كان قد أسقط

---

[١] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (٤/١٠١١)، في القضية رقم (٤/٢١٣٥) تاريخ ٢٠١٣/١١/١٣، سجلات المحكمة، غير منشور.

حقّه في الاعتراض لقاء وعد الإدارة بسداد قيمة حصصه بعد نقل الملكية إليها مباشرةً، فهو ادعاء ينبغي أن يؤيد بوثائق، لأن أعمال الإدارة تقوم على الكتابة [١].

كما ذهب القضاء الإداري السوري إلى **عدّ بعض المستندات من قبيل المستندات الجوهرية التي يترتّب على إغفالها البطلان**، وأوجب قانون الاستملاك السوري ضرورة استناد مرسوم الاستملاك إلى بيان يتضمن القيمة التقديرية للعقارات المراد استملاكها [٢]، وهذا يشير إلى أن الإدارة قامت بدراسة وافية للمشروع، بما في ذلك القيمة الإجمالية التقديرية للعقارات المراد استملاكها، وجدّية الإدارة في تنفيذ المشروع من خلال رصد الاعتمادات التقديرية اللازمة للتنفيذ سابقاً على عملية الاستملاك [٣].

ويعدّ هذا الإجراء من الإجراءات الجوهرية التي يترتّب على إغفالها انعدام قرار الاستملاك، فقد جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا القول: "... وإن المنازعة تدور حول مشروعية الاستملاك الجاري على جزء من عقار الطاعن بعدما تبيّن أن الإجراءات الأساسية اللازمة لاستصدار مرسوم الاستملاك لم تستكمل قبل صدوره، ودليل ذلك عدم تنظيم المصوّر الذي يبيّن القسم المراد استملاكه من عقار الطاعن في حينه، وكذلك افتقاد الكشف التقديري لبدل استملاك الجزء المقرر استملاكه. ومن حيث إنه لا يخفى ما لهذا النقص من تأثير على حقوق المالك، إذ إن تبيان البدل المقرر للجزء المستملك، وتحديد هذا الجزء على المخطط، هو الذي يتخذ أساساً للسير بإجراءات الاستملاك، وتحديد البدل تحديداً صحيحاً، على ضوء واقع العقار، والجزء المقرر استملاكه، حسب المخطط الموضوع مسبقاً لهذه الغاية، ومن حيث **إن نقص الإجراءات على الوجه المبين أعلاه، يجعل قرار الاستملاك خاضعاً إلى رقابة القضاء الإداري**". [٤]

وقد كان قرار المحكمة الإدارية العليا هذا عرضة للنقد على فرض أن البيان الذي يتضمن القيمة النقدية للعقارات المراد استملاكها لا يؤثر في سلامة قرار الاستملاك، ولا يجوز أن يؤدي به إلى درجة الانعدام، إذ إنه يعد من الشكليات غير الجوهرية التي يمكن أن تستوفى بشكل لاحق، وخصوصاً أن

---

[١] انظر: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١٧٠) عام ١٩٩٧؛ مشار إليه: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص٢٨٥.

[٢] انظر: المادة (٧) من قانون الاستملاك السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٢٠) عام ١٩٨٣.

[٣] انظر: د. عمار مرشحة، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، مرجع سابق، ص ١٨٣.

[٤] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (١٠٧)، الطعن رقم (٢٩٦)، تاريخ ١٩٧٢/٨/٢٨؛ مشار إليه: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

الإدارة ستقوم لاحقاً بإعادة تقدير القيم المالية للعقارات المستملكة، وتبليغ هذه القيم إلى أصحابها بموجب أعمال التقدير البدائي [١].

ولا يؤيد الباحث على وجهة النظر هذه، ونؤيد مجلس الدولة السوري فيما ذهب إليه لجهة تقرير انعدام قرار الاستملاك في حال إغفال البيان الذي يتضمن القيمة النقدية للعقارات المراد استملاكها، فالقضاء هو الذي يقرر فيما إذا كان الإجراء شكلياً، أو جوهرياً، كما أن قرارات الاستملاك لا تزال محصنة لدينا من إمكانية الطعن، أو المراجعة، وفي حال تقرير البطلان إزاء إغفال إجراء جوهري فيه تضييق من هذه الحصانة، ودفع الإدارة إلى المزيد من الاهتمام بدراسة مشروع الاستملاك، وجدواه، فضلاً عن أن استيفاء هذا الإجراء يشير إلى جدية الإدارة في عملية الاستملاك، وحرصها في الوقت نفسه على حقوق المالك [٢]. وأويد بما قرره مجلس الدولة في بسط رقابته على كافة أعمال وقرارات الاستملاك وله وحده كلمة الفصل فيما إذا كانت الإجراءات أو الشكليات جوهرية أم ثانوية ليقرر مدى جسامتها وهل تنحدر لدرجة الانعدام أم لا.

ب. التطبيقات القضائية لأعمال التقدير أمام لجنة إعادة النظر:

حدد المشرع في قانون الاستملاك مرجع الاعتراض على قرارات لجنة التقدير البدائي وخلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغهم نتائج أعمال هذه اللجنة أمام لجنة إعادة النظر، التي تنظر بالاعتراضات المقدمة، وتكون قرارات هذه اللجنة مبرمةً لأتقبل أي طريق من طرق الطَّعن والمراجعة، فقد نهج مجلس الدولة في مجال الاستملاك وفيما يتعلق برؤيته لقطعية قرارات الاستملاك، ذات النهج بخصوص رؤيته لقطعية قرارات لجنة إعادة النظر، فقرر انعدام قرارات تلك اللجنة لعيب في الشكل والإجراء.

هذا النهج يتضح من خلال عديد من أحكام القضاء الإداري السوري من ذلك ما قررته محكمة القضاء الإداري، بأنّه ولئن أضفى المشرّع صفة القطعية والانبرام على القرارات التي تصدرها لجنة إعادة النَّظر، بالتَّقدير البدائي لقيمة العقارات المستملكة، إلا أنَّ الاجتهاد في مجلس الدولة قد استقر على أنَّ صفة الانبرام هذه تزول إذا ما شاب هذه القرارات عيب جسيم ينحدر بها إلى درجة الانعدام.

---

[١] انظر: د. عمار مرشحة، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، مرجع سابق، ص ١٨٢.

[٢] انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ٢٨٨.

[١] ويجدر التنويه إلى أنَّ لجنة إعادة النَّظر تقوم بإعادة النظر بالتقدير البدائي وفق الأسس المتبعة في التقدير البدائي، ويجب التصريح بذلك في الضَّبط النهائي، ويبدو أنَّ مجلس الدَّولة السُّوري كان خير رقيبٍ على قرارات لجنة إعادة النظر ضماناً لحقوق أصحاب العقارات المستملكة، وقرَّر انعدام قرارات هذه اللجنة في كثير من الأحيان لمخالفتها الأسس المقرَّرة قانوناً في عملها، وما يهمنا في هذا الصدد هو موقف مجلس الدَّولة السوري من مخالفة لجنة إعادة النظر للشكليَّات المقرَّرة قانوناً التي عدها مجلس الدولة من الشكليات الجوهرية، والتي يتعين على هذه اللجنة التزامها ومراعاتها في أثناء القيام بعملها تحت طائلة إعلان انعدامها في حال إغفالها أو عدم مراعاتها.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في سورية في حكمٍ لها إلى أنَّ **عدم مراعاة قواعد التشكيل المقرّرة في عضوية لجنة إعادة النظر**، يعدُّ سبباً موجباً لانعدام قرار هذه اللجنة حيث قرَّرت أنَّه إذا أغفلت الإدارة دعوة المالكين الذين استملكت عقاراتهم لانتخاب ممثل عنهم من لجنة إعادة النظر، فإنَّ ذلك يعدُّ إغفالاً لإجراء أساسي يجعل القرار الصادر بتشكيل لجنة إعادة النَّظر معدوماً لما شابه من عيب جسيم. [٢] ويتضح من الحكم المذكور أنَّ المحكمة قد عدَّت أنَّ إغفال دعوة ممثل عن أصحاب العقارات المستملكة ضمن لجنة إعادة النظر، إنَّما يعدُّ سبباً موجباً لانعدام قرار هذه اللجنة، ويعدُّ موقف المحكمة صائباً وسديداً، بحسبان أنَّ وجود ممثل أصحاب العقارات المستملكة ضمن تشكيل لجنة إعادة النَّظر، إنَّما يعدُّ ضمانةً مهمة لأصحاب العقارات المستملكة في ضمان التزام لجنة إعادة النظر بالأسس المقرَّرة قانوناً في التقدير.

كما ذهب القضاء الإداري السوري إلى أنَّ **عدم تصريح لجنة إعادة النظر في ضبطها النهائي عن الأسس المتبعة في التَّقدير**، يعدُّ عيباً جسيماً يهوي بقرارها إلى درك الانعدام، وهذا ما يتضح من حكم محكمة القضاء الإداري والذي جاء فيه أنَّه ومن حيث أنَّ الثابت من مجمل الأوراق والدفوع أنَّ لجنة إعادة النظر لم تصرّح في محضرها المشار إليه آنفاً عن الأسس المتّبعة في تقدير قيمة العقارات المستملكة، ولم تُضمّن محضرها بياناً بهذه الأسس على نحو ما هو متوجب عليها بمقتضى أحكام

---

[١] انظر: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٤/٤٦١) لعام ٢٠٠٦، وقرارها رقم / ١٨١٩ / لعام ٢٠٠٥، غير منشورة؛ مشار إليه: د. عمار مرشحة، مرجع سابق، ص ١٩٢.

[٢] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم / ٧٤ / في الطعن رقم /١٧٣/ لعام ١٩٧٨ مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في سورية لعام ١٩٧٨، ص ٧٢؛ مشار إليه: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص١٥٤..

الاستملاك.. بل جاء قرارها عاماً دون أن تبين الأسس التي قام عليها هذا التقدير وتلك الزيادة وذاك التخفيض .. الأمر الذي يهوي بالقرار المذكور إلى درجة الانعدام. (١)

أما بالنسبة إلى **إغفال دعوة المالكين وتبليغهم**، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا زوال الصفة القطعية عن قرارات اللجنة وتنحدر لدرجة الانعدام، حيث قضت في أحكامها بأن :" إذا أغفلت الإدارة دعوة المالكين الذين استملكت عقاراتهم لانتخاب ممثل عنهم في لجنة إعادة النظر ، يعد ذلك إغفالاً لإجراء أساسي يجعل القرار الصادر بتشكيل لجنة إعادة النظر قراراً معدوماً لما شابه من عيب جسيم."(٢)، أما بخصوص تبليغ المالكين لانتخاب ممثلين عنهم، فقد قررت بأن:" على الجهة المستملكة دعوة جميع المالكين المعترضين الذين حددوا موطنهم المختار، لانتخاب ممثلين عنهم ولا يصار إلى الإعلان بالصحف إلا إذا تعذر تبليغ المالكين وأصحاب الاستحقاق. وإن تشكيل اللجان التحكيمية قبل دعوة المالكين حسب الأصول لانتخاب ممثليهم يجعل القرار المتضمن تشكيل اللجنة التحكيمية فاقدا لوجوده القانوني وتنحسر عنه الحصانة التي أضفاها المشرع عليه.". (٣)

ومن الجدير ذكره أنَّ مجلس الدولة السوري قد ذهب إلى عدّ بعض الشكليات الأخرى غير جوهرية ولا تنال من القطعية التي أضفاها المشرع على قرارات لجنة إعادة النظر، وعليه لم يرتب الانعدام كجزاء على إغفالها (٤).

ونتيجة لما تقدم فقد بسط مجلس الدولة السوري رقابته على كل أعمال لجان الاستملاك بما فيها أعمال التقدير البدائي لقيم العقارات المستملكة وإيداع البدل ونقل الملكية، وفي ضوء ذلك قرر في كثير في الأحيان انعدام قرارات تلك اللجان لعيب من عيوب الشكل والإجراء كما ذكرنا سابقاً، كما أنَّ مجلس الدولة السوري قد خرج بصدد رقابته لعيب الشكل في قرارات لجان الاستملاك عن سياسته وفلسفته في مجال الاستملاك، والمتمثلة في عدم التمييز بين العيب الجسيم والعيب البسيط بصدد رقابته لمشروعية قرارات تلك اللجان، إذ أنه قد فرق بين الأشكال الجوهرية والتي رتَّب الانعدام كجزاء

---

(١) انظر: قرار محكمة القضاء الإداري السوري رقم /٢١٧٨ / في الطعن رقم /٤٣٧٩ / لعام ٢٠٠٦، غير منشور؛ وقرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٥٧/ في الطعن رقم / ٦٢ / لعام ١٩٨٢؛ ورأي الجمعية العمومية لمجلس الدولة رقم /١٩/ لعام / ١٩٧٤/.

(٢) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم / ٧٤/ في الطعن رقم /١٧٣ / لعام ١٩٧٨، سبق ذكره.

(٣) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم / ٣١٦/ في الطعن رقم / ٣٢٦/ لعام ١٩٧٩؛ مشار إليه: صبحي سلوم، **شرح قانون الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١٥٦.

(٤) ومن أمثلة ذلك حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٧٥٦)، في القضية رقم /٥٣٨٩ / لعام ٢٠١٠، سبق ذكره في الأطروحة ص؛ مشار إليه: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ١٥٤.

لتخلُّفها، والأشكال غير الجوهرية والتي رفض ترتيب الانعدام كجزاء على تخلفها بل اصبغها بالبطلان.

ثانياً ــ عيوب المشروعية الداخلية (عيب السبب والمحل والغاية) :

لا يكفي لكي يعد قرار لجان الاستملاك قراراً مشروعاً أن يصدر عن الجهة المختصة قانوناً بإصداره، وأن يكون مراعياً الشكليات والإجراءات التي أوجب القانون اتباعها في إصداره، فقرار الاستملاك كغيره من القرارات الإدارية، له أركان خمسة يقوم عليها هي (الشكل والاختصاص والسبب والمحلّ والغاية) لا يجوز للإدارة إغفال أو انتقاص أيّاً منها، وإلا كان القرار عرضةً للطَّعن بالإلغاء أو الانعدام تبعاً لجسامة العيب الذي شاب القرار.

١) عيب السبب:

يتمثل عنصر السبب في القرار الإداري في مجموعة الوقائع التي تسبق القرار، وتدفع إلى إصداره، فهو المسوغ والدافع إلى اتخاذ القرار الإداري. ويمكن تعريفه بأنه:" مجموعة العناصر الواقعية، والقانونية، التي تسمح للإدارة بالتصرف، واتخاذ القرار الإداري" [١].

والغالب أن يمنح المشرع الإدارة قدراً من السلطة التقديرية في ممارسة اختصاصاتها، فقد يعمد إلى أن يحدد فقط ما يجب عليها اتخاذه من قرارات إذا حدثت وقائع معينة، ويترك لها بعد ذلك حرية التدخل، أو الامتناع، وتحديد مضمون القرار [٢].

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في سورية في تبيانها لمفهوم السبب في أحد أحكامها إلى القول إنَّ:"... السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، وإنَّ أيَّ قرار إداري تتَّخذه الإدارة سواء كان لازماً تسبيبه إجراء شكلياً، أم لم يكن هذا التسبيب واجباً يجب أن يقوم على سبب يسوغه حقاً، وذلك كركن من أركان انعقاده، بحسبان أنَّ القرار الإداري يعد تصرُّفاً قانونياً ولا يقوم أيُّ تصرُّف قانوني بغير سبب." [٣]

---

(١) انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ٣٠٩ و٣١٠.

(٢) انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ٣١١.

(٣) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١/ في الطعن رقم /٩٦ / لعام ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢، ص ٢٧٣.

ومما تقدم يكون السبب حالة قانونيةً عندما يحدّد القانون الظروف التي تسوّغ إصدار القرار، وعندئذٍ لا يجوز للإدارة أن تصدر القرار إلا إذا حدثت هذه الظروف، وبالتالي فإنَّ سلطة الإدارة تكون في هذه الحالة سلطة مقيدةً، وعلى العكس يكون السبب حالةً واقعيَّةً عندما لا يحدد القانون الظروف التي تستدعي إصدار القرار، وعندئذٍ يكون للإدارة السُّلطة التقديريَّة في إصدار القرار من عدمه بناءً على الظروف المثارة. (١)

ومن أمثلة الحالة الواقعية الكوارث الطبيعية كالزلازل والحرائق فهي تحدث وتدفع الإدارة إلى اتِّخاذ القرارات اللازمة للمحافظة على الأمن العام، وسلامة المواطنين، أما من أمثلة الحالة القانونية إصدار قرار بهدم منزل بسبب مخالفته لنظام ضابطة البناء النافذ. (٢)

ومما تجدر الإشارة إليه، إن المشرع السوري لم يذكر عيب السبب ضمن هذه العيوب، فكان مجلس الدولة السوري متردداً إزاء الاستناد إلى هذا العيب لإلغاء القرار الإداري. إلى أن استقر مجلس الدولة على تقرير الانعدام، لا الإلغاء، في معرض الرقابة على ركن السبب، ومن ثم عدم الوجود المادي له. وقد سارت محكمة القضاء الإداري في الاتجاه نفسه عندما قررت انعدام قرار الاستملاك المشكو منه لعدم وجود السبب الذي يسوّغ إصدار القرار (٣).

وتمثل رقابة القضاء الإداري على ركن السبب في قرارات لجان الاستملاك جانباً مهماً من جوانب رقابة القضاء الإداري على تلك القرارات، فبموجب هذه الرقابة يتدخل القاضي الإداري لبحث الدوافع الموضوعية التي دفع باللجان الاستملاكية لإصدار قراراها بالتقدير البدائي بما يحقق عدالة التعويض. كما أن صور هذه الرقابة تتمثل بالرقابة على الوجود المادي للسبب في قرارات لجان الاستملاك، والرقابة على التكييف القانوني للسبب في قرارات تلك اللجان، فذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى ترتيب عيب السبب في حالة تأليف اللجنة قبل تبيان المالك الحقيقي للعقارات المستملكة، ويكون قرارها موجباً للإلغاء، وهذا ما جاء في حكمها بالقول:" ادعاء جهة ما أو شخص ما ملكية جزء من العقارات المستملكة يجعل أمر ملكية العقارات المستملكة على وجه التعيين غير ثابت بشكل نهائي،

---

(١) انظر: د. محمد الحسين. د. مهند نوح. **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص ١٦٥.

(٢) انظر: د. عصمت عبد الله الشيخ. (١٩٩٩)، **مبادئ ونظريات القانون الإداري "امتيازات الإدارة العامة"**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٣٤.

(٣) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (٢٠٩) في الطعن رقم (١٥٤٨) عام ١٩٩٥؛ وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٤/١١٨٥) القضية رقم (٢٥١٧)، تاريخ ٢٠١٣/١٢/١٨؛ مشار إليهم: د. د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص٣١٩ وما بعدها.

ويحسن التريث في تشكيل لجنة إعادة النظر حتى البت في الاعتراض على الملكية. إن عملية تأليف لجنة إعادة النظر قبل تبيان المالك الفعلي للعقارات المستملكة تعدّ سابقة لأوانها ولا تستند إلى أساس من الحق والقانون وجديرة بالإلغاء لهذا السبب.". (١)

ويمكن القول: إن الحكم الصادر بإلغاء قرار لجنة إعادة النظر يستفيد منه من أقام الدعوى وانحصرت الخصومة به بالدعوى دون غيره من بقية المالكين الذين لم يكونوا طرفاً فيها. (٢) أما بخصوص الأثر المترتب عن انعدام تشكيل لجنة إعادة النظر، أنه إذا ما قرر القضاء الإداري انعدام تشكيل لجنة إعادة النظر فإن الانعدام يعني نفي وجود اللجنة، وإن الإجازة إذا كانت تلحق بالبطلان النسبي في الانعدام لا تلحقه الإجازة. وعليه يجب تشكيل لجنة إعادة نظر جديدة وإجراء تخمين لجميع العقارات التي اعترض أصحابها في حينه أمام لجنة إعادة النظر، ولا يجوز أن يقتصر الأمر على الأشخاص الذين ادعوا أمام القضاء الإداري، أما بالنسبة للتخمين الجديد والأسعار فإنه يراعى فيها أحكام القانون النافذ بعدّ أنه لا وجود للجنة السابقة. (٣)

ومما يثار التساؤل حول القرار بتعيين ممثل للمالكين في تشكيل لجنة إعادة النظر هل يخضع لرقابة القضاء الإداري أم القضاء العادي؟

أجابت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها وقررت أن هذه القرار من اختصاص القضاء العادي، وبأنه قرار قضائي لا يندرج ضمن القرارات الإدارية، وقضت بأن:" إن قرار القاضي البدائي أو قاضي الصلح بتعين ممثل المالكين في لجنة إعادة النظر إنما يعدّ من القرارات التي يصدرها رئيس المحكمة الابتدائية أو الصلحية بالولاية الممنوحة له بموجب القانون ولا تخضع هذه القرارات لرقابة مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري.". (٤)

---

(١) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٨٦/ في الطعن رقم / ٢١٤/ لعام ١٩٧٣؛ مشار إليه: صبحي سلوم، مرجع سابق، ص١٥٨.

(٢) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٢٦٦/ في الطعن رقم /١٣٢/ لعام ١٩٨٢.

(٣) انظر: كتاب وزارة العدل السورية رقم / ١٥٠١٥/ تاريخ ١٩٨١/١/١٩؛ صبحي سلوم، ص ١٥٨؛ مشار إليه: صبحي سلوم، مرجع سابق، ١٥٨.

(٤) انظر: قرار محكمة القضاء الإداري رقم /٢٧٨/ في القضية رقم / ٣٣٥/ لعام ١٩٧٤، وقد ردت دائرة فحص الطعون الطعن بهذا الحكم موضوعاً بقرارها رقم /١٥٩/ في الطعن رقم / ٢٩٦/ لعام ١٩٧٥؛ مشار إليه: مجموعة المهايني، ج ٣، مرجع سابق، ص٦٣١.

ويستخلص مما تقدم بأن مجلس الدولة قد رتب البطلان أو الإلغاء لتخلف ركن السبب في قرارات لجان الاستملاك (لجنة التقدير البدائي أو لجنة إعادة النظر)، دون الانعدام، فأحكام مجلس الدولة في هذا الخصوص قليلة ونادرة ولا يمكن من خلالها تحديد موقف مجلس الدولة السوري من عيب السبب وإطلاق حكم عام في هذا الخصوص.

٢) عيب المحل:

محل القرار الإداري هو موضوعه أو مادته أو محتواه، أو هو الأثر القانوني الذي يُحدثه ويرتبه هذا القرار، وهو الأثر القانونيُّ الذي يترتَّب عليه حالاً ومباشرة. [١]وقد عرفت محكمة القضاء الإداري في سورية ركن المحلّ في حكم لها بأنَّه الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري حالاً ومباشرة. [٢]

وقد درج كلٌّ من فقه القانون العام والقضاء الإداري على حد سواء على استخدام مصطلح مخالفة القانون للدلالة على عيب المحلّ وحصروه في العيب المتعلّق بمحل القرار الإداري. [٣]ويطلق على عيب مخالفة القانون بمعناه الضيق عيب المحل، أما عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع فيشمل عيوب القرار الإداري كها.

بناءً عليه، يعد عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يلحق بعنصر المحل في القرار الإداري، لمخالفته القواعد القانونية الموضوعية، إذ يشترط لمشروعية القرار أن يكون محلّه، أي مضمون الأثر القانوني الذي أحدثه القرار، حالاً، ومباشراً، سواء بإنشاء مركز قانوني معيّن، أو تعديله، أو إنهائه، جائز قانوناً [٤]. أي إن يكون الأثر الذي يُحدثه القرار متفقاً مع القواعد القانونية، فإن كان أثر قرار لجان الاستملاك مخالفاً للقواعد القانونية أو المبادئ القانونية العامة كان القرار معيباً في محلّه وجديراً بالإلغاء أو الانعدام حسب جسامة المخالفة.

كما يُشترط كذلك أن يكون محلُّ قرار لجان الاستملاك ممكناً من الناحية الواقعية ويعني ذلك ألا يكون الأثر القانوني الذي يترتب على هذا القرار غير ممكن التحقيق من الناحية العملية، حتَّى لا يستحيل تنفيذه كأن يصدر قرار لجان الاستملاك مثلاً تقدير عقار على أنه زراعي ولكن هو في

---

[١] انظر: د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص ٣٩١.

[٢] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم / ٥٣٦/ في القضيَّة رقم /٢٤٦ / تاريخ ٢٠١٤/٦/١، سجلات المحكمة، غير منشور.

[٣] انظر: د. سامي جمال الدين، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

[٤] انظر: د. نجم الأحمد، **الاستملاك**، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

الأصل عقار تنظيمي، أو تقدير مساحات العقارات بأقل أو أكثر من المساحة الواقعية للحصة المستملكة، ففي مثل هذه الحالة يعد تحقيق أثر قرار لجان الاستملاك غير ممكن من الناحية الواقعيَّة لأنَّ محله غير صحيح، ولانعدام المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه هذا القرار.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ محلَّ قرار لجان الاستملاك يتمثل بصورة أساسية بالعقار المستملك، كما أنَّه ولكي تقدر القيم المستملكة من قبل تلك اللجان هناك شروط قانونية في العقار المستملك لابدَّ من توافرها ومراعاتها حتى يكون محل قرارها جائزاً وممكناً قانوناً.

وتأسيساً لذلك فقد تبنى مجلس الدولة السوري انعدام القرارات الإدارية المعيبة بعيب المحلّ، فيما إذا كانت المخالفة للنُّصوص القانونية جسيمة.

ويتضح ذلك من خلال استقراء أحكام للقضاء الإداري الصادرة بهذا الصدد، من ذلك ما ذهبت إليه في أحد أحكامها:" إنَّ قيام لجنة إعادة النظر بتقدير العقار موضوع القضيَّة على أساس أنَّه عقار زراعي، خلافاً للواقع المستمد من أوراق القضيَّة والتَّي تشير إلى أنَّ العقار يقع ضمن المخطط التنظيمي، يجعل قرار اللجنة مشوباً بعيبٍ جسيم ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام لمخالفته الأسس القانونية التي يتعيَّن مراعاتها عند التقدير". [١] وقد شاطرت المحكمة الإدارية العليا موقف محكمة القضاء الإداري وقضت:" بأنَّ ثبوت عدم مراعاة لجنة إعادة النظر لأسس التَّقدير المنصوص عليها قانوناً عند حساب القيمة الاستملاكية يجعل قرارها بذلك معدوماً، ولا معنى من إعادة التقدير عن طريق لجنة جديدة ". [٢]

ومن التطبيقات القضائية أيضاً للمحكمة الإدارية العليا بخصوص قرارات لجنة إعادة النظر إذا يلحقها الانعدام إذا شابها عيب في المحل، وهذا ما نستنتجه من حيثيات أحد أحكامها وقضت بأن:" عدم تحديد لجنة إعادة النظر الأسس الواجبة الاتباع في تحديد المساحات المسموح بالبناء عليها في

---

[١] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /٨٦٣/ في القضية رقم / ٣٠٩٠/ لعام ١٩٩٧غير منشور؛ مشار إليه: صبحي سلوم، مرجع سابق، ص١٦٠.

[٢] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٧٤٣/ في الطَّعن رقم /١١٦ / لعام ٢٠٠٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في سورية بين عامي /٢٠٠٥ و٢٠٠٩/، ص ١٧.

معرض تقديرها بدل الاستملاك وبيان تفاصيل الحساب الذي ارتكنت إليه يجعل قرارها مشوبا بعيب ينحدر إلى درجة الانعدام." [١]

وفي حكم آخر أصبغت الانعدام بعيب المحل على قرارات تلك اللجان، وقررت بأن: " إذا شاب قرار لجنة إعادة النظر عيب جسيم أو تضمن واقعة غير صحيحة أو مغلوطة فإن صفة القطعية تنحسر عنه ويصبح الطعن مقبولاً كأن يعطي القرار الصادر عن لجنة إعادة النظر مساحة أقل من المساحة الواقعية للحصة المستملكة.". [٢]

وفي حيثيات حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا أضفت على قرارات تلك اللجنة **عيب المحل والغاية معاً** في حالة عودة تلك اللجنة عن قراراها النهائي وعدته في غير محله القانوني وإساءة في استعمال السلطة، وقضت بأن:" أن ولاية لجنة إعادة النظر تنتهي بإصدارها القرار النهائي، فإذا قامت الإدارة بعد ذلك بإعادة توجيه الدعوة إلى لجنة إعادة النظر لإعادة النظر في تقدير الأسعار التي حددتها في ضوء معطيات جديدة واستجابت لجنة إعادة النظر الجديدة لطلب الإدارة وأعادت التقدير فإن ذلك يعدّ في غير محله القانوني وتجاوزاً على قطعية القرارات القضائية المبرمة وإجراء مشوبا بعيب تجاوز السلطة.". [٣]

ويتضح من الحكم السابق التداخل والتمازج بين عيب المحل والغاية، فإنه في الحكم المذكور تجاوزت الإدارة الغاية من قطعية تلك القرارات الصادرة عن لجان إعادة النظر في استقرار المراكز القانونية، إلا أن المحكمة أحسنت التصرف عندما ميزت بين عيب المحل والغاية، وقررت انعدام قرار الإدارة بتشكيل لجنة جديدة لإعادة التقدير لعيب تجاوز السلطة (عيب الغاية) وليس لعيب المحل، فالغاية هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من اتخاذ القرار وهي عنصر داخلي نفسي، أما المحل فهو الأثر القانوني الذي يُحدثه ويرتبه هذا القرار وهو عنصر خارجي.

---

[١] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٣٢١/ في الطعن رقم /٧٤ / لعام ١٩٨٤؛ مشار إليه: صبحي سلوم، **شرح قانون الاستملاك**، مرجع سابق، ص١٦٤.

[٢] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم / ١٢/ في الطعن رقم /٢٦٠/ لعام ١٩٨٤؛ مشار إليه: صبحي سلوم، المرجع السابق، ص١٦٤.

[٣] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١١٦/ في الطعن رقم /١٧٩/ لعام ١٩٧٨؛ مشار إليه: صبحي سلوم، المرجع السابق، ص١٦١.

٣) عيب الغاية:

يعرف عيب الغاية: بأنَّه انحراف الجهة الإدارية بالسلطة المخولة لها عن هدفها المقرَّر لها سعياً وراء غرض غير معترف لها به. [١] أي بمعنى أنه انحراف الإدارة في قرارها عن هدف تحقيق المصلحة العامة ابتغاء هدفٍ غير مشروع، أو انحرافها عن الهدف الذي رسمه لها المشرع من هذا القرار في الحالات التي يحدّد لها المشرع هدفاً معيناً ينبغي عليها تحقيقه من ورائه.

ويمكن القول: إن عيب إساءة استعمال السلطة الذي يعتري قرار الإدارة محل دعوى الإلغاء قائماً، عندما يكون قرار الإدارة المشكو منه قد انحرف عن الغاية التي قصدها المشرع، وتكون الإدارة عندئذٍ قد انتهكت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها قرارها [٢].

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنَّه تحدد الغاية من القرار الإداري وفقاً لقاعدتين:

أ) إذا أوجب القانون أن تستهدف الإدارة غايةً معيَّنة لقرار إداري معيّن وجب على الإدارة حينها أن تستهدف الغاية التي حددها القانون حصراً عند إصدارها لقرارها، تحت طائلة البطلان، وهو ما يعبر عنه بقاعدة تخصيص الأهداف. [٣]

ب) أما إذا صدر القانون خالياً من النص على تحديد غاية محددة من القرار الإداري، فإن ذلك لا يعني أن المشرع قد ترك الإدارة دون ضابط في مباشرة عملها الإداري عند إصدارها لقراراتها الإدارية، بل قيَّدها بوجوب خضوع نشاطها لفكرة تحقيق الصَّالح العام. [٤]

كما تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنَّ قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ قد أطلق على عيب الغاية تسمية إساءة استعمال السلطة إذ قد نصت المادة /١١/ منه أنَّه يشترط أن يكون مرجع الطعن في هذه القرارات "**عيب الشكل أو... أو إساءة استعمال السلطة**".

إذ ينبغي على أعضاء لجان الاستملاك أن يستهدفوا في جميع أعمالهم وتصرفاتهم تحقيق الصالح العام، فإذا خرجت تلك اللجان عن هذا الهدف، وسعى إلى تحقيق أغراض لا تمت بصلة للمصلحة

---

[١] انظر: د. عبد الله طلبة، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

[٢] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، مرجع سابق، ص ٢٦٤ وما بعدها.

[٣] وهذه القاعدة يُقصد بها بمعنى آخر أنَّه إذا ما جاوزت الإدارة الغاية التي رسمها المشرع في هذه الحالة إلى غاية أخرى، ولو كانت تستهدف المصلحة العامة، كان قرارها بهذا الخصوص مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة أو الغاية.

[٤] انظر: د. محمد الحسين. د. مهند نوح. **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص ١٦٨.

العامة، كأن يرمي من وراء إصداره للقرار إلى تحقيق منافع شخصيَّة أو الانتقام مثلاً، فإنَّ قراره يكون عندئذٍ معيباً بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة.

وقد يحدث أن تتراخى أو تتأخر لجان الاستملاك في تقدير القيم المستملكة أو البت في الاعتراضات أو عدم مراعاة المواعيد المحددة لها في قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣، وهذا كله يصبغ قراراتها بعيب الغاية الذي ينحدر للإلغاء أو الانعدام حسب جسامة التصرف.

ويتضح ذلك من موقف مجلس الدَّولة السُّوري حين ذهب في مرحلةٍ سابقة إلى أنَّ مرور مدة زمنية طويلة على صدور قرار الاستملاك، من دون قيام الجهة المستملكة بإجراءات تقدير قيمة العقار المستملك إنَّما تشكّل عيباً جسيماً يهوي بقرار الاستملاك إلى درجة الانعدام، وهذا ما يستبان لنا جليَّاً من خلال ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في حكم لها قضت فيه وإنَّه لم تبيَّن الإدارة ما يدلُّ على تقدير قيمة العقارات أو تسديد القيمة لأصحاب العلاقة في الدعوى الماثلة، كما أنَّها لم تبدِ في جوابها ما يفيد بحاجتها أو رغبتها بتنفيذ المشروع وإنَّما اكتفت بالقول بأنَّ مرسوم الاستملاك قطعي وغير قابل للطَّعن أو المراجعة، وعليه ترى المحكمة بأنَّ مرور مدَّةٍ تزيد على /٤٠/ عاماً على صدور صك الاستملاك دون المبادرة إلى أي إجراء يتعلق بالتقدير، يجعل الاستملاك معدوم الوجود القانوني.[١] وباستقراء الأحكام اللاحقة نجد أنَّ المجلس قد عدل عن موقفه المذكور ورتب عدم انعدام قرار الاستملاك بسبب تأخر إجراءات تقدير العقارات المستملكة.

والسؤال الذي يثور في هذا الصدد حول أثر عدم قيام الجهة المستملكة بأعمال تقدير قيم العقارات المستملكة، وإيداع البدل ونقل الملكية على مشروعية قرار الاستملاك، من وجهة نظر مجلس الدولة السوري؟ وللإجابة على السؤال الماثل يتعين التمييز بين رؤيتين لمجلس الدولة السُّوري بهذا الخصوص، رؤيةً سابقة، ورؤية لاحقة.

أ. الرؤية السابقة:

ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في سورية حين قررت أنَّ:" انقضاء مدة طويلة على صدور صك الاستملاك المطعون فيه دون اتخاذ أي من إجراءات تنفيذ المشروع المزمع إنجازه، فإنَّ الاستملاك بذلك لم يجد ولن يجد طريقه إلى التنفيذ، فالقيمة الاستملاكية لم تؤدَّ في المصرف لمصلحة

---

[١] انظر: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١١٢)، في القضيَّة رقم (٢/٢٣٧٠) تاريخ ١٩٩٧/٢/٢٣، سجلات المحكمة غير منشور.؛ مشار إليه: د. عمار مرشحة، مرجع سابق، ص١٩٣.

الجهة المدعية، والملكيَّة في السجل العقاري ما زالت باسمها والعقارات ما زالت بحوزتها، أي أنَّه لم تنشأ خلال هذه المدَّة الطويلة من الزمن أية حقوق أو مراكز قانونية وانتهت المحكمة في حكمها إلى تقرير انعدام قرار الاستملاك للأسباب الماثلة إذ أنَّ الاستملاك يستمد مشروعيته من حاجة المشروع ذي النفع العام إلى العقار المستملك، ومتى انتفت تلك الحاجة انتفت معها صفة المشروعية عن الاستملاك" [١].

يستخلص من استقراء الحكم المذكور إنَّ هذه المحكمة قد وجدت أنَّ انقضاء مدَّةٍ طويلةٍ على صدور قرار الاستملاك من دون أن تعمد الجهة المستملكة إلى القيام بإجراءات تقدير القيمة وإيداع البدل ونقل الملكية، يمثل سنداً للمحكمة في رفض إعمال أثر قاعدة استقرار الحقوق والمراكز القانونية التي تمسكت بها الإدارة في مواجهة المدعية لرفض الدعوى في القضيَّة الماثلة، إذ إنَّ مجلس الدولة السُّوري كثيراً ما يلجأ لرفض بعض الدعاوى لمرور مدة زمنية طويلة على إقامتها استناداً لقاعدة استقرار الحقوق والمراكز القانونية، كما إنَّ تأخرها يشكّل قرينة على عدم الحاجة لتنفيذ المشروع أو على الأقل عدم الجدية في تنفيذه، ما يجرد قرار الاستملاك من مسوّغاته، والمتمثلة بتحقيق المنفعة العامة، ويشكّل بالنتيجة عيباً جسيماً في ركن الغاية يهوي بقرار الاستملاك إلى درك الانعدام.

يؤيد الباحث موقف المحكمة الماثل لهذه الناحية، إذ إنَّه وزيادةً على ما ذكر فإنَّ تراخي الجهة في القيام بتقدير قيم العقارات المستملكة، وإيداع هذه القيم لمستحقيها، إنَّما يعدُّ اعتداءً خطيراً على ضمانة مهمة مقرَّرة لأصحاب العقارات المستملكة والمتمثلة في التَّعويض العادل عن نزع ملكيتهم، والتي كفلها الدستور والقانون، ويحوّل تصرُّف الإدارة في هذه الحالة، إلى نوع من الغصب والاعتداء المادي على العقارات المستملكة.

ب. الرؤية اللاحقة:

من خلال استقراء أحكام مجلس الدولة الحديثة فيما يتعلَّق بموقفه من تأخر الإدارة المستملكة بالقيام بأعمال التقدير البدائي أو بالإيداع أو نقل الملكيَّة، يمكن القول بعدوله عن موقفه السابق، إذ قررت محكمة القضاء الإداري عدم قبول ترتيب انعدام قرار الاستملاك، عند تأخر الجهة المستملكة عن القيام بإجراءات التقدير والإيداع ونقل الملكية.

---

[١] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم / ٤٠٢/ لعام١٩٩٩، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٩، ص ١٠٢؛ وقرارها رقم /٣٨٧/ لعام ٢٠٠٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قرَّرتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام /٢٠٠١ و٢٠٠٤/، ص ٩٤.

وهذا ما يتّضح من خلال ما قضت به هذه المحكمة في حكم لها ذهبت فيه إلى أنَّه:" لا يعدُّ عدم القيام بأعمال التقدير البدائي أو بالإيداع أو نقل الملكية عيباً جسيماً ينال من قطعية صك الاستملاك، بحسبان أنَّ المشرع في قانون الاستملاك النافذ رتَّب إجراءات معينةً على عدم قيام الإدارة بذلك، فأعطى لمالك العقار الحقَّ بتقاضي الفائدة إذا ما تم التأخير في تسديد بدل الاستملاك عن المدة القانونية المحددة في هذا الشأن، ولم يرتّب الانعدام على الصكّ الاستملاكي.". [١]

ويتبين من هذا الحكم إنَّ المحكمة أعملت حكم المادة /٢٥/ من قانون الاستملاك بحصر حق أصحاب العقارات المستملكة في حال تأخر الإدارة عن إيداع البدل بالفائدة القانونية المقرَّرة قانوناً لذلك، ولم تذهب إلى عدّ التأخر في القيام بهذه الإجراءات، قرينة على العدول عن تنفيذ المشروع الاستملاكي.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها جاء في حيثياته بأن:" – إن قرارات النفع العام هي قرارات تجسد إرادة الإدارة في حاجتها إلى عقارات معينة لتنفيذ مشروعات النفع العام، وليس هناك وقت مفترض لهذا التنفيذ حتى يغدو بعده القرار الصادر معيباً، أو مشوباً بالانعدام، فلا تقادم على مثل هكذا قرارات، ولا مجال لافتراض عدول الإدارة عن تنفيذ المشروع إذا مضى على صدور القرار مدة طويلة، ما لم تقر الإدارة بذلك صراحة، أو تستخلصه المحكمة من ظروف كل قضية على حدة.– إن تأخر الإدارة في صرف بدل الاستملاك لأصحاب العلاقة في المدة القانونية المحددة، يرتب لهم الحق بتقاضي الفائدة القانونية فحسب، و لا يمتد ذلك إلى اعتبار التأخير عيبا جسيما ينال من قطعية صكوك الاستملاك.". [٢]

---

[١] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٤٠٣) في القضية رقم (٣/٦٩٦١) تاريخ ٢٠١١/١٠/٢٦، سجلات المحكمة غير منشور، وبمثل هذا الحكم قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها رقم (٤/١٢٥) في القضية رقم (٤/١٩٣٥) تاريخ ٢٠١٤/٢/١٩، سجلات المحكمة، غير منشور. وهذا الحكم بخصوص قضيَّة تتلخص وقائعها في أنَّ الجهة المدَّعية أقامت دعواها بتاريخ ٢٠١١/٢/١٦ شارحةً فيها أنَّها تملك حصة سهميَّة من كان العقارات ذوات الأرقام (.....) منطقة عقارية معرة الشرقية بإدلب، وبموجب القرار ذي الرَّقم /.... / الصَّادر عن رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٨٧/٥/١٤ فقد تم استملاك العقارات المذكورة جزئياً، مع مجموعة عقارات لتنفيذ مشروع طريق حماة سراقب، وقد التمست الجهة المدعية إلغاء القرار المذكور، مؤسسةً دعواها على أنَّه لم يتم تنفيذ المشروع المذكور رغم مضي مدَّة خمسة عشر عاماً على صدوره، ولمخالفة القرار المذكور لأحكام المادتين (١٧ و٢٥) من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ تاريخ ١٩٨٣/٨/٢٤ المتعلقة بالتقدير البدائي وإيداع البدل.

[٢] انظر: القرار رقم /٥٤/ لعام ٢٠١٣/١، أساس ٤٨ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية، منشور في مجلة المحامون لعام ٢٠١٣ إصدار (من ٧ إلى ١٢).

ويمكن القول إنَّ مرور مدة طويلة من الزمن على صدور قرار الاستملاك دون اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ المشروع الصادر بسببه قرار الاستملاك، ودون ظهور جديَّة الإدارة بعملية الاستملاك، إنَّما يجرد هذا القرار **من غاية** النفع العام أصلاً والتي تعدُّ المبرر في إجازة نزع الملكية الخاصة التي تتمثل بتنفيذ ذلك المشروع، وبالتالي فإنَّ هذا القرار يكون قد فقد واحداً من الأركان التي يقوم عليها كقرار إداري، وبالتالي فإنَّ الاتجاه الأول للقضاء الإداري السوري (الذي ذكرناه سابقاً) كان الأقرب إلى الصواب إذ قضى بانعدام قرار الاستملاك في مثل هذه الحالات. [١]

تأسيساً على ما ورد نوصي المشرع السوري أن يتبنى المنهج السابق عند تعديله لقانون الاستملاك لما يحمله هذا الأمر من توفير ضمانة مهمة للأفراد بمواجهة تراخي الإدارة في تنفيذ المشروع الاستملاكي، ويدفع اللجان التقدير إلى الإسراع في تنفيذ هذا المشروع، الأمر الذي يحقق في نهاية المطاف المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على حد سواء.

وفي السياق ذاته فإن مجلس الدولة السوري **حدد ميعاداً خاصاً لقبول دعوى انعدام إجراءات تقدير قيمة العقار المستملك** استثناء من القواعد العامة والتي لا تقيّد دعوى الانعدام بميعاد معيَّن، وحدد هذا الميعاد بعشر سنوات من تاريخ صدور قرار الاستملاك وذلك لمحددات عملية فرضتها قاعدة استقرار الحقوق والمراكز القانونية، وضرورة تأمين نوع من الاستقرار للمعاملات الإداريَّة، واستناداً إلى أنَّه قضاء إنشائي تطبيقي يبتدع الحلول للمشكلات العملية التي تعترض سير عمل المرفق العام، إلَّا أنَّه اشترط لسريان هذا الميعاد جملةً من الشروط يمكننا إجمالها بما يلي: أ) ألا يكون قد قدرت قيمة العقارات بدائياً وتحكيمياً وإيداع القيمة المقدَّرة لها في المصرف ونقل ملكية العقار لاسم الجهة المستملكة. ب) ألا يكون قد تم تنفيذ المشروع الذي تم الاستملاك من أجله. [٢]

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري وقضت في حكم حديث نسبياً لها جاء فيه:"... بأنَّه من الواضح أنه قد انقضى على صدور صكِّ الاستملاك المطعون فيه عشر سنواتٍ أو تزيد، تخللها تقدير قيمة العقار المستملك بدائياً وتحكيماً، وإيداع هذه القيمة لدى المصرف، ونقل ملكيته لدى الدوائر

---

[١] انظر: د. عمار مرشحة، **انعدام قرارات الاستملاك في سورية**، مرجع سابق، ص١٩٧.

[٢] استقراء هذه الشروط من خلال العديد من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة منها: – قرارها رقم (١/١٥٤) في الطَّعن / ٣٦٣/ لعام ٢٠٠٢؛ – وقرارها رقم /٦٧٦/ في الطعن / ١٦١٨/ لعام ٢٠٠٠ غير منشورين؛ – حكمها رقم /٢٠/ في الطَّعن رقم / ٩١/ لعام ٢٠٠٠؛ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، المبدأ /٨/ ص ٣٧.

العقارية لاسم الجهة المستملكة.. الأمر الذي يتعيَّن معه عدم قبول دعوى الانعدام وفقاً للاجتهاد المستقر لدى هذه المحكمة.". [١]

لا يؤيد الباحث ما أخذ به مجلس الدولة ذلك أن مرور الزمن مهما طال أو قصر لا يمكن أن يكسب القرار المعدوم نبض الحياة ويجعله في عداد القرارات السليمة، وكان من الأحرى بمجلس الدولة عدم استخدام عبارة" انقضاء تلك المدة الطويلة نسبياً وما نشأ خلالها من حقوق واستقرار مراكز قانونية إنما يغطي الانعدام المدعى به، ويضفي صفة المشروعية على صك الاستملاك" [٢] في حيثيات أحكامه، والاكتفاء بالارتكان إلى قاعدة استقرار الحقوق والمراكز القانونية، وضرورة عدم تعطيل سير عمل المرافق العامة.

ويمكن في النهاية أنه يمكن الاستخلاص من تطبيقات القضاء الإداري السوري لحالات الطعن بقرارات لجان الاستملاك (لجنة التقدير البدائي ولجنة إعادة النظر) أن هذا القضاء أعطاها أهمية خاصة ومتميزة إذ رتب الانعدام في أغلب أحكامه في حال شاب قرارات تلك اللجان عيب جسيماً من عيوب المشروعية الخارجية أو الداخلية التي ذكرت سابقاً، وذلك خلافاً للنهج السائد لديه بالنسبة لباقي القرارات الإدارية والمتمثل باعتبار تلك العيوب سبباً لبطلان القرار وليس لإعلان انعدامه.

وعليه، فإنَّ هذه المادة رقم /١١/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ تعد الأساس القانوني الذي يرتكن إليه القضاء الإداري في أثناء بسط رقابته على قرارات لجان الاستملاك، للتحقق من توافر أركان ومقومات القرار الإداري، وسلامتها من العيوب التي قد تكتنفها، وعليه فإنَّ العيوب التي ذكرت سابقاً يمكن للمتقاضين أن يستندوا إليها في دعاويهم الخاصة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن لجان الاستملاك، ولا بد من القول: إنَّ هذا التصنيف لعيوب عدم المشروعيَّة لا يمكنه أن يستوعب حالات اللامشروعيَّة كلها، بحسبان أنَّ أوجه اللامشروعية المختلفة ليست مستقلةً تماماً عن بعضها، بل إنَّها متداخلة إلى حدّ كبير.

---

[١] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري رقم /٧١٢/ في القضيَّة / ٤٧٣١ / تاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٢، سجلات المحكمة، غير منشور.

[٢] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري رقم٤/٢٧٠ في القضية رقم ٤/٤٠٢١ تاريخ ٢٠١٤/٣/٢٦، سجلات غير منشورة.

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على أعمال اللجان الضريبة

تمت الإشارة سابقاً على أهمية الطريق الإداري لحل منازعات الضرائب والرسوم في سورية أمام لجان الطعن ولجان إعادة النظر، إلا أن المكلفين قد لا يثقوا في القرارات الصادرة عن تلك اللجان في حال قضائها بخلاف مطالبهم؛ نظراً إلى العيوب التي قد تشوب تلك اللجان.

كما أنّ الإدارة الضريبية قد لا تقبل أيضاً بقرارات تلك اللجان في حال قضائها لصالح المكلفين، لذلك فقد نص المشرع السوري على الطريق القضائي؛ لأنّ الرقابة القضائيّة أهم رقابة عرفها القانون [١]، فالقضاء يحقق الرقابة القضائية على الإدارة الضريبية عند ممارسة نشاطها، ومن ثم يضمن حقوق الأفراد[٢]. فالرقابة القضائية على تلك القرارات مرت بمراحل عديدة من خلال التشريعات المتعاقبة على اللجان الضريبية، فتوزعت تلك الرقابة بين القضاء العادي والقضاء الإداري، إلى أن صدر قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ الذي حدد اختصاصه بهيئة قضاء إداري في جميع المنازعات الناشئة عن تلك اللجان– كما هو الحال في لجان الاستملاك– إلا أن المشرع السوري بخلاف لجان الاستملاك نص صراحة على اختصاص القضاء الإداري بالطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم بما فيها رسم الانفاق الاستهلاكي والتكاليف العامة [٣]، وحدد حالات الطعن في ذلك القرارات بموجب المادة /١٤/ من القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ بالأساس القانوني للتكليف أو بمقدار التكليف، وهذا ما سيتم إيضاحه لاحقاً. وبناءً عليه سوف يتم التعرف لهذه الرقابة بشيء من التفصيل، وذلك في فرعين، نتناول في **(الفرع الأول)** تطور الاختصاص القضائية على قرارات اللجان الضريبية، ومن ثم نبين إجراءات الطعن بقرارات اللجان الضريبية أمام القضاء الإداري **(الفرع الثاني)**، وذلك وفقاً للآتي:

---

[١] انظر: د. عبد الإله الخاني: **القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً**، مرجع سابق، ص ١٧٦.

[٢] انظر: د. محمد الحلاق. د. عبد الهادي الحردان. **دراسات في التشريع الضريبي**، مرجع سابق، ص ٣١٢.

[٣] انظر: الفقرة "ب" من المادة /٨/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

الفرع الأول

مراحل تطور الاختصاص القضائي على قرارات اللجان الضريبية

المتتبع لهذا المجال يلاحظ وجود أربع مراحل تغيرت فيهما الجهة الناظرة بالطعون الضريبية، وعليه سنسرد هذا التسلسل التاريخي للاختصاص القضائي لقرارات اللجان الضريبية، وذلك لبيان تطوره عبر الأزمنة المتعاقبة حتى وصوله إلى ما هو عليه في الوقت الحالي. وعليه سنقوم بتقسيم هذا الفرع لأربع مراحل زمنية ووفقاً لتبدل الاختصاص كما الآتي:

أولاً ـــ (المرحلة الأولى) الاختصاص بموجب القانون رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩:

صنفت المنازعات الضريبية قبل صدور قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ إلى نوعين منازعات مالية متعلقة بالضرائب غير المباشرة تنظر فيها المحاكم العادية، ومنازعات مالية متعلقة بالضرائب والرسوم المباشرة يختص بها القضاء الإداري، ويعود الازدواج في الاختصاص هنا إلى الأساس الذي كانت تفرض بناءً عليه الضريبة، وكانت تصدر بقرار إداري وبذلك كانت الجهة المسؤولة عن إلغاء هذه القرارات هي القضاء الإداري، في حين كانت الضرائب غير المباشرة تحصل بموجب القانون ولذلك كانت منازعاتها من اختصاص القضاء العادي. [١]

وبصدور قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ فقد عقد الاختصاص بموجب المادة /٨/ منه للقضاء الإداري وذلك في منازعات الضرائب والرسوم سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة، فقد نصت الفقرة السابعة من المادة المذكورة سابقاً أن لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره الفصل بالطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب، إلا أن اختصاصه لا ينصب على الموضوع ما لم تتوافر الشروط الآتية: ١- يجب أن تكون المنازعة في ضريبة. ٢- أن يكون قد صدر قرار من الجهات الإدارية في هذه المنازعة. ٣- أن يكون هذا القرار الصادر من الجهات الإدارية نهائياً.

ويبدو أن هذه الشروط لا تتوافر إلا في الضرائب المباشرة، ويجدر بالذكر أن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب معلق إلى حين صدور قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي متضمناً تنظيم

---

(١) انظر: د. عدنان العجلاني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

هذه المنازعات [١]، وفي ظل غياب قانون الإجراءات الخاص بمجلس الدولة فإن هذه المادة هي التي تحكم الإجراءات. [٢]

إن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري وبولاية كاملة في نظر المنازعات الإدارية، ينعقد تحت المادة /٨/ من قانونه والتي جاء فيها: " **الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية**"، وقد فسر القضاء الإداري هذا النص عندما قسم المنازعات بصدد الضرائب إلى نوعين:

١- المنازعات التي يعترض فيها صاحب المصلحة على مبلغ الضريبة المفروض عليه، مع الاعتراف بصحة مبدأ فرض الضريبة، وهذه تخرج عن دائرة اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري، وذهبت محكمة القضاء الإداري:" ... ومن حيث إن اجتهاد القضاء الإداري قد استقر على أن النظر في المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم هو من اختصاص اللجان المالية عندما تدور المنازعة حول مقدار الضريبة أو الرسم، أما المنازعات المتعلقة بصحة التكليف أو بطلانه أي بأساس التكليف لجهة توجب الضريبة أو عدم توجبها، فالفصل في ذلك من اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري". [٣]

٢- المنازعات التي تنصب على أصل التكليف، ويدعي فيها أصحابها أنهم لا يخضعون للضريبة، وهذه تعدّ من اختصاص مجلس الدولة ، [٤] وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري بقرارها:" ... ومن حيث إن اختصاص مجلس الدولة بالنظر في المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم معلق على صدور قانون الإجراءات الخاصة بهذه المنازعات طبقاً لما نص عليه قانون مجلس الدولة، إلا أن الاجتهاد قد استقر على أنه إذا كانت المنازعة بالأساس القانوني في فرض الضريبة أو الرسم

---

[١] حيث نصت المادة/٢/ من القانون رقم /٥٥/ لعام١٩٥٩ بأن :" وبالنسبة إلى المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم، تظل الجهات الحالية مختصة بنظرها وفقاً لقوانينها الخاصة، باستثناء المنازعات التي هي اختصاص المحكمة العليا، فهذه تكون من اختصاص المحاكم القضائية، وكل ذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي متضمناً تنظيم هذه المنازعات"، وقد جاء في المادة الثالثة من القانون /٥٥/: " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وأحكام قانون المرافعات وأصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي"،

[٢] انظر: د. منى إدلبي، **الدعوى الضريبية في سورية**، مرجع سابق، ص٣٩.

[٣] انظر: فائز شعبان شاهين. (٢٠١٨)، **طرق الطعن في تقدير دخل المكلفين بضريبة الدخل "دراسة مقارنة"**، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ص١٢٥.

[٤] انظر: د. عبد الإله الخاني، **القضاء الإداري عملاً وعلماً ومقارنة**، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص٦٢٦.

فإن مجلس الدولة يعدّ المرجع المختص بالفصل في هذه المنازعة دون أن يكون ذلك معلقاً على صدور قانون الإجراءات المشار إليه.". [١]

وبذلك فإن مجلس الدولة يمارس اختصاصه بالنظر بطلبات إلغاء القرارات الصادرة بقضايا الضرائب، ويميز بين نوعين منها، إذا كانت المنازعة حول الأساس القانوني للضريبة أي أساس التكليف ويدعي المكلف عدم كون نشاطه محلاً للضريبة كما لو وقع التكليف مع وجود مدة إعفاء معينة وهنا ينعقد اختصاصه بهيئة قضاء إداري، أما إذا تعلق النزاع بصحة مقدار الضريبة فقد قرر عدم اختصاصه وذلك لأنها تستند إلى أسس محاسبية. [٢]

ثانياً ــ (المرحلة الثانية) الاختصاص بموجب القانون رقم /١/ لعام ١٩٩٣:

يمكن التمييز في هذه المرحلة بين فترتين:

١) قبل صدور قانون ضريبة الدخل رقم ٢٤ لعام ٢٠٠٣:

بعد صدور القانون رقم (١) لعام ١٩٩٣ أنهي العمل بالمقطع الأخير من المادة /٢/ من القانون رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩، بشأن تعليق اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر منازعات الضرائب والرسوم إلى ما بعد إصدار قانون الإجراءات الخاصة به [٣]، ونصّ بوجه واضح وصريح على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم، المتعلقة بالأساس القانوني للتكليف [٤]، وعلى إلغاء كل نص مخالف[٥].

إلا أن المشرع السوري منح في الوقت نفسه محكمة البداية المدنية في كل محافظة الحق في النظر بمنازعات الضرائب والرسوم التي تدخل أصلاً في اختصاص محكمة القضاء الإداري، وذلك

---

[١] انظر: الحكم رقم /١٤٧/ تاريخ ١٩٥٩/٥/٥ صادر عن محكمة القضاء الإداري السورية في الدعوى رقم أساس /٢٨٦/ لعام ١٩٧٧، غير منشور.

[٢] انظر: د. عبد الله طلبة، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص ١٨٠.

[٣] انظر: المادة /١/ من القانون رقم ١ لعام ١٩٩٣؛ مشار إليه: د. منى إدلبي، **الدعوى الضريبية في سورية**، ص ٤١.

[٤] انظر: المادة /٢/ من القانون رقم ١ لعام ١٩٩٣؛ مشار إليه: د. منى إدلبي، المرجع السابق، ص٤٢.

[٥] انظر: المادة /٥/ من القانون رقم ١ لعام ١٩٩٣؛ مشار إليه: د. محمد الحلاق. د. عبد الهادي الحردان. **دراسات في التشريع الضريبي**، مرجع سابق، ص ٤٢٩.

إلى حين إحداث محاكم قضاء إداري في باقي المحافظات، ولكن بشرط ألا يزيد مبلغ الدعوى عن مائة ألف ليرة سورية [١].

واستناداً إلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في سوريّة في قرار لها بأن :" **إنّ منازعات الضرائب والرسوم التي لا يزيد مبلغ التكليف الضريبي فيه عن مائة ألف ليرة سورية، هي من اختصاص محاكم البداية المدنية.** [٢].

٢) بعد صدور قانون ضريبة الدخل رقم ٢٤ لعام ٢٠٠٣:

بعد صدور قانون ضريبة الدخل رقم (٢٤) لعام ٢٠٠٣ نصّ المشرّع السوري على حق كل من المكلفين ووزير المالية الطعن أمام القضاء المختص في منازعات الضرائب والرسوم غير الجمركية التي يكون الاعتراض الإداري فيها على مرحلتين [٣]، وذلك في حالتين [٤]:

أ) في الأساس القانوني للتكليف في الخضوع للتكليف الضريبي أو عدم الخضوع.

ب) حال تضمن قرار لجنة إعادة النظر زيادة أو تخفيضاً لأرباح التكليف بنسبة تزيد أو تنقص عن ٢٥% عما هو محدد من قبل لجان الفرض ولجان الإدارة المالية.

<u>أنه مما يؤخذ على المشرع السوري في هذه المرحلة</u> أنه حصر مفهوم الأساس القانوني للتكليف بخضوع المكلف للضريبة أو عدم خضوعه لها، وبذلك ضيق من هذا المفهوم. كما أن الحالة الثانية نادرة الحصول، ولم تشاهد أي دعوى منظورة أمام القضاء حول هذه الحالة، ويبدو أنّ ذلك مرجعه إلى أنّ لجنة إعادة النظر عندما تعمد إلى زيادة أو تخفيض أرباح التكليف المطعون بها أمامها، فتكون بنسبة لا تزيد أو تنقص عن /٢٥/ بالمائة عما هو محدد من قبل لجان الطعن ولجان الإدارة المالية.

---

[١] انظر: الفقرة "ج " من المادة /٤/ من القانون رقم ١ لعام ١٩٩٣؛ مشار إليه: د. منى إدلبي، المرجع السابق، ص٤٢.

[٢] انظر: القرار رقم /١٦٢/ أساس /٤٢١/ لعام ٢٠٠٤، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في الأعوام /٢٠٠١ و٢٠٠٢ و٢٠٠٣ و٢٠٠٤/، ص ٢٧٥؛ مشار إليه في: د. منى إدلبي. (٢٠١٠)، النزاعات الضريبية_" تسوية النزاعات الضريبية بالطرق القضائية – الدعوى الضريبية–، ط ١، بحث منشور في **<u>الموسوعة القانونية المتخصصة</u>**، المجلد الرابع الرضاع _ الضمان المصرفي، رئاسة الجمهورية العربية السورية – هيئة الموسوعة العربية–، ص ٥١٢.

[٣] انظر: المواد (٢٨ و٣٢ و٨٢ و١٠٣) من القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٤] انظر: المادة /٤٠/ من القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

يُضاف إلى ذلك أن المشرع في قانون ضريبة الدخل رقم (٢٤) لعام ٢٠٠٣ لم يتطرق – فيما عدا منازعات الضرائب والرسوم التي يكون الاعتراض الإداري فيها على مرحلتين [١]– إلى اختصاص القضاء بالنظر في الطعون المقدمة على القرارات الصادرة عن اللجان الاستئنافية المختصة في منازعات الضرائب والرسوم غير الجمركية، كما هو الحال في القرارات الصادرة عن اللجان الاستئنافية في المنازعات الضريبية المتعلقة بضريبة الدخل المقطوع، واكتفى المشرع بالنص على أنّ القرارات الصادرة عنها قطعية من دون الإشارة إلى اختصاص القضاء بالنظر فيها [٢]. ومن ثم يمكن الرجوع إلى القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ الذي يعدّ الأصل العام في تحديد الاختصاص القضائي في نظر منازعات الضرائب والرسوم (كما سندرسه لاحقاً).

ثالثاً ــ (المرحلة الثالثة) : الاختصاص بموجب القانون رقم /١٣/ لعام ٢٠١١ :

نص المشرع السوري بموجب هذا القانون على أنّ إحداث محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية يكون بمرسوم يصدر عن السيد رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس مجلس الدولة، كما وزّع الاختصاص بنظر منازعات الضرائب والرسوم المتعلقة بالأساس القانوني للتكليف بين محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية بحيث تختصّ المحاكم الإدارية بالنظر في منازعات الضرائب والرسوم المنصوص عنها في البند /١/ من الفقرة ج من المادة ٤ من القانون رقم (١) لعام ١٩٩٣، والتي منحت محكمة البداية المدنية في كل محافظة لم تحدث محكمة قضاء إداري فيها صلاحيات هذه الأخيرة للنظر في منازعات الضرائب والرسوم التي تدخل في اختصاصاتها، إذا كان مبلغ الدعوى لا يزيد عن مائة ألف ليرة سوريّة، وذلك إلى حين إحداث هذه المحكمة فيها.

وأضاف المشرع السوري في هذا القانون على استمرار محاكم البداية المدنية في مركز كلّ محافظة بالنظر في الدعاوى المذكورة إلى حين إحداث محاكم إدارية فيها.

وبتاريخ ٢٠١١/٦/٩ صدر المرسوم التشريعي رقم /٢١٩/ المتضمن إحداث محكمة قضاء إداري في كل من محافظات حلب وحمص ودير الزور، وإحداث محكمة إدارية في كل من محافظات دمشق وحلب وحمص ودير الزور، ومن ثم فإنّه بموجب القانون رقم /١٣/ لعام ٢٠١١ والمرسوم التشريعي

---

[١] انظر: المواد (٢٨ و٣٢ و٨٢ و١٠٣) من القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٢] انظر: المادة /١٦/ من القانون رقم /٥١/ لعام ٢٠٠٦ المعدّل للقانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

رقم /٢١٩/ لعام ٢٠١١، يكون الاختصاص القضائي في نظر منازعات الضرائب والرسوم المتعلقة بالأساس القانوني للتكليف موزّع بين:

أ) محكمة القضاء الإداري بالنسبة للمنازعات التي تتجاوز قيمة الدعوى فيها ١٠٠ ألف ليرة سورية.

ب) المحكمة الإدارية بالنسبة للمنازعات التي لا تتجاوز قيمة الدعوى فيها ١٠٠ ألف ليرة سورية.

ج) محكمة البداية المدنية في المحافظات التي لم تحدث محاكم إدارية فيها، وكانت قيمة الدعوى في هذه المنازعات لا تتجاوز فيها ١٠٠ ألف ليرة سورية.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّه لتحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات التي تتعلق بمقدار الضريبة أو الرسم، فيرجع إلى قانون الضريبة أو الرّسم ذاته، لتحديد جهة الاختصاص هذه، كما لو كانت المنازعة تتعلق بمقدار الرسوم القضائية المتوجبة، فإنّ قانون الرسوم القضائية قد حدّد المحكمة التي تبت بالنزاع الأصلي بصورة نهائية، على أنّها المختصة للفصل بالاعتراض على مقدار الرسوم وذلك بغرفة المذاكرة، أمّا إذا خلا قانون الضريبة أو الرّسم من تحديد جهة الاختصاص للاعتراض على مقدار الضريبة أو الرسم، فمن الطبيعي أن تطبق المبادئ العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية لمعرفة المحكمة المختصة قيمياً للنظر في المنازعة مع التسليم بأنّ جهة القضاء العادي هي المختصة للنظر بهذه المنازعة. [١]

وأخيراً وبعد تسليط الضوء على المراحل السابقة التي مر بها الاختصاص القضائي في نظر المنازعات الضريبية، نجد أنّ الاختصاص كان موزّعاً ما بين القضاء العادي والقضاء الإداري، وأنّه في جميع المراحل التي مرّ بها الاختصاص لم تكن هناك جهة قضائية واحدة مختصة بالنظر في هذه المنازعات، وهذا الأمر اختلف بصدور قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ فعقد الاختصاص للقضاء الإداري بصفة كاملة كما سنوضحه لاحقاً.

رابعاً: (المرحلة الرابعة): الاختصاص بموجب القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩:

أقر مجلس الشعب هذا القانون بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٩/١٢/١٦ ليكون خطوة لوضع الأمور في نصابها، فألغى هذا القانون العمل بأحكام القانون رقم /١/ لعام ١٩٩٣ وأيضاً القانون رقم

---

[١] انظر: أ. بشار المنجد. (١٩٨٣)، منازعات الضرائب والرسوم ومشكلة الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري، **مقالة منشورة في مجلة المحامون**، السنة /٤٨/، العدد الثاني، ص ١٤٠.

/١٣/ لعام ٢٠١١[١]، فكما هو معروف أن قضايا الضرائب لها صلة وكل الصلة بقواعد القانون العام، ومن ثم جعل المشرع بموجب هذا القانون المنازعات الضريبية من اختصاص القضاء الإداري بما فيها مقدار الضريبة؛ أي بمعنى "صاحبة الولاية الكاملة"، وكما أن السير في هذا الأمر يضع حداً لتضارب الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والعادي، كما يوقف كل التساؤلات حول عدم اختصاص القضاء الإداري بالولاية الكاملة بما فيها صحة مقدار الضريبة، وبموجب الفقرة الثانية من المادة /١٤/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ أصبح القضاء الإداري مختص بالنظر في الطعون المتعلقة بالأساس القانوني للتكليف وبمقداره، ونصت بأنه:" ٢-**المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم والتكاليف العامة سواء تعلق النزاع بالأساس القانوني للتكليف أو بمقدار التكليف.**".

معنى ذلك، إذا حصل أن صدر قرار إداري بتكليف شخص بضريبة ما، وكان هذا الشخص غير مشمول بفئة المكلفين بهذه الضريبة، عندئذٍ يحق له الطعن بقرار التكليف **لافتقاره إلى الأساس القانوني للتكليف**، والمثال على ذلك: إذا صدر مرسوم تشريعي يقضي بصرف منحة لمرة واحدة للعاملين في الدولة، وقضى المرسوم بعدم إخضاع هذه المنحة إلى أي اقتطاع ضريبي، ثم قامت وزارة المالية بفرض ضريبة على المستحقين لهذه المنحة بنسبة ٥% مثلاً، ففي هذه الحالة يكون قرار وزير المالية مخالفاً للقانون **ويفتقر إلى الأساس القانوني للتكليف**، وجدير بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص [٢].

والحال ذاته ينطبق على تحصيل **الرسوم**، فإذا أعفى المشرّع شخص ما أو فئة ما أو جهة ما من دفع الرسوم مقابل الخدمة التي يحصل عليها، ومع ذلك قامت الإدارة باقتطاع رسم منه، عندئذٍ يغدو قرار الإدارة غير مشروع ويفتقر للأساس القانوني للتكليف.

وكذلك الأمر بالنسبة **لرسم الإنفاق الاستهلاكي**، صدر القانون /١١/ لعام ٢٠١٥ متضمناً رسم الإنفاق الاستهلاكي الي يعد بمثابة ضريبة غير مباشرة، فإذا صدر قرار يقضي بتكليف شخص بدفع ذلك الرسم، وكان هذا الرسم غير مغطى بقانون رسم الانفاق الاستهلاكي، عندئذٍ يجوز للمكلف بطريقة غير مشروعة طلب إلغاء التكليف واسترداد المبلغ المدفوع على غير وجه حق.

أما **التكاليف العامة** فيقصد بها المبلغ المالي الذي يدفعه الفرد إلى الدولة دون أن تنطبق عليه صفة التأمينات الضريبة أو الرسم، والمثال على ذلك الحسومات التي ترد على الراتب تحت مسمى

---

[١] انظر: المادة /١٣١/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

[٢] للتعمق أكثر راجع: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، مرجع سابق، ص١٧٢ وما بعدها.

رسم الاجتماعية، فهكذا تكليف يجب أن يستند بدوره إلى أساس قانوني، تحت طائلة طلب إلغائه والحكم باسترداد ما دفعه أي تكون الدعوى في منازعات الضرائب والرسوم والتكاليف العامة من دعاوى القضاء الكامل التي تتوسع فيها سلطة القاضي الإداري لتشمل الإلغاء والتعويض والتي تختص بها محاكم مجلس الدولة سنداً إلى أحكام المادة /٨/ الفقرة /١/ البند /ب/ من القانون رقم /٣٢/ [١].

يتضح مما سبق أن المشرع عندما نص على عدم اختصاص القضاء الإداري بالولاية الكاملة بمقدار التكليف كانت مسوغاته نقص توافر محاكم إدارية في كل المحافظات، وذلك رغبة منه في عدم إرهاق الطاعنين بقرارات لجان إعادة النظر وعدم تكبيدهم تكاليف زائدة واختصاراً للوقت فكانت تنظر أمام المحاكم العادية، ولكن بعد صدور القانون رقم /٣٢/ أحدثا محاكم القضاء الإداري في عدة محافظات، ونصت المادة /٣/ منه بأن:" ٢- **مقرات محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية في دمشق وحلب وحمص ودير الزور وطرطوس.**".

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع السوري منح الاختصاص بالمنازعات الناشئة عن اللجان الضريبية للقضاء الإداري – كما هو الحال في لجان الاستملاك- فنص في البند /ب/ من المادة /٨/ من القانون ارقم /٣٢/ بأن:" ١- **يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في المسائل الآتية: ... ب: الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم بما فيها رسم الانفاق الاستهلاكي والتكاليف العامة.**"، وحصر المشرع حالات الطعن بقرارات اللجان الضريبية بالأساس القانوني للتكليف ومقداره، ونصت الفقرة /٢/ من المادة /١٤/ من القانون رقم /٣٢/ بأن:" ٢- **المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم والتكاليف العامة سواء تعلق النزاع بالأساس القانوني للتكليف أو بمقدار التكليف.**".

والسؤال الذي يثار: هل القرارات النهائية للجان إعادة النظر إذا شابها عيب من عيوب المشروعية الجسيمة ينحدر بها إلى درجة الانعدام تخضع لرقابة القضاء الإداري؟

كما تمت الإشارة سابقاً فإن لجنة الطعن ولجنة إعادة النظر هي لجنة ذات اختصاص قضائي استناداً لما ذكر من اجتهادات قضائية وآراء للفقهاء، وهي بذلك تشابه لجان إعادة النظر في قانون الاستملاك وفقاً للمعيار الموضوعي في طبيعة أعمالها ونظرها للنزاع، فتصدى مجلس الدولة لقطعية قرارات تلك اللجان ورتب الانعدام أو الإلغاء حسب جسامة الأخطاء الواقعة على الأساس القانوني للتكليف الضريبي ومقداره، استناداً للنصوص الدستورية التي ألغت تحصين أي قرار إداري من الرقابة

---

[١] انظر: د. سعيد نحيلي، **القانون الإداري ج٣ " الرقابة على أعمال الإدارة العامة"**، مرجع سابق، ص١٧٢.

القضائية، ونصت المادة/٥١/ من دستور عام ٢٠١٢ بأن: " **يُحظّرُ النصُ في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء**"، وبالتالي فإن قرارات لجان إعادة النظر إذا اكتساها عيب من عيوب المشروعية الجسيمة تكون موجبة بالطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وفقاً لما نصت عليه المادة /١١/ من قانون مجلس الدولة النافذ.

وتأكيداً لما ذكر، قضت محكمة القضاء الإداري **بعيب السبب** في حكم لها، وقررت انعدام التكليف الضريبي الذي قامت محافظة دمشق بتبليغ شركة الخطوط الجوية التركيَّة به على أساس وجود فرع لها في سورية، والحقيقة تتضح بعدم وجود أي فرع لهذه الشركة في سورية ويقتصر نشاط هذه الشركة على تسويق بطاقاتها عن طريق وكيل رسمي معتمد، الأمر الذي دفع محكمة القضاء الإداري إلى تقرير انعدام التكليف الضريبي على الدخل الذي فُرض على الشركة المدعية عن عامي /١٩٩١ و١٩٩٢/ لعدم قيام القرار على سبب يبرره. [١]

وهذا الاتجاه لمحكمة القضاء الإداري قد شاطرته المحكمة الإدارية العليا عندما قررت انعدام قرار فرض الرسم لمخالفته القوانين والإجراءات، وقضت:" استقر الاجتهاد على ان القطعية تلحق القرار الإداري الصادر مستنداً إلى اصوله القانونية ومستكملاً لإجراءاته الاساسية ولا يشوبه عيب من عيوب الانعدام، واللامشروعية. فإذا ما تبدى بان قرار فرض الرسم مشوب بعيب مخالفة القانون والاجراءات الاساسية لفرض الرسم انحسرت عنه القطعية وعادت لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري سلطته الكاملة بفرض الرقابة على قانونية التكليف...". [٢]

يستخلص مما سبق، بإن القضاء الإداري صاحب الاختصاص الكامل على جميع المنازعات الضريبية بما فيها القرارات النهائية للجان الطعن ولجان إعادة النظر الضريبي، ولأن هذه اللجان ذات اختصاص قضائي (كما سبق ودرسناه)، فهي تشابه لجان الاستملاك في خضوعها لرقابة مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري إلا أن الرقابة مقصورة إذا شاب الأساس القانوني للتكليف ومقداره عيب من عيوب المشروعية، وذلك استناداً لنص المادة /١١/ من القانون رقم /٣٢/ التي نصت:" **يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية**

---

[١] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٦٤٦) في القضية رقم /٢٤٠٧/ لعام ١٩٩٧، سجلات المحكمة، غير منشور.

[٢] انظر: القرار رقم /٦٥/ لعام ١٩٨٨ أساس ٥٩ المحكمة الادارية العليا السورية قاعدة ٢٠٩٧ مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا بين عامي /١٩٦٥ و١٩٩٠/ رقم مرجعية حمورابي٢٦٧٨٢ .

لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن بها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراء أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة وذلك في الأحوال التي لا يكون هناك مرجع قضائي آخر محدد بنص خاص للطعن في قرارات هذه الجهات.".

يمكن إجمال اختصاص القضاء الإداري بموجب القانون /٣٢/ لعام ٢٠١٩ بالطعون الصادرة بإلغاء القرارات النهائية للجان الضريبية بما يأتي:

١- تختص محكمة القضاء الإداري بالدعاوى المتعلقة بمنازعات الضرائب والرسوم بما فيها رسم الانفاق الاستهلاكي والتكاليف العامة سواء تعلق النزاع بالأساس القانوني للتكليف أو بمقدار التكليف.

٢- وبالنسبة إلى الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الضريبية المقامة أمام القضاء العادي والتي أصبحت من اختصاص مجلس الدولة بموجب أحكام هذا القانون، تبقى منظورة أمام تلك المحاكم حتى صدور حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية بها. [١]

الفرع الثاني

إجراءات الطعن بقرارات اللجان الضريبية أمام القضاء الإداري

تندرج تلك الإجراءات ضمن وصف الدعوى الإدارية التي تمثل المعيار العام لاختصاص القضاء الإداري. وحتى توصف منازعة ما بأنها منازعة إدارية يجب أن يتوافر فيها شرطان، الأول أن تكون الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة، والثاني أن تكون المنازعة إدارية بحسب موضوعها بمعنى أن تتصل بنشاط إداري استخدمت الإدارة في مباشرته امتيازات السلطة العامة. [٢]

ويرى بعضهم أن الدعوى الضريبية ليست في الواقع سلطة للفرد ولكنها نتيجة لها، فهي إجراءات المطالبة التي يعقدها ويوجهها بناء على هذه السلطة فهي بمعنى آخر الإجراءات القضائية التي تتخذ

---

[١] انظر: المادة /١٢٧/ من قانون مجلس الدولة /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

[٢] انظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، (٢٠٠٨)، **المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري**، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، مصر: القاهرة، ص٢٥.

أمام القضاء الإداري للمطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة إدارية. [١] فإجراءات الطعون القضائية في القرارات الصادرة عن لجان الضريبية محددة بموجب القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، ولكن في حال غياب النص التشريعي يرجع إلى القواعد العامة في قانون أصول المحاكمات المدنية، وهذا وضحته نصوص القانون المذكور بما لا يدع مجالاً للشك حول طبيعة تلك الإجراءات، وعليه سندرس في هذا الفرع محل الدعوى الضريبية **(أولاً)**، ومن ثم إجراءات الدعوى الضريبية **(ثانياً)**، والقواعد التي تحكم إجراءات الدعوى الضريبية **(ثالثاً)**.

أولاً ــ محل الدعوى الضريبية (الطعن القضائي):

محل الدعوى الضريبية يتجلى في أمرين، **الأول:** يجسد ادعاء المكلف بطلب وقف التنفيذ على أمواله. **والثاني** يجسد ادعاء المكلف بالبحث بأساس تكليفه ومقداره. وكل من هذين الادعاءين يمثل دعوى مستقلة بحد ذاتها، وسندرس كل منها تباعاً.

١) الادعاء بطلب التنفيذ:

الأصل المقرّر في التشريع الضريبي أنّ الضريبة واجبة الدفع بتحقق الواقعة المنشئة لها، والاعتراض عليها أمام اللجان الإدارية المتخصصة لا يوقف تحصيلها، وهو ما يعبر عنه بالمبدأ القائل:" **الدفع ثم المعارضة**".

ويبدو أنّه من خلال استقراء نصوص قوانين الضرائب والرسوم، نجد أن قاعدة الاعتراض لا يوقف التحصيل قد وردت في بعض الضرائب المعترض عليها، (كما هو الحال في الاعتراض أمام لجنتي الطعن وإعادة النظر على ضريبة الارباح الحقيقية [٢] أو على ضريبة الرواتب والأجور، أو الاعتراض أمام اللجنة الاستئنافية المختصة على ضريبة البيوع العقارية [٣]). ولم ترد في بعضها الآخر، (كما هو الحال في الاعتراض أمام اللجنة الاستئنافية المختصة على ضريبة الإنفاق الاستهلاكي [٤]، أو

---

[١] انظر: د. الياس اليوسف. (١٩٩١)، **القضاء الإداري، القسم العملي**، الطبعة الرابعة، مطبعة جامعة دمشق، سورية: دمشق، ص٢.

[٢] انظر: الفقرة " أ " المادة /٣٤/ والمادة /٣٨/ من القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

[٣] انظر: المادة /٢/ من المرسوم التشريعي /٥١/ لعام ٢٠٠٦.

[٤] نصت المادة /١١/ من قانون ضريبة البيوع العقارية رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١ بأن:" **يحق للمكلف الاعتراض على الضريبة خلال /٣٠/ ثلاثين يوماً تلي تاريخ تبلغه أمر القبض، شريطة: أ -تسديده مبلغ الضريبة وإضافاتها ومتمماتها كاملة قبل تسجيل الاعتراض**

على ضريبة ريع العقارات والعرصات [١])، ومن ثم يمكن القول: إن هذه القاعدة ليست عامة تطبق على جميع الضرائب والرسوم، وإنّما محصورة على تلك التي ينص المشرع على أنّ الاعتراض عليها لا يوقف تحصيلها.

بيد أن مبدأ الدفع ثم المعارضة ينطوي في حقيقته، على تقييد لحق المكلّف في الطعن بالربط إلا بعد سداد الضريبة المتنازع عليها، واستثناء من هذا المبدأ أجاز القضاء الإداري السوري في أحكامه وقف تنفيذ قرار تحصيل الضريبة وفقاً للشروط المقررة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة عامة [٢]، حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري في قرار لها لعام ٢٠١١ بأن:" تقدّم وكيل الجهة المدعية طالباً **وقف تنفيذ قرار التحصيل** وإلغاء تكليفه الضريبي بضريبة فروغ على المكاتب العائدة له في منطقة البوابة بدمشق... ولأن المحكمة بما لها من سلطة التقدير وجدت أن شرطي وقف التنفيذ متوافران في الطلب وهما جدية الطلب ونتائج يتعذر تداركها، لذلك قررت المحكمة وقف تنفيذ القرار المشكو منه لحين البت بأساس الدعوى". [٣]

كما جاء في حيثيات قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا بأن:" وبتاريخ ١٩٩٥/٧/٢٣ قضت محكمة القضاء الإداري بقرارها رقم ٢/٣١٦ برفض طلب وقف التنفيذ إلا أن المحكمة الإدارية العليا بقرارها رقم ١/١٧٠ الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٧/٢٢ في الطعن رقم /٨٧٨/ لسنة ١٩٩٦ قضت بإلغاء الحكم الطعين **وقبول طلب وقف التنفيذ شكلاً وموضوعاً ووقف تحصيل الضريبة** من المدعي لحين البت بأساس النزاع ...". [٤]

لدى الدائرة المالية. ب –تسديده مبلغ تأمين بمعدل (١%) واحد بالمئة من الضريبة المفروضة، ويعاد مبلغ التأمين إلى المكلف إذا كان محقاً في طلب الاعتراض أو في جزء منه ويصبح إيراداً للخزينة العامة إذا لم يكن محقاً فيه.".

[١] انظر: المرسوم التشريعي رقم /٥٣/ لعام ٢٠٠٦.

[٢] انظر: د. منى إدلبي، **الدعوى الضريبية في سورية**، مرجع سابق، ص ٤٦؛ وتنص /٢٢/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ بأن :" **لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في استدعاء الدعوى ورأت المحكمة أن هناك جدية في الطلب وترتبت نتائج قد يتعذر تداركها.**".

[٣] انظر: القرار رقم (٥/٣٠٠) لعام ٢٠١١ الصادر عن محكمة القضاء الإداري (غير منشور).

[٤] انظر: القرار رقم (١/١٩٤) الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية في الطّعن /١٦٩٢/ لعام ١٩٩٧، منشور في مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٧، ص ٥١٠.

إلا أنه يؤخذ على المشرع السوري أنه حصر سلطة وقف التنفيذ بالمحكمة المختصة الناظرة في الدعوى دون سواها [١]، ويتجلّى هذا العيب من خلال القضية التالية والتي عرضت على محكمة القضاء الإداري في دمشق، وتتلخص في أنّ المدعية أقامت دعواها أمام القضاء الإداري طالبة إلغاء الحجز الذي قامت مديرية مالية حلب بإلقائه على بدل فروغ الكازية، وفي أثناء النظر بالدعوى فوجئت الجهة المدعية بإصدار الجهة المدعى عليها قراراً بيع بالمزاد العلني رقم ٢/٥/١٩٣٠٣ تاريخ ٢٠٠١/٦/٢٧ على الأموال المحجوزة وعلى بدل فروغ الكازية، وحدّدت يوم الاثنين في ٢٠٠١/٧/١٦ موعداً لجلسة البيع بالمزاد العلني، ونظراً لأنّ الإدارة أصدرت قرارها قبل انتهاء العطلة القضائية بيومين وقد حدّدت البيع بعد يوم واحد من انتهاء العطلة القضائية، ومن المعروف ما استقر عليه العمل لدى القضاء الإداري بأن تعقد جلساته أسبوعيّاً، وتوقف الجلسات في أثناء العطل القضائية، وبعد انتهاء العطلة القضائية بأسبوع، تقدّمت إدارة قضايا الدولة بمذكرة أرفقت معها محضر جلسة البيع بالمزاد العلني للعقار التي تطلب الجهة المدعية إلغاء الحجز عليه والتمست رفض الدعوى، أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها برفض الدعوى بعد أن أضحت غير ذات موضوع وصدقَ القرار لدى المحكمة الإدارية العليا" [٢].

٢) الادعاء بالبحث في أساس التكليف ومقداره:

بدايةً لا بد أن نوضح ما هو المقصود بعبارة الأساس القانوني للتكليف ومقداره الواردة في المادة /١٤/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، **إن عبارة الأساس القانوني للتكليف ومقداره في منازعات الضرائب والرسوم لها مفهومان لتفسيرها** [٣]:

---

[١] انظر: المادة /٣٤/ من القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

[٢] انظر: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٦٨) في القضية (١/١٧٢٢)، جلسة ٢٠٠٣/٣/٢٣، مشار إليه: د. زكريا محمود رسلان. (٢٠١١)، **إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري**، رسالة دكتوراه، جامعة، كلية الحقوق، سورية: حلب، ص ٢٠١.

[٣] للتعمق في ذلك راجع:

– د. محمد الحلاق. (٢٠٠٥)، النزاع الضريبي أمام القضاء السوري، **بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، المجلد ٢١، العدد الثاني، ص ١٩ وما بعدها.

– د. محمد خير العكام. (٢٠١٠)، تسوية النزاعات الضريبية بالطرق الإدارية، **بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة**، المجلد الرابع، الرضاع – الضمان المصرفي، ط ١، رئاسة الجمهورية –هيئة الموسوعة العربية، ص٢٢ وما بعدها.

المفهوم الضيق: يقوم على أساس خضوع المكلّف للضريبة المفروضة عليه أو رفض خضوعه، أي البحث في صحة التكليف وجوداً وعدماً وبذلك ينحصر اختصاص القضاء الإداري بالبحث فيما إذا كان المكلف خاضعاً للضريبة أم لا، فإذا تبيّن له أنّ المكلّف خاضع للضريبة المفروضة عليه وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، فإنّ قرار اللجنة المالية أو اللجنة الإدارية ذات الاختصاص القضائي (لجنة الطعن أو لجنة إعادة النظر) يكون غير قابل للطعن به أمام القضاء الإداري، ولا ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة لممارسة الرقابة عليه والعكس صحيح، وبهذا المفهوم أخذ المشرع السوري (كما بيناه في الفرع الأول).

المفهوم الواسع: يقوم على أساس أنّ اختصاص القضاء الإداري لا ينحصر فقط بالبحث في كون المكلف خاضعاً للضريبة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة أم لا، بل إنّ اختصاصه يتجاوز هذه الحالة إلى البحث في كون الإجراءات التي قامت بها اللجان المالية أو لجان ذات الاختصاص القضائي والنقاط التي استندت إليها والقرار الصادر عنها بهذا الشأن موافقة للأصول والقانون أم لا، وعليه يحق للقاضي الإداري أن ينظر ويبت قرارات تلك اللجان حتى وإن كان المكلف خاضعاً للضريبة المفروضة عليه وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، فإذا كان القرار الصادر عن هذه اللجان مشوباً بالخطأ؛ كأن تكون هذه القرارات صادرة عن لجنة مؤلّفة خلافاً للقانون أو أن اللجنة المالية قد حدّدت الأرباح مباشرة، بالرغم من أنّ المكلف قد قدّم الوثائق أو البيانات التي أوجبها قانون الدخل ووفقاً للشروط المحدّدة.

أما مجلس الدولة السوري فقد اجتهد على وضع بعض المعايير لتحديده وتوضيح مفهوم عبارة الأساس القانوني للتكليف في منازعات الضرائب والرّسوم، ومنه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا الذي انتهى إلى **أن المقصود بالأساس القانوني للتكليف، هو أنّ المدعي مكلّف أو غير مكلف بالضريبة أصلاً** [١] **أو أن يجادل المكلف بعدم كون نشاطه مطرحاً صحيحاً للضريبة أو الرسم**[٢]**، أو أن محور**

– المحامي محمد حسام شويكي. (١٩٩٩)، الاعتراض على التكليف الضريبي بين القضاء الإداري واللجان المالية المتخصصة، **بحث قانوني مقدم إلى نقابة المحامين فرع دمشق** لنيل لقب أستاذ في المحاماة، بأشراف الأستاذ المستشار عامر الخطيب رئيس مجلس الدولة السوري السابق، منشورات البلخي دمشق، ص ٥٨ و٦٠.

[١] انظر: القرار رقم /٢٥٣/ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية في الطّعن /١٥٢١/ لعام ١٩٩٥، منشور في: مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥، ص ٥٦ /٥٧/.

[٢] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /٣/ قضية /٥٩/ لعام ١٩٨٧، منشور في مجموعة المبادئ القانونية لعام ١٩٨٧، ص ٣٠٩؛ مشار إليه: أ. بشار المنجد، **منازعات الضرائب والرسوم ومشكلة الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري**، مرجع سابق، ص ١٣٩.

النـزاع يـدور حـول صـحة التكليـف الضـريبي أو نفيـه، ولـيس حـول مقـدار الضـريبة بحـد ذاتهـا. [١] كمـا قـررت المحكمـة الإداريـة العليـا بصـحة التكليـف الضـريبي فـي حـال أن تسـديد الضـريبة خـلال السـير بالدعوى دون الحصول على إذن المحكمة يعدّ إقراراً من المدعي بصحة تكليفه. [٢]

وفـي حكـم آخـر لهـا قضـت فيـه بـأن:" **إنّ النّـزاع بـين الـدوائر الماليـة والمكلـف بضـريبة الـدخل علـى الأربـاح الناجمـة عـن تجـارة العقـارات حـول تـاريخ شـرائه للعقـارات المـذكورة، هـو نـزاع يتعلـق حـول تحديـد الأساس القانوني للتكليف**". [٣]

كمـا ذهبـت محكمـة القضـاء الإداري فـي حكـم لهـا عـام ٢٠١٠ قضـت فيـه: " **إنَّ النـزاع المتمثـل بصـحة أو عـدم صـحة تبليـغ الأوراق الماليـة والإنـذارات هـو نـزاع يتعلـق بالأسـاس القـانوني للتكليـف ويخـتص بـه مجلـس الدولـة بهيئـة قضـاء إداري مـا دام هـذا الإجـراء أدى إلـى صـدور قـرار نهـائي بفـرض الضريبة**". [٤]

وفـي حكـم آخـر لهـا قـررت بـأن: " **ومـن حيـث إنّ ثبـوت مخالفـة الإدارة لأحكـام المـادتين٣ و ٤ مـن المرسـوم التشـريعي رقـم /٩٨/ لعـام ١٩٦٥ فيمـا تضـمنه مـن إجـراءات أساسـية فـي التمديـد والإعـلام عـن العقـارات التـي تخضـع للتكليـف بمقابـل التحسـين، إنمـا يجعـل قرارهـا بإخضـاع عقـار الجهـة المدعيـة للتكليـف برسـم مقابـل التحسـين مخالفـاً للأصـول والقـانون ومتعـين الإلغـاء، ولا يغيـر مـن هـذه النتيجـة**

---

[١] انظر: القرار رقم /١٣٤/ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية في الطَّعن /٢١٨/ لعام ١٩٩٥، منشور في: مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٩، ص ٤٧٣.

[٢] انظر: القرار رقم /٨٦٦/ لعام ٢٠٢١، أساس ٤/٩٦٤ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية، حيث قضت بأن:" استقر الاجتهاد على أن تسديد الضريبة خلال السير بالدعوى دون الحصول على إذن المحكمة يعتبر إقرارا من المدعي بصحة التكليف الضريبي، إلا أن قيام الإدارة أثناء سير الدعوى بإجراء زجري متمثل بصدور قرار حجز تنفيذي بحق المدعي لا يجعل من تسديده للضريبة إقرارا منه بصحة التكليف الضريبي بحسبان أن تسديد الضريبة في هذه الحالة ما هو إلا دفع للإجراء الزجري الصادر بحقه.".

[٣] انظر: القرار رقم (١/٢٨٨) الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية في الطَّعن /٤٤٨/ لعام ١٩٩٧، منشور في: مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٧، ص ٥١٤ و٥٢٠.

[٤] انظر: القرار رقم (٥/٣١٨٥) في الدعوى رقم أساس /٦٦٥٢/ لعام ٢٠١٠ الصادر عن محكمة القضاء الإداري، مصدّق من قبل دائرة فحص الطعون بالقرار رقم (١٤٩٨/ ط)، أساس ٥١٧٨ تاريخ٢٠١١/٥/١١ (غير منشور).

ما خلصت إليه الخبرة الفنية من توافق مبلغ الرّسم المفروض مع أحكام القانون من حيث المقدار باعتبار ذلك أمراً سابقاً لأوانه طالما أنّ إجراءات فرض هذا الرسم لا تتفق مع أحكام القانون.".[١]

ومما سبق ذكره، نجد أنّ مجلس الدولة السوري قد أخذ بالمفهوم الواسع لعبارة الأساس القانوني للتكليف في منازعات الضرائب والرسوم؛ بحيث إنّه يقبل الدعوى في منازعات الضرائب والرسوم إذا كان التكليف أو التحصيل مخالفاً للأصول والقواعد القانونية النافذة.

فيما يتعلق بالمجادلة **في مقدار الضريبة أو الرّسم**، وعلى الرغم من أنها عملية حسابية فقد عقد الاختصاص بها للقضاء الإداري، فهي تقع على صحة مقدار الفرض، أي أنّ مطرح الضريبة متوافقاً مع الأصول، إلا أن المنازعة تقع على المقدار، وهي تهدف إلى إثبات عدم صحة هذا المقدار فحسب[٢].

إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، نجد أنّ المحكمة الإدارية العليا قضت في اجتهاد لها عام ٢٠١٠ بأنه:" ...ومن حيث إن وقائع القضية تتحصل – حسبما استبان في الأوراق– بأن وكيل الجهة المطعون ضدها، كان قد تقدم بتاريخ ٢٠٠٣/٨/١٨، بدعوى أمام محكمة القضاء الإداري قائلاً: إنّ أفراد الجهة المدعى عليها يملكون شققاً سكنية في العقار رقم (١٠٥) تنظيم غربي أبو رمانة، والذي جرى تنظيمه تحت الرقم /٤٤٠٨/ وتملك الجهة المدعية المقسم الثاني الذي يتألف من الشقة في الطابق الأرضي ويملك بقية أفراد الجهة المدعية شقق أخرى بذات العقار، وقد قام المدعون بتأجير هذه الشقق إلى سفارات أجنبية متعددة، وفق بدل إيجار سنوي مصرح به إلى الدوائر المالية، ولعد قناعة هذه الدوائر بصحة البدلات المصرح عنها ، فقد اعترضت عليها أمام اللجنة الاستئنافية، وانتهت إلى تعديل هذه البدلات، الأمر الذي دفع بالجهة المدعية إلى إقامة هذه الدعوى.

وإنّ هذه المحكمة قررت إجراء خبرة فنية بمعرفة ثلاثة خبراء لتقدير بدل الإيجار موضوع الدعوى بعد مراعاة موقع العقار ومساحته وأجر مثله للأجانب خلال فترة سريان العقد محل التكليف، وقد تقدم السادة الخبراء الذين نهضوا بمهمة الخبرة بتقرير مؤرخ في ٢٠٠٩/٩/٧ خلصوا من خلاله إلى تحديد بدل الإيجار عن المدة من عام ١٩٨٥ وحتى عام ٢٠٠٢ على النحو الآتي: **واستناداً إلى تقرير**

---

[١] انظر: القرار رقم (٥/٣٠٠٩) في الدعوى رقم أساس (٥/٢٨٥٩) لعام ٢٠١٠ الصادر عن محكمة القضاء الإداري، مصدّق من قبل دائرة فحص الطعون بالقرار رقم (٢١٤٣/ط) أساس ٤٩١٦ تاريخ ٢٠١١/٧/١٧ (غير منشور).

[٢] انظر: أ. بشار المنجد، **منازعات الضرائب والرسوم ومشكلة الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري**، مرجع سابق، ص ١٣٩.

الخبرة الثلاثية قضت المحكمة بإلزام الإدارة المدعى عليها بإعادة التكليف المستوفى على نحو يصبح بدل الإيجار لعقار المدعية وفقاً لما جاء بتقرير الخبرة". [١]

ويبدو أنّ مسلك مجلس الدولة السوري في هذا الاتجاه يمكن تسويته في إيمانه الراسخ بضرورة أن ينعقد اختصاصه في نظر هذه المنازعات، ذلك أنّه على الرغم من كونها منازعات حسابية بحتة، إلا أنها تعد منازعات إدارية، فربط الضريبة إنّما يكون بقرار إداري صادر عن جهة الإدارة، يضاف إلى ذلك أنّ مقدار الضريبة كثيراً من الأحيان ما يكون مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالأساس القانوني للتكليف، ولهذه المحددات عدل المشرع الاختصاص في المادة /١٤/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ بحيث يصبح مقدار الضريبة من اختصاص القضاء الإداري بولاية كاملة.

وبعد بيان ما المقصود بالأساس القانوني للتكليف ومقداره، نوضح إجراءات البحث في هذا الأساس والمقدار أمام مجلس الدولة، فبعد صدور القرار النهائي بوقف التنفيذ على أموال المكلف أو رفض وقفه تحال الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتقوم بدورها لتحضيرها من الناحية القانونية، وقد جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا السورية[٢]أنه:" لا يجوز اشتراك مفوض الدولة الذي قام بتحضير الدعوى وتقديم تقرير برأيه القانوني في إصدار الحكم بصفته عضواً في هيئة المحكمة الأمر الذي يجعل حكم المحكمة كأنه صدر عن هيئة من قاضيين اثنين. وصدور الحكم عن قاضيين اثنين بدلاً من ثلاثة يفضي إلى اعتبار الحكم الصادر في هذا المجال معدوماً، لذا تحال الدعوى مجدداً إلى محكمة القضاء الإداري ابتغاء النظر فيها ابتداء ".

ولها أيضاً أن تعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل تحدده، فإن جرت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع وإلا يودع المفوض بعد تمام تهيئة الدعوى تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة.

وتقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعداد التقرير المشار إليه سابقاً بعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة لتحديد جلسة لها. ومن بعدها يبلغ ديوان المحكمة تاريخ الجلسة إلى

---

[١] انظر: قرار رقم (٢/٨٧) أساس /١١٦٣/، الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية بتاريخ ٢٠١٠/٢/٣، (غير منشور).

[٢] انظر: قرار رقم /١٤٤/ في الطعن /٦١٢/ لعام ٢٠٠٤ مشار إليه: د. منى إدلبي، **الدعوى الضريبية في سورية**، مرجع سابق، ص٤٥.

أطراف الدعوى ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة إنقاصه إلى ثلاثة أيام. كما يجوز لرئيس المحكمة أن يطلب إلى أطراف الدعوى أو إلى المفوض ما يراه لازما من إيضاحات وتكون جلسات المحاكمة علنية.

وأجاز المشرع لأطراف النزاع تقديم الدفوع والطلبات والأدلة إلى المحكمة دفعة واحدة ولو لم يتم تقديمها سابقا إلى هيئة مفوضي الدولة قبل إحالة القضية إلى رئيس المحكمة لتعيين جلسة لها إذا ثبت للمحكمة أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة أو كان أطراف الدعوى يجهلونها عند الإحالة أو رأت المحكمة قبولها تحقيقا للعدالة على أن الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إبداؤها في أي وقت كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها[١] .

ثانياً ــ إجراءات سير الدعوى الضريبية (الطعن القضائي) :

لا بد قبل الخوض في الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة أن نوضح فكرة مهمة تتعلق بمدى إلزامية الطعن الإداري أمام اللجان الضريبية قبل الولوج إلى القضاء الإداري، وبالعودة إلى قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ لم ينص المشرع السوري صراحة على إلزامية الطريق الإداري، ولا يجوز تجاوزه برفع دعوى مباشرة أمام القضاء. يمكن استنتاج ذلك من خلال نص المادة /٤٠/ من القانون المذكور على أنّه:" يجوز الطعن وخلال ثلاثين يوما من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغ المكلف بقرارات لجان إعادة النظر من قبل المكلفين أو وزير المالية أمام القضاء المختص". وبمفهوم المخالفة فإنّه لا يجوز الطعن – من الناحية القانونية – بغير قرارات لجان إعادة النظر، أي لا يجوز الطعن أمام القضاء قبل الطعن الإداري.

أما موقف مجلس الدولة كان له رأي آخر، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في قرار لها إلى أنّه: " من طولب بضريبة أو يعارض في أساس تكليفه فإنّ له أن يلج باب القضاء طالباً ابتداء وانتهاء، سواء قصد لجان فرض الضريبة أمام لجان إعادة النظر أو لم يقصد ". [٢]

وفي حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية العليا جاء في حيثياته بأن: " ومن حيث إنّ الجهة المدعى عليها قد رفضت الدعوى طالبت الحكم برفضها موضوعاً بحجة أن الجهة الطاعنة تقدمت باعتراض على التكليف المؤقت أمام لجنة فرض الضريبة ولا تزال قيد النظر أمام اللجنة ولم يتم

---

[١] انظر: المواد/ ٢٩ و٣٠ و٣١ و٣٢/ من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

[٢] انظر: القرار رقم /٨٢/ في القضية رقم أساس /٣٢٤/ لعام ١٩٧٧، مشار إليه: أ. محمد نذير سنان، **الوسيط في شرح قانون الضريبة على الدخل**، مرجع سابق، ص ٦٢٤.

تحقيق أي مبلغ ضريبة لدى قسم الجباية لدى المالية فتكون الدعوى جديرة بعدم القبول لأنها سابقة لأوانها... ومن حيث إن الطاعن أوضح في طعنه أن لجنة فرض الضريبة قد نظرت بالاعتراض وأصدرت القرار رقم /٢٧/ لعام ١٩٩٥ بطي التكليف وقد اعترضت الدوائر المالية على قرار لجنة فرض الضريبة أمام لجنة إعادة النظر ...". (١)

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في النتيجة **بقبول الدعوى شكلاً وقبولها موضوعاً ومنع جهة الإدارة الضريبية من مطالبة المدعي بأي تكليف ضريبي**، على الرغم من القضية لا زالت منظورة أمام لجنة إعادة النظر. **ويتبين من القرارين السابقين، أنّ القضاء الإداري السوري لم يشترط الطعن الإداري قبل اللجوء إلى القضاء المختص.**

وبالعودة للإجراءات المتبعة في الدعوى الضريبية أمام مجلس الدولة فقد انقسم الرأي حول إمكانية تطبيق أصول المحاكمات المدنية على المنازعات الإدارية عموماً فمنهم من عد هذه الأصول بمنزلة الشريعة العامة لكل المنازعات تطبق في حال لم يكن هناك قواعد إجرائية خاصة بالمنازعات الإدارية (وهذا الرأي الغالب) (٢)، ويطبق ذلك على الدعوى الضريبية بوصفها منازعة إدارية وهذا الساري في سورية إذ نصت المادة /١٢٠/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٣٢/ لعام ٢٠١٩ على أنه:" **يجوز تطبيق قانون أصول المحاكمات فيما يتعلق بإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون.**".

أما عن التوجه الثاني فلا يفضل تطبيق الأصول المدنية على المنازعات الإدارية لاختلاف كل منهما سواء في الأطراف أو الوظيفة أو الطبيعة، واستناداً إلى ذلك على القاضي الإداري ابتداع القواعد المناسبة لطبيعة هذه المنازعات والأخذ من الأصول المدنية ما يتوافق مع طبيعة هذه المنازعة. أما عن النصوص الخاصة التي وردت بقانون مجلس الدولة السوري الحالي فقد ذكرت في الباب الثالث تحت عنوان "**أصول المحاكمات**":

١- ميعاد اقامة الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما تبدأ من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه لصاحب الشأن.

---

(١) انظر: د. زكريا محمود رسلان، **إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري**، مرجع سابق، ص ٢٠١.

(٢) انظر: د. منى إدلبي، **الدعوى الضريبية في سورية**، مرجع سابق، ص٣٨ وما بعدها.

٢- يجب أن يتضمن الاستدعاء البيانات العامة المتعلقة بأسماء المدعين والمدعى عليهم وصفاتهم ومحال إقامتهم وعنوان مكتب المحامي الوكيل وموضوع الدعوى والطلبات والمستندات المؤيدة لها وان يرفق الاستدعاء بصورة أو ملخص عن القرار المطعون فيه. وتودع الجهة المدعية ديوان المحكمة عددا كافيا من صور الاستدعاء والمستندات وذلك لإجراء التبليغ.

٣- يبلغ استدعاء الدعوى مع مرفقاته إلى الجهة المدعى عليها في ميعاد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديمه وفق القواعد العامة للتبليغ.

٤- يجب على الجهة المدعى عليها أن تودع ديوان المحكمة خلال ثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ تبليغها مذكرة بالبيانات والدفوع المتعلقة بالدعوى مرفقة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها. كما للجهة المدعية أن تودع لدى ديوان المحكمة مذكرة بالرد مرفقة بما لديها من مستندات في المهلة التي يحددها لها مفوض الدولة إذا رأى وجها لذلك فاذا استعملت حقها في الجواب كان للجهة المدعى عليها أن تودع مذكرة بدفوعها مع المستندات خلال مدة مماثلة.

٥- يقوم ديوان المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء ميعاد تبليغ الجهة المدعى عليها بإيداع ملف الدعوى لدى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة. كما يتولى ديوان المحكمة بالنسبة إلى الطعون المرفوعة أمام المحكمة الإدارية العليا ضم ملف الدعوى المطعون في الحكم الصادر فيها قبل إحالتها إلى هيئة مفوضي الدولة.

٦- في حالة الاستعجال يجوز لرئيس المحكمة ان يقرر تقصير المواعيد المبينة في المادة (٢٣) من هذا القانون ويبلغ ذوي الشأن بذلك ويسري الميعاد الجديد من تاريخ التبليغ.

٧- كما أجاز المشرع إعادة المحاكمة وذلك ضمن شروط معينة ونص:" تجوز إعادة المحاكمة في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري وفق المواعيد والأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات. لا يترتب على طلب إعادة المحاكمة وقف تنفيذ الحكم إلا إذا قضت المحكمة بذلك. إذا حكم بعدم قبول طلب إعادة المحاكمة أو رفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز مثلي رسم الطعن فضلاً عن التضمينات ان كان لها مقتضى.".

ثالثاً ــ القواعد العامة التي تحكم إجراءات الدعوى الضريبية :

١) طرق الإثبات في المنازعات الضريبية:

يعدّ الإثبات الأداة المهمة التي يعتمد عليها القاضي الضريبي للتحقيق في الوقائع القانونية وتحديد مدى سلطته التقديرية، كما أنّها تعدّ الوسيلة العملية التي يعتمد عليها المكلّفون في صيانة حقوقهم المترتبة على تلك الوقائع القانونية [١].

ولم تحدّد قوانين الضرائب والرّسوم في سوريّة طرق الإثبات الجائز أن يسلكها أو يتمسك بها الخصم الذي يتحمل عبء الإثبات، وهذا يعني الرجوع إلى القواعد العامة في الإثبات المنصوص عنها في قانون البينات.

وقد نظم قانون البينات السوري الإثبات وأحكامه، ودور القاضي في الإثبات، ومدى صلاحياته بوزن الأدلة والأخذ بها من عدمه، وحصر تلك الأدلّة في ستّة أدلة سنداً لأحكام المادة /١/ من قانون البينات الصادر بالمرسوم رقم /٣٥٩/ لعام ١٩٤٧م، وتتدرّج وسائل الإثبات في المنازعات الضريبية في قوتها القانونية وهي [٢]:

١- الأدلة الكتابية، ٢- الشهادة، ٣- القرائن، ٤- الإقرار، ٥- اليمين، ٦- المعاينة والخبرة. ويحق للخصم أن يسلك أيّاً من هذه الطرق لإثبات دعواه.

---

[١] انظر: د. عارف السعايدة. (٢٠١٢)، دور الإثبات في حل المنازعات الضريبية وفقاً لقانون ضريبة الدخل الأردني رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥، **بحث منشور في مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية**، المجلد العشرون العدد الثاني، ص ٦٦١.

[٢] للتعمق أكثر راجع:

- د. زكريا محمد بيومي. (١٩٩٠)، **المنازعات الضريبية في ربط وتحصيل الضرائب**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٤٢٥ و٤٢٥.

- د. سالم الشوابكة. د. عبد الرؤوف الكساسبة. (٢٠٠٦)، وسائل الإثبات أمام القضاء الضريبي، **بحث منشور بمجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، المجلد ٢٢، العدد الثاني، ص٢٩٧ و٣٣٧.

- د. محمد علي عوض الحرازي. (٢٠١٢)، **المنازعات الضريبية ووسائل إنهائها "دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٤٧ وما بعدها.

وتتميز المنازعات الضريبية بقواعد إثبات [١] تختلف عن غيرها من المنازعات الأخرى، وتتطلب طبيعة الإجراءات الضريبية وما ينشأ بشأنها من منازعات ضريبية مختلفة بأن تكون إجراءاتها كتابية في معظم مراحلها؛ وهو ما يترتب عليه عدم اللجوء للإثبات في هذه المنازعات بالشهادة أو اليمين على خلاف ما هو قائم في المنازعات الأخرى [٢]، ولا يتصور أن يعلق حق الدولة على يمين يؤدّيه المكلف أو شهادة شهود[٣]، ويرجع بعضهم ذلك إلى ما للمنازعات الضريبية من خصوصية يأخذ الطابع الكتابي فيها الأثر الأكبر [٤].

ومع ذلك، فإنّه يمكن الاستناد إلى شهادة الشهود في بعض المنازعات الضريبية على سبيل الاستدلال، أو طلباً لرأي أهل الخبرة في منازعات يتطلب حسمها سماع هذا الرأي [٥].

٢) قاعدة الجزائي يعقل المدني:

إذا توقف الفصل في المنازعة الضريبية على الفصل في مسألة أخرى أمام القضاء الجزائي، فإنّ قاعدة الجزائي يعقل المدني لا تجد لها مجالاً للتطبيق في القانون الضريبي؛ وذلك لأن الدعوى الضريبية دعوى مستقلة وليست متفرعة عن جريمة جنائية، ولا يقصد بها تعويض الضرر الناتج عن جريمة وإنّما موضوعها ينحصر في تقدير دخل المكلف وأرباحه، والقانون الضريبي لا يعترف بهذه القاعدة، فليس هناك ما يلزم القاضي الضريبي بوقف الفصل في النزاع المنظور أمامه فيما يتعلّق بطلب تخفيض الأرباح الخاصة بمكلف معيّن، نظراً لطرح الإدارة الضريبيّة الدّعوى الجنائية ضدّ

---

[١] تعرّف قواعد الإثبات بأنّها القواعد التي تحدّد البينة التي يجب على المدعي إقامتها أمام القاضي، وتختلف هذه البينة بالنسبة لنوع الدعوى والحق المدعى به فيها، وهي التي يجب على المدعى عليه إقامتها أيضاً أمام القاضي تأكيداً لدفاعه أو رداً على بينة المدعي، انظر في ذلك د. صلاح الدين سلحدار. (١٩٩٤)، **أصول المحاكمات المدنية**، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، سورية: حلب، ص ٣٠٠.

[٢] بموجب نظام أصول المحاكمات في القضايا الضريبية الحقوقية (نظام رقم /٣/ لعام ٢٠١٠) في الأردن أجيز الإثبات بجميع أدلة الإثبات بما فيها الأدلة الكتابية والمحاسبية والخبرة والمعاينة والقرائن والإقرار فيما عدا اليمين وشهادة الشهود وغيرها من الأدلة التي تتعارض مع الطابع الكتابي للإجراءات المادة (٧٢) من النظام المذكور.

[٣] انظر: د. رمضان صديق. (٢٠٠٦)، **إنهاء المنازعات الضريبية الناشئة عن تطبيق القوانين الضريبية والاتفاقات الدولية**، دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ص ٣٣.

[٤] انظر: د. سالم الشوابكة، عبد الرؤوف الكساسبة، **وسائل الإثبات أمام القضاء الضريبي**، مرجع سابق، ص ٣٠٩ و٣١٠.

[٥] انظر: د. رمضان صديق. **إنهاء المنازعات الضريبية الناشئة عن تطبيق القوانين الضريبية والاتفاقات الدولية**، مرجع سابق، ص ٣٤ وما بعدها.

المكلف نفسه لإخفائه _ بطريقة الغش _ حقيقة أرباحه المطلوب تخفيضها أمام القاضي الضريبي [١].

وقد ذهبت محكمة النقض السوريّة " الغرفة الجمركية " في اجتهاد لها عام ١٩٨٥:" إن القضاء الجمركي غير مقيد بالحكم الجنائي القاضي ببراءة الطاعن لقلة توفر الدليل على نية التهريب لديه، لأنّ المساءلة في القضايا الجمركية تبنى على مجرد توفّر الفعل المادي " [٢]. وفي اجتهاد آخر:" إن القرار الجزائي بمنع محاكمة شخص لانتفاء واقعة التهريب الجزائية ليس له حجية تجاه المخالفة الجمركية، ولا ينفي عن هذا الشخص اشتراكه في المخالفة الجمركية المبنية على أسس تختلف عن تلك التي أسست عليها الملاحقة الجزائية " [٣].

٣) السرعة والسريّة في إجراءات الفصل بالمنازعات الضريبية:

أ. السرعة : يترتب على التطويل في إجراءات الفصل في المنازعات الضريبية أضرار متعدّدة وآثار مختلفة سواء على مصلحة الخزينة العامة أو على مصلحة المكلّف؛ فالخزينة العامة تتحمل تكاليف إضافية لمواجهة النفقات المختلفة للمنازعات الضريبية، إضافة إلى أنّ التأخير في تحصيل الضريبة قد ينطوي عليه تخفيض في القيمة الحقيقية للضريبة، خاصة إذا كان اقتصاد الدولة يعاني من مشاكل تضخم أو كان سعر الفائدة على الودائع النقدية يفوق غرامات التأخير التي ينص عليها القانون الضريبي، وذلك يتعارض مع قاعدة الاقتصاد في نفقات التحصيل [٤] ، كما أنّ المكلف يظل مركزه القانوني والمالي غير مستقر نتيجة تطويل هذه الإجراءات، فضلاً عن إهداره للوقت وخسارته للنفقات لمتابعتها، إضافة إلى الآثار النفسية والاقتصادية المترتبة على عدم معرفته بمقدار الضريبة الذي سيدفعه عند انقضاء هذه المنازعات، وما يلحق بسمعته التجارية من آثار تترتب على ذلك [٥].

---

[١] انظر: د. قدري نقولا عطية. (١٩٦٠)، **ذاتية القانون الضريبي وأهم تطبيقاته**، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، مصر: الإسكندرية، ص٣٧.

[٢] انظر: قرار محكمة النقض المصرية رقم /٣٦١/ أساس /٢٨٤/ تاريخ ١٩٨٥/١/٢٢ منشور في مجلة القانون لعام ١٩٨٥، ص ٦٩٩؛ مشار إليه: د. محمد علي عوض الحرازي، مرجع سابق، ص٤١.

[٣] انظر: قرار محكمة النقض السورية " الغرفة الجمركية " رقم /٨٩٠/ أساس /٢١٦/ تاريخ ١٩٧٥/١٠/١٦(غير منشور).

[٤] انظر: د. رمضان صديق، **إنهاء المنازعات الضريبية الناشئة عن تطبيق القوانين الضريبية والاتفاقات الدولية**، مرجع سابق، ص ٣٤.

[٥] انظر: د. محمد عوض الحرازي، **المنازعات الضريبية ووسائل إنهائها "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ٤٣.

أما المشرع السوري[١]، فإنّه لم ينصّ على سرعة الفصل في المنازعات الضريبية، سواء أمام لجان الطعن الضريبي أو أمام القضاء، بخلاف المحكمة الإدارية العليا التي قررت على سرعة البت في القضايا. [٢]

ومن المفيد أن ينص المشرع السوري على مدة محدّدة للفصل في هذه المنازعات سواء أمام لجان الطعن أو أمام القضاء، وذلك استنادا للذاتية الخاصة التي يتمتع بها التشريع الضريبي والمنازعات التي تنشأ عن تطبيقه والتي تستدعي سرعة الفصل فيها للأسباب المشار إليها أعلاه.

ب. السرية: على الرغم من أنّ مبدأ علانية الجلسات يعد من المبادئ العامة في التقاضي [٣]، إلا أنّ استثناء المنازعات الضريبية من هذا المبدأ يظهر ما تتميز به هذه المنازعات من خصائص دون غيرها.

والهدف من هذه السرّية يتجلى في حماية أسرار المكلفين الشخصية وبياناتهم المالية، التي تعد من مستلزمات طبيعة الأعمال التجارية والصناعية بالنسبة للمكلفين من التجار والصناع؛ وذلك حتى لا يترتب على علنية هذه الجلسات التأثير على أعمالهم من خلال كشف بعض أسرارهم التجارية

---

[١] أكدت بعض التشريعات الضريبية ومنها التشريع المصري على سرعة الفصل في المنازعات الضريبية، فقد جاء النصّ على ذلك في المادة /١٥٢/ من قانون ضريبة الدخل المصري رقم /٩١/ لعام ٢٠٠٥ بأن الحكم في الدعاوى التي ترفع من الممول أو عليه يكون الحكم فيها دائماً على وجه الاستعجال.

[٢] انظر: القرار رقم /١١/ لعام ٢٠٢١، أساس ١/٢٢٩٥ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية، حيث قضت بأن:" من الأصول التي يقوم عليها القانون و تحكم أسس تطبيقه هي السرعة في البت بالقضايا المعروضة أمام القضاء و عدم تركها معلقة لفترات زمنية طويلة طالما أنه قد تم تبليغ الخصوم موعد جلسات المحاكمة و أبدوا دفوعهم و مستنداتهم و استكملت المحكمة الوثائق و الأوراق كافة و تحققت لديها وسائل الإثبات المتاحة قانونا فلا يكون ثمة مبرر لإطالة أمد النزاع و إتاحة الفرصة مرة أخرى لأحد الخصوم لإعادة طرح الموضوع (القضية) مرة ثانية أمام المحكمة لأنه في هذه الإطالة سيترتب أضرار ليس على أطراف النزاع فقط بل على النظام القضائي نفسه من تكرار عرض الموضوع لأكثر من مرة على المحكمة، فطالما تم حضور الخصوم و تبليغهم بشكل قانوني و تبادلوا المذكرات فيكون لزاما وضع نهاية للنزاع و الحيلولة دون إمكانية إعادته للقضاء بدعوى مبتدئة و هو ما يؤدي إلى استقرار الحقوق و المعاملات و لا تتأبد المنازعات إلى ما لا نهاية"..

[٣] تنص المادة /١٢٩/ من قانون أصول المحاكمات السوري رقم /١/ لعام ٢٠١٦ على أنّه: " **يجب أن تكون المرافعة في قاعة المحاكمة علنية إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء ذاتها أو بناء على طلب أحد الخصوم إجراءها سراً حفظاً للنظام أو مراعاة للآداب العامة أو لحرمة الأسرة.**".

والصناعية وتشويه سمعتهم وهزّ ثقة المتعاملين معهم، خاصة وأنّ السمعة التجارية لبعض المكلّفين تعدّ من أهم ما يعتمدون عليه في نجاح نشاطاتهم ومشروعاتهم [١].

أما المشرع السوري [٢]، فإنّه لم ينص على سرّية الفصل في هذه المنازعات سواء أمام لجان الطعن أو إعادة النظر أو أمام القضاء.

ويؤيد الباحث هذه السرية، ونوصي بالمشرع السوري في التشريعات اللاحقة أن ينص على سرية جلسات الفصل في هذه المنازعات سواء أمام لجان الطعن أو إعادة النظر أو أمام القضاء، وذلك استنادا للذاتية الخاصة التي يتمتع بها التشريع الضريبي والمنازعات التي تنشأ عن تطبيقه والتي تستدعي سرية الفصل فيها للأسباب المشار إليها أعلاه، باستثناء جلسة النطق بالحكم فيجب أن تكون علنية استناداً إلى قواعد أصول المحاكمات [٣].

يستخلص من خلال هذا المبحث أهم الملاحظات التي تم استقرئت وأوضحت فيه، أن المنازعات الناشئة عن اللجان ذات الاختصاص القضائي ومنها اللجان الضريبية في سورية لها طبيعة قانونية خاصة تميّزها عن غيرها من المنازعات سواء في القانون الخاص أو العام، ومردّها ما يتمتّع به القانون الضريبي من ذاتية واستقلال، ويتضح ذلك من خلال:

١- أن الطعن القضائي لحلّ منازعات الناشئة عن اللجان الضريبية بعد صدور القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ أمام القضاء الإداري باختصاص كامل يعزز عمله للقيام بالمهمة الموكلة إليه على أكمل وجه من خلال مراقبته لصحة الأساس القانوني للتكليف ومقداره، بما يكفل حماية حقوق المكلفين ويتناسب مع السلطات الممنوحة للإدارة الضريبية.

٢- وجود جهة قضائية واحدة مختصة بالنظر في منازعات اللجان الضريبية، بعد أن كان موزع بين جهتين القضاء العادي والإداري في جميع المراحل التاريخية التي مرّ بها الاختصاص القضائي

---

[١] انظر: د. محمد عوض الحرازي، **المنازعات الضريبية ووسائل إنهائها "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص ٤٤.

[٢] أكدت بعض التشريعات الضريبية على أن جلسات الفصل في المنازعات الضريبية سواء أمام اللجان الإدارية المختلفة، أو أمام المحاكم القضائية تكون سرّية، فقد نصت المادة /١٢٢/ من قانون الضريبة على الدخل المصري رقم /٩١/ لعام ٢٠٠٥ بأن تكون جلسات لجان الطعن الضريبي سرّية، أما فيما يتعلق بسرية جلسات نظر هذه المنازعات فقد جاء في نص المادة /١٢٥/ بأنّ : " **الدعاوى التي ترفع من المموّل أو عليه يجوز للمحكمة نظرها في جلسة سرية....**".

[٣] تنص المادة /٢٠٤/ من قانون أصول المحاكمات السوري رقم /١/ لعام ٢٠١٦ على أنه: " **ينطق بالحكم علناً بتلاوة منطوقه مع أسبابه**".

في نظر هذه المنازعات، الأمر الذي أدى إلى تجنب المتقاضين الوقوع بالخطأ عند اللجوء إلى أي من جهتي القضاء العادي أو الإداري، وما ينجم عنه من أثر في اختصار الوقت على المتخاصمين وعدم تكبدوهم خسارة في أموالهم وحقوقهم المعنوية. ويعدّ القانون رقم /٣٢/ والقانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ في الوقت الحالي حجر الزاوية المحدد للاختصاص، كما نوصي المشرع السوري في التعديل التشريعي الاحق لقانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ بسد النقص القانوني بخصوص تحديد الاختصاص لجهة القضاء الإداري بدل من كلمة "القضاء المختص" في المادة /٤٠/ منه.

٣- الاختصاص الشامل للمحكمة الإدارية العليا في نظر جميع الطعون الموجهة إلى الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية في المنازعات الإدارية بما فيها منازعات اللجان الضريبية، إضافة إلى عدم تأهيل قضاة هذه المحكمة للنظر في منازعات اللجان الضريبية؛ أدى إلى إطالة أمد الفصل في الطعون الموجهة إلى منازعات تلك اللجان. وأخيراً حصر المشرّع السوري سلطة وقف التنفيذ بالمحكمة المختصة الناظرة في الدعوى دون سواها وما ينجم عنه من أضرار لحقوق المكلفين.

٤- أخذ القضاء الإداري السوري بالاتجاه الموسع لمفهوم تلك المنازعات، ولم يحصره بالمنازعات المتعلقة بالربط والتحصيل، كما أنّ المراكز القانونية للخصوم في هذه المنازعات غير متساوية، وتعد اللجان الضريبية الطرف الأقوى في هذه المنازعة؛ لما تتمتّع به - بكونها سلطة عامة - من امتيازات وسلطات، في مواجهة المكلف الطرف الأضعف في هذه العلاقة؛ كونه لا يملك سوى الطعن الإداري أو القضائي في مواجهة قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي. إضافة إلى تطبيق قانون أصول المحاكمات المدنية على المنازعات الضريبية أمام اللجان أو أمام مجلس الدولة، في حال لا توجد قواعد إجرائية خاصة بالمنازعات الإدارية، وذلك بكونها نزاعاً إدارياً. وأخيراً عدم جواز اللجوء إلى الشهادة أو اليمين للإثبات في هذه المنازعات، على خلاف ما هو قائم في المنازعات الأخرى، وإنّ قاعدة الجزائي يعقل المدني لا تجد لها مجالاً للتطبيق فيها، وما يتطلبه الفصل في هذه المنازعات من السرعة والسرّية.

خاتمة

بعد عرض موضوع " **الطبيعة القانونية لأعمال المجالس واللجان الإدارية والرقابة عليها**"، التي من تطبيقاتها "**المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي** " تبين أن تلك المجالس واللجان ظهرت نتيجة الحاجة الماسة، فهي وليدة لها، والتي برزت بسبب التطور الكبير الذي طرأ على وظائف الدولة، الأمر الذي أدى بها إلى أن تتدخل تدخلاً مستمراً في المجالات كافة.

وتختلف هذه المجالس واللجان في الاختصاصات التي تعطى لها حسب طبيعة الموضوعات التي أدت إلى ظهور الحاجة لإنشائها، كما يلاحظ تباين الإجراءات المتبعة أمامها، حيث تختلف من مجلس إلى آخر ومن لجنة إلى أخرى، ويغلب على تشكيل هذه المجالس واللجان الطابع الإداري، ولا يخفى ما في ذلك من مخاطر على حقوق الأفراد وحرياتهم، لأن العنصر الإداري قد يكون أقرب إلى الانحراف من العنصر القضائي، وذلك بسبب تأثيرات الحياة الوظيفية عليه من ناحية، ولفقد امتلاكه المعرفة القانونية في الغالب من ناحية أخرى. وكما تختلف الرقابة القضائية بين جهتي القضاء العادي والإداري في بسط رقابته على تلك الإجراءات والقرارات من خلال تبني تلك الجهتين لمعايير مختلفة لتحديد العمل القضائي وتمييزه عن القرار الإداري، ومما لا شك أن تحديد الطبيعة القانونية لتلك الأعمال تسهم في حل الاشكالات المتعلقة بتنازع الاختصاص بين الجهات القضائية المختلفة.

وفيما يأتي ما تم التوصل إليه توصلنا إليه من نتائج وتوصيات ومقترحات، وذلك وفقاً للآتي:

أولاً ـ النتائج:

لقد تم التوصل إلى بعض من النتائج يمكن إيجازها بما يأتي:

١) فيما يتعلق بالتمييز بين العمل القضائي والإداري:

أ. في سبيل تحديد العمل القضائي ظهرت معايير عدة لتمييزه عن العمل الإداري وهذه المعايير التقليدية تنحصر بالشكلية والموضوعية والمختلطة إضافة لظهور معايير حديثة (معيار النظام القانوني) لم تلقَ اهتماماً واسعاً من قبل الفقه والقضاء، فهذه المعايير الثلاثة يستدل بها من قبل المشرع أو القضاء لمعرفة طبيعة القرارات الصادرة عن المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي هل هي قرارات إدارية أو قضائية أو شبه قضائية.

ب. وجود علامات مميزة يمكن من خلالها التعرف على العمل القضائي التي يأتي في طليعتها وجود ادعاء بمخالفة القانون يتفرع عنه نزاع يتطلب تدخل القاضي، على أن يحمل النزاع في هذا

الصدد على معناه الواسع بحيث يؤدي إلى الإضرار بحق أو بمركز قانوني يحميه القانون، الأمر الذي يقتضي تدخل الدولة من خلال سلطتها القضائية لحل هذا النزاع بمقتضى قرار يتمتع بحجية الشيء المقضي لكي لا يتجدد النزاع إلى مالا نهاية. كذلك يجب أن يصدر العمل القضائي من هيئة ناط بها المشرع ولاية القضاء وأن يتمتع أعضاء هذه الهيئة بالاستقلال الوظيفي فلا يخضعون في مباشرة عملهم لأي سلطة رئاسية يكون لها الحق في أن تفرض عليهم أي توجيهات أو تعليمات أو أوامر ملزمة.

ج. مشكلة تحديد العمل القضائي وتمييزه عن العمل الإداري لا تثور إلا في الحالات التي يسكت فيها المشرع عن تحديد طبيعة الجهة التي تقوم بالعمل، وما إذا كانت قضائية أو إدارية أو شبه قضائية، ففي مثل هذه الحالات تقوم الحاجة إلى تحديد طبيعة أعمالها من خلال مجموعة الخصائص الشكلية والموضوعية التي تميز العمل القضائي عن العمل الإداري، أما إذا أفصح المشرع عن إرادته بأن منح جهة ما ولاية القضاء وأضفى على أعمالها وصف الأحكام فإن إرادة المشرع عندئذ تكون هي الحاسمة، ولا تكون هناك أي حاجة تدعو إلى بحث خصائص أو علامات أو معايير أخرى يتميز بها العمل القضائي عن العمل الإداري. كما يجب أن يحاط العمل القضائي بمجموعة من الإجراءات القضائية التي تكفل حماية الدفاع وحيدة الهيئة التي تفصل في النزاع وهذه الإجراءات وتلك الشكليات تمثل عنصرا أساسيا من عناصر العمل القضائي لكونها وسيلة لتحقيق القانون وضمان تطبيقه على الوجه السليم، كما أنها تبعث على احترام العمل القضائي وتجعل له في النفوس قداسة ومهابة.

د. موقف القضاء العربي – المصري والسوري– وخاصة (القضاء الإداري) وكذلك الفقه ينتقل بين معايير مختلفة ولا يمكن القول إنه استقر على معيار واحد في تحديد العمل القضائي حتى وقتنا الحالي وذلك استناداً لما تم عرضه من اجتهادات قضائية وآراء فقهية، فقد تبنى القضاء السوري في أغلب أحكامه المعيار الشكلي متجاهلاً المعيار الموضوعي، بخلاف القضاء المصري الذي أخذ مؤخراً بالمعيار الموضوعي في كثير من الاجتهادات التي ذكرت، أما الفقه المصري والسوري فقد تأرجحت آراؤهم للأخذ بين هذه المعايير أو قصد المشرع من خلال تحليلهم للنصوص القانونية.

هـ. أما بالنسبة إلى أحكام مجلس الدولة الفرنسي فالملاحظ بصفة عامة أنه لا يتعرض للتعريفات ولما جاء به الفقهاء من معايير تساعد في تحديد العمل القضائي، بل إنه يعتمد على علامات مختلفة، ومع ذلك لم يلتزم مذهباً معيناً، وإن غلب على اتجاهاته في السنوات الأخيرة الطابع الشكلي. ونتيجة لذلك يؤيد الباحث الأخذ بالمعيار المختلط فلا يمكن تجنب المعيار الموضوعي والتمسك

بالشكلي لوحده، بل ترجيح إحدى المعيارين على حسب طبيعة وظروف المنازعة المطروحة أمام المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

٢) أما فيما يتعلق بالمجالس التأديبية والرقابة القضائية عليها:

أ. بالنسبة إلى المجالس ذات الاختصاص القضائي ومنها "المجالس التأديبية" فإن المشرع المصري والسوري نظراً لمحددات معينة قد استثنى بعض طوائف العاملين من الخضوع للنظام التأديبي العام الذي يخضع له سائر العاملين بالدولة وأسند أمر تأديبهم إلى مجالس تأديب خاصة مشكلة تشكيلاً خاصاً من عناصر إدارية وقضائية تؤدي الوظيفة ذاتها التي تقوم به المحاكم التأديبية أو المسلكية بالنسبة إلى سائر موظفي الدولة وفقاً للنظام العام في التأديب.

ب. على الرغم من إنشاء المحاكم التأديبية (في مصر) أو المسلكية (في سورية) بموجب القانون رقم ٥٨/١١٧ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية كأصل عام في التأديب لموظفي الدولة في مصر وبموجب قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، إلا أن المشرع المصري والسوري في بعض القوانين الخاصة أبقى على مجالس التأديب لتتولى مهام تأديب ومساءلة بعض الفئات المستثناة بموجب هذه القوانين لما تتمتع به هذه الفئات بوضع وظيفي معين لأن مجالس التأديب توفر للمحالين إليها بعض الضمانات في تحقيق دفاعهم بعيداً عن تسلط الرئيس الإداري.

ج. المشرعين المصري والسوري لم يضعا قانوناً مقنّناً للإجراءات المتبعة أمام المجالس التأديبية – كما هو الحال في قانون تنظيم الجامعات وخاصة الأصول المتعلة بالملاحقة أمام المحاكم المسلكية – بل اتبَعَا النهج ذاته في إحالة إجراءات التقاضي أمام تلك المجالس إلى قانون مجلس الدولة المتمثل بالمحاكم التأديبية أو المسلكية.

د. هناك تزايد في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية والسورية في إضفاء الصفة الإدارية أو القضائية على قرارات مجالس التأديب في مراحل تطوره المختلفة. فتارة تقرر المحكمة أنها تعد مجرد قرارات إدارية تخضع للنظام القانوني المقرر للقرارات الإدارية وتارة أخرى تقرر عدّها قرارات قضائية تعامل معاملة الأحكام وتارة ثالثة تراها أشبه ما تكون بالأحكام، إلى أن استقر الحال في مصر فعدت تلك المحكمة أن قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع إلى التصديق من جهة أعلى في منزلة أحكام قضائية، أما فالأمر مختلف في سورية حيث عدها المشرع بأنها أحكام وتخضع إلى رقابة المحكمة الإدارية العليا، ومن ثم فإننا نتفق مع ما أخذ به المشرع السوري مؤخراً بإسباغ الصفة القضائية

لقـرارات تلـك المجـالس، فهـي ذات اختصـاص قضـائي لاقتـراب طبيعـة عملهـا وموضـوعها مـن طبيعـة النشاط القضائي وبالأخص القضاء الجزائي إلى ما تفرضه من عقوبات تأديبية بحق المحالين إليها.

هـ. اتفـق المشـرعين المصـري والسـوري علـى تحديـد أسـباب الطعـن أمـام المحكمـة الإداريـة العليـا علـى سـبيل الحصـر، فحـددت المـادة/٢٣/ مـن قـانون مجلـس الدولـة المصـري، وكـذلك الفقـرة /١/ مـن المـادة /١٦/ مـن قـانون مجلـس الدولـة السـوري رقـم /٣٢/ لعـام ٢٠١٩ حـالات الطعـن أمـام المحكمـة الإداريـة العليـا فـي الأحكـام الصـادرة عـن المحـاكم التأديبيـة (المسـلكية) – وفـي حكمهـا قـرارات مجـالس التأديـب التـي لا تخضـع قراراتهـا إلـى تصـديق سـلطات رئاسـية عليـا – فـي الحـالات الآتيـة: – إذا كـان الحكـم المطعـون فيـه مبنيّـاً علـى مخالفـة القـانون أو الخطـأ فـي تطبيقـه أو تأويلـه. – إذا وقـع بطـلان فـي الحكـم أو بطـلان فـي الإجـراءات أثـر فـي الحكـم. – إذا صـدر الحكـم خلافـاً لحكـم سـابق حـاز قـوة القضـيّة المقضية.

و. التمـاس إعـادة النظـر (إعـادة المحاكمـة) فـي القـرارات الصـادرة عـن مجـالس التأديـب أمـام ذات المجلـس جـائزة ولـو لـم يـنص المشـرعان صـراحة علـى ذلـك عمـلاً بـالنص القـانوني الـذي أحـال إجـراءات التقاضـي أمـام تلـك المجـالس إلـى المحـاكم التأديبيـة أو المسـلكية، ولأن المشـرعين أجـازا إعـادة المحاكمـة بالأحكـام الصـادرة عـن تلـك المحـاكم فـلا شـك فـي أن هـذا الإجـراء يطبـق أمـام ذات المجلـس الـذي أصـدر القرار الملتمس إعادته.

٣) أما فيما يتعلق باللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي والرقابة القضائية عليها:

أ. اللجـان الإداريـة ذات الاختصـاص القضـائي فـي سـورية – مـن تطبيقاتهـا التـي تـم الاعتمـاد عليهـا فـي بحـث اللجـان المنصـوص عليهـا فـي قـانون الاسـتملاك الصـادر بالمرسـوم التشـريعي رقـم /٢٠/ لعـام ١٩٨٣ ولجـان الضـريبية المنصـوص عليهـا فـي قـانون ضـريبة الـدخل رقـم /٢٤/ لعـام ٢٠٠٣– هـي فـي حقيقتهـا مشـتقة مـن جهـات القضـاء الإداري وتعـد جهـات قضـائية اسـتثنائية أخرجهـا المشـرع مـن دائـرة القضـاء وخصـها فـي بعـض المنازعـات الإداريـة التـي تثـور بـين الإدارة والأفـراد لمحـددات وغايـات منهـا تخفيف العبء عن القضاء الإداري.

ب. الطبيعـة القانونيـة لقـرارات تلـك اللجـان كانـت محـل خـلاف بـين الفقـه والقضـاء– فـي حالـة سـكوت المشـرع عـن تحديـد طبيعتهـا – هـل هـي إداريـة أو قضـائية أو شـبه قضـائية ومـن تطبيقاتهـا لجـان إعـادة النظـر المنصـوص عليهـا فـي قـانون الاسـتملاك وقـانون ضـريبة الـدخل أمـا لجنـة حـل الخلافـات فقـد نـص المشـرع بأنهـا لجنـة ذات اختصـاص قضـائي، فاسـتند الفقـه والقضـاء لمعـايير شـكلية أو موضـوعية أو

مختلطة في تكييف قرارات هذه اللجان، ومن خلال دراستنا لتلك الآراء والأحكام نجد أن أغلبهم متفق على عدّها لجاناً إدارية ذات اختصاص قضائي وأن قراراتها نهائية تخضع إلى رقابة القضاء الإداري، فالمشرع السوري وصفها بأنها "**قرارات نهائية**" بنص المادة /١١/ من قانون مجلس الدولة ويتضح من ذلك أن المشرع لم يضفِ على قراراتها الصفة الإدارية إضفاءً صريحاً، والاستنتاج بأنها لجان ذات اختصاص قضائي بالنظر لتشكيلها واختصاصها في نزاعات هي في الأصل من اختصاص القضاء.

ج. أجاز المشرع السوري لصاحب الشأن متى تعرضت حقوقه للضياع أو أن مركزه القانوني قد اعتدي عليه أن يسلك طريق الطعن الإداري أمام تلك اللجان والذي يتمثل بالاعتراض، وهو يوصف بأنه وجوبياً خلال مدة معينة وإلا أصبحت قرارات الإدارة مبرمة غير قابلة للطعن إلا إذا شابها عيب من عيوب المشروعية.

د. حدد المشرع إجراءات معينة على اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي (لجان الاستملاك ولجان الضريبية) اتباعها في أثناء البت في الاعتراضات، وفي حال غياب النص القانوني يتقيد بأصول المحاكمات، إلا أن المشرع استثنى من هذه القاعدة بعض اللجان ومنها لجنة حل الخلافات من التقيد بالأصول والقواعد العامة. وتصدر تلك اللجان قراراتها مبرمة لا تقبل طريقاً من طرق الطعن والمراجعة، وهذا الأمر لا يتفق مع النصوص الدستورية.

هـ. حصر المشرع أمر تخمين قيمة العقارات المستملكة وتقدير البدل النقدي للاستملاك بلجان إدارية ذات اختصاص قضائي، أما المنازعات الناشئة عن ملكية العقارات المستملكة من اختصاص لجنة حل الخلافات– ومعظم عضويتها من موظفين حكوميين ورجال إداريين يتبعوا الجهة المستملكة، وقد حظر المشرع على القضاء التدخل في تقديرات تلك اللجان، وجعل قرارات لجنة إعادة النظر مبرمة، فتقديرات تلك اللجان ستكون بطبيعة الحال متعاطفة مع إداراتها وميالة لها، بحجة عدم إرهاق الخزينة أو تكبيد الإدارة مصاريف كبيرة، وهذا أمرٌ لا يمكن التغاضي عنه، إذ يجب أن يكون تخمين العقار المستملك تحت رقابة شديدة من قبل القضاء، فما الفائدة من صدور قرار الاستملاك مستوفياً لجميع شروطه الشكلية قانوناً وقامت اللجان بتقديرات بعيدة كل البعد عن الواقع؟

و. تضمن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ مبدأ واضحاً لمفهوم التعويض العادل يتجلى بعبارة القيمة الحقيقية والرائجة للعقار المستملك، لذلك نحن بحاجة إلى تنفيذ جاد وصارم لهذه النصوص وعدم التقيد بقانون الاستملاك وما يحتويه من مواد والتي مضى على صدورها أكثر من أربعين عاماً.

ز. ميّز المشرّع السوري في منازعات الضرائب والرّسوم بين نوعين من الاعتراض (الاعتراض على مرحلة واحدة والاعتراض على مرحلتين)، كما ميّز بين اللجان فيدخل في تشكيل بعضها قاض ولا يدخل في تشكيل بعضها الآخر، وهذا التمييز ليس له مسوغ قانوني أو مسوغ واقعي؛ فكلّ الضرائب والرسوم لا تقل أهمية بعضها عن بعضها الآخر، كما أن تشكيل اللجان الضريبية غير مستقل عن وزارة المالية، فرئاستها لمدير المالية أو من ينوب عنه أو موظف من الإدارة الضريبية مفرّغ لهذه الغاية، وهؤلاء لديهم خبرة في أعمال الفحص والربط اكتسبوها من خلال عملهم الوظيفي، هذه الخبرة سوف تنعكس على قراراتهم في أثناء فحص الطعون، وهي في الغالب ترجّح مصلحة الإدارة الضريبية، ما يجعل هؤلاء الموظفين امتداداً حقيقياً لآراء من سبقوهم في فرض التكليف الضريبي، وبذلك يشك في حيادها.

ح. لم يحدّد المشرع السوري مدّة معيّنة للفصل في الاعتراضات المقدمة أمام اللجان ذات الاختصاص القضائي ولم ينصّ أيضاً على سرّية جلسات اللجان ذات الاختصاص القضائي بخلاف المجالس التأديبية التي نص على أن تنعقد جلساتها بصورة سرية.

ط. منح المشرع السوري المتضرر من قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وسيلة إجرائية للدفاع عن حقوقه وهي الطعن القضائي، فحدد المشرع في بعض اللجان على مرجع الطعن كالاستئناف المدني وفي بعضها الآخر لم يحدد فاكتفى على الصفة القطعية لتلك القرارات. نجد أن الصفة القطعية لقرارات تلك اللجان باتت مرفوضة بصورة مطلقة مع صدور دستور الجمهورية العربية السورية عام ٢٠١٢ والذي قرر مبدأ دستورياً جديداً مفاده عدم جواز تحصين أي قرار إداري من الطعن به أمام القضاء وذلك بصريح الفقرة /٤/ من المادة /٥١/ منه، فتصدى مجلس الدولة لهذه الصفة من خلال تبنيه لنظرية انعدام أو بطلان القرارات الصادرة عن تلك اللجان في حال شابها عيب جسيم من عيوب المشروعية الخارجية والداخلية، فبسط رقابته على هذه اللجان بهيئة قضاء إداري بسطاً صريحاً ومحدداً كما هو الحال في اللجان الضريبية، أو ضمنياً من خلال المادة /١١/ منه كما هو الحال في اللجان الاستملاكية.

ي. الأصل العام لرقابة القضائية على أعمال اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يختص بها مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري، إلا ما استثنى منها المشرع بنص خاص باختصاص القضاء العادي كما هو الحال في لجنة حل الخلافات.

ك. تقتصر رقابة القضاء الإداري على اللجان الاستملاكية (لجنة التقدير البدائي ولجنة إعادة النظر) على مشروعية قرارات تلك اللجان في الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية كغيره من القرارات الإدارية، بينما تنحصر هذه الرقابة على قرارات اللجان الضريبية (لجان الطعن أو لجان إعادة النظر) على صحة الأساس القانوني للتكليف ومقداره كما ورد في نصوص قانون مجلس الدولة النافذ.

ثانياً- التوصيات:

بعد إيراد نبذة مفصلة عن النتائج التي توصلنا إليها في إعداد هذه الأطروحة، نقدم للمشرع الوطني وللباحثين في مجال المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي جملة من التوصيات، وفقاً للآتي:

١) بالنسبة إلى المجالس التأديبية والرقابة القضائية عليها:

أ. يوصي الباحث المشرع السوري بسرعة وضع قانون موحد لكل مجالس التأديب الخاصة والمستثناة من القانون الأساسي للعاملين في الدولة بحيث تخضع جميعها لإجراءات خاصة بها وتخضع لرقابة قضائية واحدة وهي المحكمة الإدارية العليا، وذلك تجنباً لأوجه القصور في عمل بعض المجالس وتحقيقاً لمبدأ العدالة للمحال لتلك المجالس، كما ينبغي إرساء مبدأ يرسخ الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن مجالس التأديب من خلال تبني معيار يرجح بين الشكلي والموضوعي، لتكون في منزلة قرارات قضائية يطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا، بحيث توصف بأنها مجالس ذات اختصاص قضائي.

ب. كما نهيب بالمشرع مراعاة غلبة العنصر القضائي على العنصر الإداري في تشكيل مجالس التأديب – يفضل أن يكون تشكيله قضائياً بحتاً كونه يصدر أحكاماً قضائية نهائية- بحيث يكون القاضي الإداري صاحب كلمة الفصل في القضية، ويقتصر العنصر الإداري في إبداء الآراء، لما يتمتع به القاضي من استقلال وحيدة، وأهمية أن يتدخل المشرع لضمان أن يكون تعيين أعضاء مجالس التأديب بمنأى عن السلطة الرئاسية ممن يمثلون الإدارة، توصلاً لمحاكمة يطمئن إليها المحال لمجلس التأديب، واستقلال أعضاء المجلس عند ممارستهم لأعمالهم.

ج. نقترح على المشرع تعديل المادة /١٠٨/ الفقرة /ب/ من قانون تنظيم الجامعات السورية بحيث تصبح "**تسري أحكام الباب الرابع (المحاكم المسلكية) من قانون مجلس الدولة رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ بشأن نظام إجراءات التأديب على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات وذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون**"، وكذلك الفقرة /ج/ من نفس المادة بحيث تصبح " **تخضع قرارات**

مجلس التأديب الواردة في البنود (٣ – ٤ –٥ – ٦ – ٧) من الفقرة (أ) السابقة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة".

د. يوصي الباحث ببسط رقابة المحكمة الإدارية العليا على كل أعمال المجالس التأديبية بما فيها الإجراءات والقرارات، لأنها محكمة واقع وقانون متى كان العوار القانوني الذي لحق بالقرار الطعين لم يترتب عليه إهدار حق الطاعن في الدفاع عن نفسه، أو تفويت درجة من درجات التقاضي عليه، أو إهدار لأحد المبادئ الأساسية للتقاضي. وإلا وجب عليها إعادة الدعوى مرة أخرى – بعد القضاء بإلغاء القرار الطعين– إلى مجلس التأديب ليفصل فيه مجدداً بهيئة مغايرة، وذلك للموازنة بين كفالة الحق في التقاضي وبين محددات العدالة.

هـ. يوصي الباحث بتوسيع رقابة المحكمة الإدارية العليا السورية على نظرية الغلو بالقدر الذي أخذت به المحكمة الإدارية العليا المصرية، إضافة إلى اعتناقها تقرير التعويض عن قرارات مجاس التأديب إذا شابها عيب من عيوب المشروعية.

و. انشاء جهة تختص بالفصل في طلبات رد أعضاء مجالس التأديب وألا يترك هذا الاختصاص للمجالس ذاتها، لما يشوب ذلك من عوار قانوني ودستوري يتعارض مع حق المحال في أن يلقى محاكمة عادلة. ونقترح عقد ذلك الاختصاص للجهة التي يناط بها الفصل في الطعن في قرارات ذلك المجلس وهي المحكمة الإدارية العليا.

ز. عقد ندوات واجتماعات دورية تتناول تحليل أهم المخالفات التأديبية وأكثرها شيوعاً والأسباب التي أدت إلى الوقوع فيها، دراسة العوامل الاجتماعية المؤدية إلى ارتكاب المخالفات التأديبية والعمل على وضع حلول لها ، كمشكلة ضآلة المرتبات وارتفاع الأسعار والتي يمكن حلها عن طريق زيادة مرتبات العاملين مباشرةً، أو غير مباشرةً من خلال السماح لمن يرغب في مزاولة الأنشطة التجارية في غير مواعيد العمل الرسمية وبما لا يتعارض مع وظيفته الأصلية، أو زيادة الخدمات المقدمة لهم بأسعار مدعمة وبالتقسيط، وتقديم السلع اللازمة بأقساط ميسرة وبدون فوائد أو بفائدة عادلة.

ح. توعية السلطات التأديبية – خاصة الرئاسية منها – برسالة التأديب الحقيقية وأهدافه حتى لا يتحول إلى استبداد وتعسف في مواجهة الموظفين. وعدم التراخي في اتخاذ الإجراءات التأديبية حيال الموظف المخطئ، إذ أن ذلك يحقق عنصر الردع العام.

٢) أما بالنسبة إلى اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ورقابة القضائية عليها:

أ. نقترح على المشرع السوري أن يوحد جميع القواعد الناظمة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ومنها لجان إعادة النظر المختصة بالبت في الاعتراضات على قرارات اللجان الإدارية من استملاك وضريبة وغيرها من المجالات التي تدخل في اختصاص لجان إعادة النظر وتقنينها في قالب تشريعي واحد فضلاً من أن تبقى مبعثرة في قوانين مختلفة، فإن تناثر تلك القواعد من شأنها عدم معرفة الإدارة ذاتها بما يترتب عليها قانوناً من حقوق وواجبات، وبتقنينها يسهل على الباحثين والعاملين في حقل اللجان ذات الاختصاص القضائي الحصول على المعلومة دون تشتت وإرباك، وأن يوضع هذا القانون تحت مسمى "قانون اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

ب. كما نقترح غلبة العنصر القضائي على تشكيل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي – ومنها لجان إعادة النظر المختصة بالاعتراضات على قرارات اللجان الإدارية– من خلال أدخال نخبة من القضاة والخبراء والفنيين من مجلس الدولة في عضويتها لما نشهد لهم بقدر عالي من الكفاءة والخبرة ونظافة الكف، ومما يوفر على القضاء الإداري نفسه عناء النظر في قرارات تلك اللجان التي قد تصدر مشوبة بكثير من العيوب في حال ترك الأمر للجان في اتخاذ القرارات، أما اللجان المختصة في منازعات الملكية ومنها "لجنة حل الخلافات" فنرى أن تحال هذه المنازعات إلى محكمة البداية المدنية أسوة بما هو عليه الحال في التشريع المصري كونها صاحبة الاختصاص العام في مثل هكذا منازعات.

ج. نوصي بتعديل جذري لقانون الاستملاك رقم /٢/ لعام ١٩٨٣ الذي مضى على صدوره قرابة أربعة عقود، ليتماشى مع القوانين والتشريعات المعاصرة بما فيها الدستور وهو " القاعدة الأسمى " في البلاد الذي أعطى المشرع مهلة ثلاث سنوات منذ صدوره لتغيير القوانين التي لا تتفق مع أحكامه. **وفيما يتعلق بالتعويض، يجب على المشرع أن يعتمد نصاً جديداً يقضي بتوحيد لجنتي التقدير البدائي وإعادة النظر في لجنة واحدة مهمتها صرف بدلات الاستملاك طبقاً لما هو وارد في بيانات القيود المالية الرائجة للعقار المستملك الذي صدر مؤخراً وفق قانون البيوع العقارية رقم /١٥/ لعام ٢٠٢١، أو النظر في الاعتراض على تقدير تلك البيانات المالية، بشرط أن يكون نتيجة هذا الاعتراض هو تعديل الأسعار إلى حدودها العليا وليس الدنيا عملاً بقاعدة " إلا يضار الطاعن من طعنه"**. فليس من المعقول أن تستوفي الدولة ضرائب المبيع والإيجار حسب قيمة العقار الرائجة في المالية، وعند استملاكه تكلف لجان إدارية ذات اختصاص قضائي لتقدير تلك العقارات بأثمان بخسة، فلو تابع المشرع السوري –كما في قانون البيوع العقارية – وأصدر قانون استملاك اعتمد بموجبه

القيمة الرائجة الحقيقة في الدوائر المالية معياراً رئيسياً لصرف البدلات، لدخل الاستملاك في سورية عالماً مغايراً لما عهده منذ عشرات السنوات، وخفف عن القضاء بنوعيه العادي والإداري مئات الدعاوى التي تشكو قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في التقدير والمطالبة بانعدام قراراتها.

د. كما نوصي بدفع التعويض فور صدور قرار الاستملاك، وعدم اتباع أسلوب المماطلة في الدفع لأنه سيلحق بمالك العقار خسائر كبيرة من جراء هبوط قيمة العملة، والقول بأن وجود فائدة قانونية سنوية ستعوض المالك عن خسارة التأخير في غير محله القانوني، وما هو إلا غطاء قانوني من المشرع على الإدارة عوضاً عن إلغاء قرار الاستملاك لعدم جديته. والعمل على إعادة إحياء النص الذي كان قائم في قانون الاستملاك السابق رقم ٢٠ لعام ١٩٧٤، والذي أفاد بإمكانية إعادة تخمين العقار المستملك بعد خمس سنوات من إصدار قرار الاستملاك إذا لم تصرف البدلات.

هـ. نهيب بالقضاء الإداري توسعة رقابته على أعمال لجان الاستملاك، لما له من أهمية خاصة، ولا أن يكتفي بفحص مشروعية قرار الاستملاك، لأن هذه الرقابة عقيمة وغير مجدية، فمن البديهيات على لجان الاستملاك أن تلتزم بشكليات صدور قراراتها ومحله ألا وهو العقار الذي تعود ملكيته للأفراد، وإنما يجب أن يبسط رقابته على إجراءات تلك اللجان عند النظر في التقدير العادل، ويسمح لأصحاب العقارات المستملكة في الطعن بالقرارات المبرمة للجان الاستملاك لجهة مبلغ التعويض إذا لم يقتنعوا به، لا أن يترك ذلك لسلطة اللجان التقديرية، فوجود الرقابة القضائية على أدق تفاصيل عملية الاستملاك يبعث في النفس الراحة والطمأنينة من هيمنة هذه اللجان والخشية من إساءة استعمال سلطتها التي منحت إياها في غير ما كان مقرر لها قانوناً.

و. نقترح على القضاء الإداري في سورية تحديد نوع العيب الذي يعتري قرار لجان الاستملاك ويكون سبباً لبطلانه أو انعدامه، وعدم الاكتفاء بالعبارات العامة التي يلجأ لاستعمالها في الكثير من أحكامه، إذ يعد تحديد العيب الذي اعترى القرار وكان سبباً لبطلانه أو انعدامه من أبرز عناصر تسبيب الحكم القضائي.

ز. نقترح على المشرع أن يعدل قانون ضريبة الدخل رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ بحيث يصبح الطعن الإداري أمام تلك اللجان على مرحلة واحدة، وضرورة اتحاد لجنة الطعن ولجنة إعادة النظر في لجنة واحدة، على أن يتولى رئاستها قاضي إداري حصراً كونه أكثر الماماً بتلك الإجراءات المعقدة خاصة

أن تلك اللجان تطبق الأصول المتبعة لدى القضاء الإداري، وضرورة تحديد مدد للفصل في تلك الاعتراضات بما لا يزيد عن ٦٠ يوماً.

ح. نقترح تعديل المادة /٤٠/ من قانون الضريبة المذكور بحيث تصبح:" أ) **يجوز الطعن وخلال ثلاثين يوماً من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغ المكلف بقرارات لجان إعادة النظر من قبل المكلفين أو وزير المالية أمام القضاء الإداري. ب) تحدد الحالات التي يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري في الآتي: ١- في الأساس القانوني للتكليف من حيث الخضوع للتكليف الضريبي أو عدم الخضوع، وفي مقدار هذا التكليف...**"، إضافة إلى عدم اشتراط الاعتراض الإداري لرفع الطعن القضائي بقرارات لجان إعادة النظر وجعله جوازي، ومنح القاضي الإداري سلطة واسعة في رقابته لأي عيب يشوب تلك القرارات بعيوب المشروعية، فلا يقتصر على صحة الخضوع للتكليف من عدم الخضوع له أو في صحة مقداره.

ط. وجود نص قانوني صريح يجيز التصالح عند حل المنازعات الضريبية أمام اللجان الضريبية وفق أسس قانونية، من أجل حسمها في مراحلها الأولى وتخفيف العبء عن القضاء الإداري، ومن شأنه المساهمة في منع التهرب الضريبي، لأن المكلف الضريبي سيدفع الضريبة المستحقة عليه عن رضا واختيار.

ي. عقد دورات تدريبية متخصصة لتأهيل أعضاء اللجان الضريبية واطلاعهم على تفاصيل تطبيق التشريعات الضريبية، على أن تتم هذه الدورات تحت إشراف المعهد القضائي.

تم بحمد الله، والله ولي التوفيق

ملحق

بالمجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

في الجمهورية العربية السورية

"مجلس تأديب محامو الدولة"

قانون إدارة قضايا الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٧٧

/المادة ١/ :

تحدث في وزارة العدل إدارة تسمى إدارة قضايا الدولة تؤلف وتحدد اختصاصاتها وتمارس مهامها وفق أحكام هذا القانون.

/المادة ٢/:

تتولى إدارة قضايا الدولة مهمة الوكيل بالخصومة عن الدولة والمصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى لدى المحاكم والدوائر القضائية بمختلف أنواعها ودرجاتها ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصاً قضائياً وأمام هيئات التحكيم والتأديب.

/المادة ١٣/:

أ . تطبق على محامي الدولة فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون قواعد التأديب والعقوبات المسلكية المطبقة على القضاة كما هو منصوص عليها في قانون السلطة القضائية.

ويؤلف مجلسهم التأديبي من:

١. وزير العدل . رئيساً
٢. معاون وزير العدل . عضواً
٣. اثنين من أقدم نواب رئيس محكمة النقض . عضوين
٤. رئيس إدارة التفتيش القضائي . عضواً
٥. رئيس إدارة قضايا الدولة . عضواً
٦. النائب الأقدم لرئيس إدارة قضايا الدولة . عضواً

إذا غاب معاون الوزير أو رئيس إدارة التفتيش القضائي حل محل أي منهما مدير إدارة التشريع في وزارة العدل.

إذا غاب أحد نائبي رئيس محكمة النقض حل محله النائب الذي يليه بالقدم وإذا غاب رئيس إدارة قضايا الدولة أو نائبه حل محل أي منهما من يليهما في القدم من بين نواب الرئيس ثم من باقي محامي الدولة.

ب . يجوز بقرار من وزير العدل فرض عقوبة اللوم بحق محامي الدولة.

"مجلس تأديب المكلفين بالعمل الديني"

القانون رقم / ٣١/ لعام ٢٠١٨

رئيس الجمهورية

بناءً على أحكام الدستور

وعلى ما أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ ١-٢-١٤٤٠ هـ الموافق ١٠-١٠-٢٠١٨.

يصدر ما يلي:

الفصل الخامس

العقوبات التأديبيَّة

المادة/ ١٦/:

أ- كل من يقوم من أرباب الشعائر الدينية بطرح قضايا من شأنها أن تؤدي إلى زعزعة الوحدة الوطنية أو تحرض على الطائفية أو التفرقة المذهبية أو ينشر أفكاراً تكفيرية متطرفة كالأفكار الإخوانية أو الوهابية أو يرتكب مخالفة جسيمة يقدرها الوزير، ترفع عنه الصفة الدينية بقرار من الوزير، ويحرم من الحقوق الماليَّة المتصِّلة بالعمل الديني والمنحة النقدية المنصوص عليها في هذا القانون، فضلاً عن العقوبات المُقرَّرة في القوانين والأنظمة النافذة.

ب- كل مكلف بالعمل الديني يخالف أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة وفقاً له، يعاقب بإحدى العقوبات التأديبيَّة المنصوص عليها فيه، وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجزائية ضده.

المادة/١٧/:

تصنف العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها على المكلفين بالعمل الديني وفق ما يأتي:

أ-التنبيه: وهو إعلام المكلف شفهياً أو بكتاب تذكر فيه المخالفة المرتكبة ويلفت نظره إلى لزوم اجتنابها في المستقبل.

ب-الإنذار: توجيه كتاب إلى المكلف يُنذر فيه بفرض عقوبات أشد إذا استمرت المخالفة أو تكررت.

ج-الحسم من البدل النقدي: وهو حسم مبلغ حده الأقصى (١٠٪) عشرة بالمئة من البدل النقدي الشهري لمدة لا تقل عن شهر، ولا تزيد على سنة.

د-إنهاء التكليف: وهو إصدار قرار بإنهاء إسناد العمل الديني إلى المكلف مع احتفاظه بحقه في الحصول على منحة نهاية الخدمة وفق أحكام هذا القانون.

هـ-رفع الصفة الدينية: وهو إصدار قرار بإنهاء إسناد العمل الديني إلى المكلف بممارسة العمل الديني بالنسبة إلى أرباب الشعائر الدينية، مع حرمانه من الحصول على منحة نهاية الخدمة وفق أحكام هذا القانون.

و-الطرد: وهو إصدار قرار بإنهاء إسناد العمل الديني إلى القائم على مكان العبادة بالنسبة إلى القائمين عليها، مع حرمانه من الحصول على منحة نهاية الخدمة وفق أحكام هذا القانون.

المادة/١٨/:

يتم التحقيق مع المكلفين بالعمل الديني من قبل لجنة تحقيق تشكل لهذه الغاية من قبل الوزير أو مدير الأوقاف، ويجب أن تُتاح للمكلَّف بعمل ديني فرصة الدفاع عن نفسه، وتُرفع نتيجة التحقيق إلى المرجع المختص بفرض العقوبة مع الاقتراح المناسب.

المادة/١٩/:

تُفرض العقوبات التأديبية على النحو الآتي:

أ-عقوبتا التنبيه والإنذار: وتُفرضان من قِبل مديري الأوقاف أو رؤساء الشعبة الوقفية المسؤولين عن المكلف بالعمل الديني.

ب-باقي العقوبات: وتُفرض بقرار من الوزير.

المادة/٢٠/:

مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون والأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة وفقاً له، تُفرض بقرار من الوزير عقوبة رفع الصفة الدينية أو الطرد على المكلف بالعمل الديني الذي يصدر بحقِّه حكم قضائي مبرم بعقوبة جنائيَّة أو جنحة شائنة.

المادة/٢١/:

أ-لا يُشترط مراعاة التدرُّج في فرض العقوبات التأديبيَّة.

ب-لا يجوز الجمع بين عقوبتين تأديبيتين للمخالفة الواحدة.

ج-مع مراعاة أحكام هذا القانون، تُحدد أسس فرض العقوبات التأديبيَّة وقواعدها، وإجراءات التظلم منها، بقرار يصدر عن الوزير.

المادة/٢٢/:

أ- يجوز إلغاء العقوبة المفروضة على المكلف بالعمل الديني بقرار من الوزير بناءً على اقتراح لجنة التظلم، ولا يكون لهذا الإلغاء مفعول رجعي من الناحية المالية.

ب- يشترط لرفع العقوبة عن المكلف الذي تم رفع الصفة الدينية عنه وفق أحكام المادة (٢٠) من هذا القانون أن يكون قد ردَّ إليه اعتباره.

المادة/٢٣/:

أ- للوزير أن يقرر وقف المكلف بالعمل الديني عن العمل في حال مخالفته لأحكام القانون إلى حين الانتهاء من التحقيق معه فيما نسب إليه من مخالفات أو عند إحالته إلى القضاء، ولا يستحق المكلف أي بدل طوال مدّة إيقافه عن العمل الديني.

ب- لا يجوز لمن تقرَّر وقفه عن العمل الديني وفق أحكام الفقرة السابقة أن يُمارس العمل الديني تحت طائلة رفع الصفة الدينية عنه أو طرده حتماً، فضلاً عن العقوبات المُقرَّرة في القوانين والأنظمة النافذة.

"مجلس تأديب موظفي الجمارك"

القانون رقم /٣٨/ لعام ٢٠٠٦

رئيس الجمهورية

بناء على أحكام الدستور

وعلى ما أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤٢٧/٦/٢هـ، الموافق ٢٠٠٦/٦/٢٧م

الباب الثالث عشر

حقوق موظفي الجمارك وواجباتهم

المادة/٩٢/:

-يعتبر موظفو الجمارك فيما يخص عملهم من رجال الضابطة العدلية، كما يعتبر رجال الضابطة الجمركية من القوى العامة ومن رجال الضابطة العدلية وذلك في حدود اختصاصهم.

لا تجري ملاحقة رجال الضابطة الجمركية جزائياً أمام القضاء عن الجرائم الناشئة عن الوظيفة إلا بعد موافقة لجنة تشكل بقرار من وزير العدل على الشكل التالي:

– قاضي نيابة لا تقل مرتبته عن محام عام رئيساً

– قاض لا تقل درجته عن قاضٍ بدائي عضواً

–ممثل عن إدارة الجمارك لا تقل مرتبته عن مدير يسميه المدير العام عضواً

أما في حالة الجرم المشهود فتتم الملاحقة مباشرة، ويعطي المدير العام موظفي الجمارك ورجال الضابطة الجمركية عند تعيينهم تفويضاً للخدمة وعليهم أن يحملوه عند قيامهم بالعمل وأن يبرزوه لدى أول طلب.

يقسم موظفو الجمارك ورجال الضابطة الجمركية عند بدء تعيينهم اليمين القانونية التالية أمام محكمة البداية أو محكمة الصلح في المنطقة التي جرى تعيينهم فيها:

(أقسم بالله العظيم أن أقوم بواجبات الوظيفة بكل صدق وتجرد وأمانة)

"اللجان الخاصة بقانون تنفيذ التخطيط وعمران المدن"

القانون رقم /٢٣/ لعام ٢٠١٥

رئيس الجمهورية

بناء على أحكام الدستور

وعلى ما أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ ١١-٢-١٤٣٧ هجري الموافق ٢-١٢-٢٠١٥ ميلادي.

الفصل الثاني

لجنة التقدير البدائي

المادة (٢٠):

تؤلف الجهة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم إحداث المنطقة لجنة أو أكثر لحصر العقارات الموجودة في المنطقة ووصفها وتنظيم ضبوط مفصلة بمحتوياتها من بناء وأشجار ومزروعات وغيرها ولها أن تستعين بالصور الجوية المرفقة بإضبارة إحداث المنطقة للاستناد إليها في أعمال اللجان الأخرى.

المادة (٢١):

أ- تقدر قيمة الأراضي وما عليها من مبان وإنشاءات وأشجار وزراعات من قبل لجنة يشكلها وزير العدل بناء على طلب تتقدم به الجهة الإدارية وذلك خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ صدور مرسوم إحداث المنطقة.

ب- تشكل اللجنة من:

١/ قاضٍ بمرتبة مستشار استئناف يسميه وزير العدل رئيساً

٢/خبيرين اثنين في التقييم العقاري يسميهما المحافظ عضوين

٣/خبيرين اثنين في التقييم العقاري يمثلان المالكين وأصحاب الحقوق في المنطقة عضوين

ج- يحدد في قرار تشكيل اللجنة الفترة الزمنية لإنجاز عملها بما يتوافق مع حجمه على ألا تتجاوز ستة أشهر بدءا من تاريخ أنجاز أعمال اللجان الواردة في المادة /٢٠/ من هذا القانون.

المادة (٢٢) :

أ- يتم انتخاب خبراء مالكي العقارات بدعوة من الجهة الإدارية للمالكين وأصحاب الحقوق ويعد الانتخاب صحيحا بأكثرية أصوات من لبى الدعوة ويحدد في الدعوة مكان وزمان الانتخاب.

ب – إذا لم يلب أصحاب العقارات المراد تنظيمها الدعوة لانتخاب ممثليهم في لجنة تقدير القيمة يقوم رئيس محكمة البداية المدنية بتعيين الخبيرين المشار إليهما من المالكين.

المادة (٢٣) :

أ- تراعي اللجنة في تقدير قيمة الأراضي أن يكون التقدير معادلا للقيمة الحقيقية للملكية قبل تاريخ مرسوم إحداث المنطقة وأن تسقط من الحساب كل ارتفاع يطرأ على الأسعار نتيجة التنظيم أو المضاربات التجارية إذا كان هذا الارتفاع بالقيمة لا يبرره ارتفاع مماثل في المناطق المجاورة مع الأخذ بالاعتبار حين تقدير القيمة الآتي..

١- صفة الوحدة الإدارية "مدينة –بلدة- بلدية".

٢- موقع الأرض وما عليها من أبنية وإنشاءات داخل المخطط التنظيمي وقربها من مركز الوحدة الإدارية واتصالها بالعمران وتوافر المرافق العامة والصفة التنظيمية ونظام ضابطة البناء وما عليها من أشجار وزراعات ومشتملات أخرى وللجنة الاستعانة بمن تراه مناسبا من الخبراء في عملية التقييم وتقدير القيمة إذا لزم الأمر.

ب- ترفع اللجنة تقريرا بأعمالها إلى الجهة الإدارية .

المادة (٢٤) :

أ- يشترط في رئيس اللجنة والعضوين المسميين من المحافظ ألا يكون لأي منهم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة أو أي صلة أو مصلحة قانونية أو مالية مع أصحاب الحقوق تنطبق عليها أحكام قانون أصول المحاكمات وتعديلاته.

ب-يؤدي أعضاء اللجنة اليمين القانونية الآتية أمام رئيس اللجنة قبل مباشرتهم عملهم:

"أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهمتي بأمانة وصدق".

ج- تكون اجتماعات اللجنة قانونية بحضور الرئيس وثلاثة أعضاء وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بالأكثرية.

د-تكون قرارات اللجنة مبرمة إذا لم يطعن بها خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلان التقييم.

المادة (٢٥):

أ- تقوم الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء أعمال اللجنة المنصوص عليها بالمادة ٢١ من هذا القانون بتبليغ المالكين وأصحاب الحقوق بالقيم المقدرة لعقاراتهم أو حقوقهم وتعلن في الوقت نفسه في بهو الجهة الإدارية وفي صحيفة محلية إن وجدت وفي حال عدم وجودها في إحدى صحف العاصمة انتهاء أعمال التقدير ودعوة المالكين وأصحاب الحقوق للحضور إلى المكان الذي تحدده الجهة الإدارية للاطلاع على إضبارة التنظيم وتقدير القيمة.

ب- تختص محكمة الاستئناف المدنية في المحافظة بالبت في غرفة المذاكرة بالطعون الواقعة على القرارات الصادرة عن اللجنة ولا يوقف الطعن إجراءات تنفيذ التنظيم ويصدر قرار محكمة الاستئناف مبرما.

المادة(٢٦):

أ- يستحق الشاغل الفعلي المستأجر وفقا لأحكام الفقرة /ج/ من المادة الأولى من القانون رقم ٢٠ لعام /٢٠١٥/ حصة سهمية تعادل نسبة ٤٠ بالمئة من القيمة التخمينية للجزء المشغل للشاغل السكني و٤٠ بالمئة للشاغل التجاري وتفصل لجنة حل الخلافات بذلك ولا يستحق أي منهما السكن البديل.

ب – إذا شمل التنظيم أرضا زراعية يترتب عليها حقوق لفلاح أو لمزارع بالمشاركة أو بالبدل فيعد العقد منفسخا بين الطرفين كليا أو جزئيا حسب شمول التنظيم لكامل الأرض أو لجزء منها ويدفع لصاحب الحق المنوه به ما يستحقه من التعويضات المنصوص عليها في قانون العلاقات الزراعية النافذ وتعديلاته وتحدد بنسبة من قيمة الأرض الداخلة بالتنظيم.

ج- يقتطع التعويض المشار إليه في الفقرة /ب/ من هذه المادة من القيمة المقدرة لصاحب الاستحقاق وفق أحكام المادة /٢١/ من هذا القانون من صندوق المنطقة ولا تصرف قبل تسليم الارض المشغلة.

المادة (٢٧):

يحق للمالكين وأصحاب الحقوق خلال ثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ نشر الإعلان أن يقدموا ادعاءهم بالملكية أو بأي حقوق أخرى مدعى بها على عقار أو أكثر من عقارات المنطقة بطلب مستقل يودع إضبارة لجنة حل الخلافات المشكلة بموجب المادة /٢٨/ من هذا القانون.

الفصل الثالث

لجنة حل الخلافات

المادة(٢٨):

أ- تشكل لدى الجهة الإدارية بقرار من وزير العدل وخلال ثلاثين يوما من تاريخ انتهاء المدة المحددة لتقديم الادعاءات بالملكية لجنة ذات اختصاص قضائي تختص بالنظر في جميع الاعتراضات والادعاء بالملكية أو بالمنازعات العينية والشخصية العقارية على العقارات الداخلة في المنطقة وتحال إليها جميع الدعاوى المماثلة المتعلقة بالمنطقة القائمةأمام المحاكم التي لم يبت فيها بحكم مبرم وفق الآتي:

١- قاضٍ لا تقل درجته عن مستشار يسميه وزير العدل رئيساً

٢- ممثل عن مديرية المصالح العقارية في المحافظة من حملة الإجازة في الحقوق عضواً

٣- ممثل عن الجهة الإدارية من حملة الإجازة في الحقوق يسميه رئيسها عضواً

ب- يؤدي عضوا اللجنة اليمين الآتية أمام رئيس اللجنة.. " أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهمتي بأمانة وصدق".

المادة(٢٩):

تتمتع اللجنة في سبيل الفصل في الادعاءات أو المنازعات المقدمة أو المحالة إليها بجميع الصلاحيات التي تتمتع بها المحكمة المختصة أصلا بالنظر في النزاع.

المادة(٣٠):

أ- تكون قرارات اللجنة قابلة للطعن أمام محكمة الاستئناف المدنية في المحافظة وفق المواعيد والأصول المتبعة في استئناف قرارات قاضي الأمور المستعجلة وتفصل المحكمة في غرفة المذاكرة بالطعن بقرار مبرم ويبقى للمتضرر الذي لم يكن طرفا في النزاع أمام اللجنة أن يدعي على مسبب الضرر بالتعويض عن الضرر الذي أصابه أمام القضاء العادي.

ب- يتم تنفيذ قرارات اللجنة التي لم يطعن فيها خلال الموعد القانوني وقرار محكمة الاستئناف المدنية لدى الجهات العامة وفق الآتي:

١- أما بكتاب يوجهه رئيس اللجنة إلى الجهة المختصة مرفق بصورة القرار بعد استيفاء الرسم المقرر في قانون الرسوم والتأمينات القضائية لتنفيذ الأحكام البدائية.

٢- وإما بكتاب من رئيس محكمة الاستئناف مرفق بصورة عن قرار المحكمة بعد استيفاء الرسوم القانونية.

المادة(٣١):

تعفى اللجنة من التقيد بالأصول والمهل المقررة في قانون أصول المحاكمات وعليها أن تبت في المنازعات المقدمة إليها خلال المدة التي تحدد بقرار تشكيلها بما يتوافق مع حجم عملها على ألا تتجاوز ستة أشهر اعتبارا من تاريخ صدور قرار تشكيلها.

الفصل الرابع

لجنة التوزيع الإجباري

المادة (٣٢):

أ- تعد المنطقة شخصية اعتبارية تحل محل جميع المالكين وأصحاب الحقوق فيها.

ب- تمثل الجهة الإدارية هذه الشخصية الاعتبارية وتمارس الصلاحيات التي تكفل تصفية أملاك المنطقة وحقوقها بعد اقتطاع ما يترتب عليها من نفقات ورسوم وضرائب وغيرها.

ج- تطبق المادة/٩/ من هذا القانون على مناطق التنظيم.

المادة (٣٣):

على الجهة الإدارية تنظيم الجدولين الآتيين خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدور قرار لجنة حل الخلافات ليكون أساسا لعملية التوزيع الإجباري:

أ- جدول باستحقاق أصحاب الحقوق لكل عقار من عقارات المنطقة يتضمن .. رقم العقار والمنطقة العقارية-اسم صاحب الاستحقاق-حصته من العقار-حصته من قيمة العقار أو الحق العيني.

ب- جدول هجائي بأسماء أصحاب الحقوق يتضمن قيمة كامل حقوق كل منهم في المنطقة.

المادة (٣٤):

تنتهي أعمال التنظيم في المنطقة بتوزيع أملاكها على أصحاب الحقوق وفقا لحصصهم فيها.

المادة (٣٥):

أ- يتم التوزيع الإجباري من قبل لجنة تشكل بقرار من وزير العدل بناء على طلب تتقدم به الجهة الإدارية على النحو الآتي:

١- قاض برتبة مستشار يسميه وزير العدل رئيساً

٢- خبيران في التقييم العقاري يسميهما المحافظ عضوين

٣-خبيران في التقييم العقاري يمثلان المالكين وأصحاب الحقوق في المنطقة عضوين

ب- تطبق أحكام المادة/٢٢/ من هذا القانون على ممثلي المالكين وأصحاب الحقوق في المنطقة.

المادة (٣٦):

على لجنة التوزيع الاجباري قبل مباشرتها عملها أن تقوم بتخمين قيمة كل مقسم من مقاسم المنطقة المحددة على مصورها التقسيمي وإذا نقص أو زاد مجموع قيم المقاسم على قيم كامل عقارات وحقوق المنطقة المخمنة تعمد لجنة التوزيع إلى تعديل حق كل من أصحاب الحقوق بنسبة هذا النقص أو الزيادة.

المادة (٣٧):

على لجنة التوزيع الإجباري أن تسعى ما أمكن لإعطاء كل من أصحاب الحقوق حصته في موقع عقاره القديم أو قريبا منه ولها أن تخصص لكل ذي حق مقسما أو عدة مقاسم تعادل حصته كما يمكنها أن تخصص لعدد من أصحاب الحقوق مقسما واحدا يملكونه على الشيوع على أن يحدد مقدار الحصة الشائعة لكل منهم.

المادة (٣٨):

إذا اختلفت قيمة المقسم أو المقاسم المخصصة لذي حق عن مقدار حصته تحدد لجنة التوزيع الإجباري مقدار البدل النقدي الذي يجب عليه تأديته في حال الزيادة ومقدار ما سيتقاضاه في حال النقصان ويكون هذا البدل مستحق الأداء فورا على أنه إذا أعطي المدين مهلة من قبل الجهة الإدارية فتبقى حصته مرهونة حتى وفاء الذمة مع الفائدة القانونية.

المادة (٣٩):

أ- تنظم اللجنة مشروع التوزيع الإجباري وتبلغه إلى الجهة الإدارية التي تدعو أصحاب الحقوق للاطلاع عليه بموجب إعلان ينشر في إحدى الصحف المحلية.. وعند عدم وجودها ففي إحدى صحف العاصمة وفي لوحة إعلانات الجهة الإدارية وموقعها الالكتروني إن وجد.

ب- لكل ذي علاقة خلال ثلاثين يوما من تاريخ النشر أن يبدي ملاحظاته على مشروع التوزيع بمعروض خطي يقدمه إلى رئيس اللجنة عن طريق الجهة الإدارية.

ج- عند انتهاء المهلة المحددة في الفقرة السابقة تجتمع اللجنة وتقوم بدراسة الملاحظات إن وجدت وتصدر قرارها بالتوزيع النهائي لمقاسم المنطقة على أصحاب الحقوق.

د- يخضع قرار اللجنة بالتوزيع النهائي للطعن أمام محكمة الاستئناف المدنية في المحافظة خلال ثلاثين يوما تبدأ من اليوم التالي لتاريخ اعلانه في لوحة اعلانات الجهة الادارية.

هـ- تبت المحكمة بالطعن في غرفة المذاكرة بقرار مبرم.

المادة (٤٠):

أ- على الجهة الادارية بعد اكتساب قرار لجنة التوزيع الاجباري الدرجة القطعية ابلاغه الدوائر العقارية خلال خمسة عشر يوما لإجراء معاملات تسجيل الملكية.

ب- على الدوائر العقارية إنجاز إجراءات معاملات تسجيل الملكية خلال مدة يحددها مدير المصالح العقارية اقصاها عام واحد من تاريخ تسجيل الاضبارة في ديوانها.

المادة (٤١):

إذا وجدت الدوائر العقارية المختصة اثناء التدقيق اخطاء تمنع من تسجيل الملكية تقوم الجهة الادارية باحالة الملاحظات الواردة من الدوائر المذكورة الى لجنة التوزيع الاجباري لتصحيح هذه الاخطاء وعلى اللجنة ان تنجز تصحيح الاخطاء المشار اليها خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ دعوتها للاجتماع.

الفصل الخامس

أحكام ختامية

المادة (٤٤):

تخصص الجهة الادارية لكل من اللجان المنصوص عليها في هذا القانون مقررا أو أكثر دون أن يكون له حق التصويت مهمته تأمين البيانات والمعلومات التي تحتاج اليها وتحرير ضبوط جلساتها وتنظيم اعمالها ومتابعتها كما تضع تحت تصرف اللجان جميع ما تحتاجه من مستندات ووثائق ومعلومات وخبرات فنية.

المادة (٤٧):

يجري تقدير قيمة العقارات بالمنطقة على أساس ترك الأنقاض للمالكين وأن يصار إلى هدمها وترحيلها على حساب المنطقة بعد انتهاء المهلة التي تحددها الجهة الادارية للمالكين لأخذ أنقاض عقاراتهم.

المادة (٤٨) :

تلتزم الجهة الإدارية بتسليم أراضي المقاسم خالية من الإشغالات الى مالكيها "باستثناء المقاسم المنصوص عليها بالفقرة /ب/ من المادة/١٦/ من هذا القانون" خلال مدة اقصاها تسعون يوما بعد تاريخ حصولهم على رخص البناء عليها وللجهة الادارية أن تلجأ إلى الإخلاء بالطريق الاداري بعد انقضاء هذه المهلة ويعد القرار الاداري بالاخلاء سندا تنفيذيا ينفذ عن طريق دوائر التنفيذ القضائي.

المادة (٥١) :

يقتصر حق المخالفين الذين بنوا فوق أراضي الملاك العامة أو الخاصة أو المشترين منهم على أخذ أنقاض أبنيتهم ولا يحق لهم سوى ذلك ولا تدخل قيمة هذه الأبنية والمنشآت المخالفة في حساب حقوق المالكين ويجوز بقرار من المكتب تخصيصهم بمساكن بديلة من فائض ما يتوفر لدى الجهة الإدارية.

المادة(٥٢) :

تختص لجنة حل الخلافات بالبت في القضايا الناجمة عن العلاقات الإيجارية أو الزراعية ومخالفات البناء والاشغالات الواقعة على العقارات الخاصة في المنطقة وفق أحكام هذا القانون.

المادة (٥٣) :

يشكل وزير العدل اللجان المنصوص عليها في هذا القانون بالتنسيق مع المحافظ والجهة الادارية المختصة ويعد القضاة الجارية تسميتهم في هذه اللجان مفرغين لإنجاز مهامهم خلال المدد المحددة في هذا القانون وتعليماته التنفيذية.

المادة (٥٤) :

أ- تستثنى تعويضات أعضاء اللجان المؤلفة بموجب أحكام هذا القانون وتعويضات العاملين القائمين على تطبيقه من الحدود المنصوص عليها في القانون الاساسي للعاملين في الدولة وتعديلاته اذا انجزوا اعمالهم خلال المهل المحددة لانجازها في هذا القانون وتعليماته التنفيذية او قرار تشكيلها.

ب- يصدر وزير الإدارة المحلية بالتنسيق مع وزيري الاسكان والتنمية العمرانية والعدل قرارا خاصا بالتعويضات المستحقة لأعضاء اللجان والعاملين على تنفيذ هذا القانون وتدفع هذه التعويضات من صندوق المنطقة.

المادة (٥٦) :

يصدر الوزير التعليمات التنفيذية اللازمة لتطبيق احكام هذا القانون.

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

دمشق في ٢٦-٢-١٤٣٧ هجري الموافق ٨-١٢-٢٠١٥ ميلادي.

رئيس الجمهورية

بشار الأسد

"لجنة حل الخلافات بوزارة الأشغال العامة"

المرسوم التشريعي رقم /٤٩/ لعام ٢٠١٢

المادة/٥/:

أ. ١-ترتبط بوزير الأشغال العامة شركات الإنشاءات العامة الخاضعة لأحكام المرسوم التشريعي رقم / ٨٤ / تاريخ ٢٠٠٥/٩/٢ التالية:

- الشركة العامة لأعمال الكهرباء والاتصالات.
- الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية.
- الشركة العامة للدراسات المائية.
- الشركة العامة للمشاريع المالية.
- الشركة العامة للطرق والجسور.
- الشركة العامة للبناء والتعمير.

٢-يجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة مؤسسات وشركات عامة أخرى إلى قائمة المؤسسات والشركات المذكورة في البند / ١ / من هذه الفقرة.

ب. وزارة الأشغال العامة هي الوزارة المختصة بالإشراف على مؤسسات وشركات الإنشاءات العامة الخاضعة لأحكام المرسوم التشريعي رقم / ٨٤/ لعام ٢٠٠٥، وتتولى بوجه خاص بهذا الشأن المهام التالية:

١-تطوير هذه المؤسسات والشركات من حيث الحجم والاختصاص وتحديث أنظمتها المنصوص عليها في المادة /٨/ من المرسوم التشريعي رقم / ٨٤/ لعام ٢٠٠٥.

٢ – توزيع المشاريع على مؤسسات و شركات الإنشاءات العامة في حدود حاجة هذه المؤسسات والشركات.

٣ –التنسيق بين هذه المؤسسات والشركات وتحديد وتعزيز سبل التعاون بينها.

٤– العمل على حل ما قد ينشأ من خلاف بين هذه المؤسسات والشركات من جهة وسائر الجهات العامة من جهة أخرى بالطرق الودية، وإذا لم يتوصل إلى حل ودي فيرفع الخلاف للنظر فيه إلى لجنة مختصة تشكل لهذا الغرض بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة، وتعد قرارات هذه اللجنة ملزمة لجميع الجهات العامة بعد اعتمادها من وزير الأشغال العامة وتصديقها من رئيس مجلس الوزراء.

المادة/ ٩/:

لوزير الأشغال العامة تشكيل اللجان اللازمة لإنجاز المهام المحددة في هذا المرسوم التشريعي ويكون أعضاؤها من الوزارة والجهات العامة الأخرى، ويجوز عند الاقتضاء أن يكون بعض أعضاء هذه اللجان من غير العاملين بالدولة.

المادة/١٥/:

ينشر هذا المرسوم التشريعي في الجريدة الرسمية.

دمشق في ١٤٣٤/٩/٩ هجري والموافق ٢٠١٣/٧/١٧

رئيس الجمهورية

بشار الأسد

"لجان تحديد الأجور في العمل الزراعي"

القانون رقم (٥٦) لعام ٢٠٠٤ بشأن تنظيم العلاقات الزراعية

الفصل الرابع

في الأجور

المادة /٢٧/:

أجر العامل الزراعي هو كل ما يتقاضاه لقاء عمله مهما كان نوعه بما في ذلك ما يتقاضاه عيناً وشمل الضمائم والعلاوات أيا كان نوعها عدا الإكراميات، سواءً أكان الأجر يومياً أم أسبوعياً أم شهرياً أم موسمياً أم سنوياً أم مقطوعاً.

المادة/٢٨/:

يجب ألا يقل أجر العامل الزراعي عن حد أدنى يؤمن له النفقات الأساسية للعيش ويساعده على مجابهة متطلبات الحياة.

المادة/٢٩/:

أ . تقوم بتحديد الحد الأدنى للأجور لجان تشكل في مراكز المحافظات كما يلي:

- مدير الشؤون الاجتماعية والعمل رئيساً
- ممثل عن الاتحاد في المحافظة عضواً
- ممثل عن مديرية الزراعة والإصلاح الزراعي عضواً
- ممثل عن المحافظة عضواً
- ممثل عن أصحاب العمل تسميه غرفة الزراعة في المحافظة عضواً
- ممثل اتحاد العمال في المحافظة عضواً

ب . تعرض مقترحات اللجنة على المكتب التنفيذي في المحافظة لإبداء ملاحظاته عليها ثم ترفع هذه المقترحات إلى الوزارة لإصدار قرارات تحديد الحد الأدنى للأجور.

المادة/٣٠/:

تعقد اللجنة دورة في السنة على الأقل لتحديد الحد الأدنى للأجور لكل فئة من فئات العمال الزراعيين وعلى اللجنة قبل اتخاذ قراراتها أن تقوم بالتحقيق والدراسات والاستماع لآراء ذوي الخبرة.

المادة /٣١/:

تحدد الأجور على أساس المحافظة ويمكن في المحافظات الواسعة أن تحدد على أساس المنطقة أو عدة مناطق.

المادة /٣٢/:

يراعى في تحديد الحد الأدنى للأجور العناصر الآتية:

أ . مستوى تكاليف الحياة في المنطقة التي تحدد من أجلها من حيث الغذاء واللباس والتطبيب والسكن والتعليم والنقل.

ب . نوع العمل ومشقته.

المادة /٣٣/:

تحدد الأجور نقداً ويجوز تحديد جزء منها بصورة بدل عيني في الحالات التي يكون فيها دفع مثل هذا البدل أمراً معتاداً أو مرغوباً فيه من قبل العامل شريطة أن يكون هذا الجزء ملائماً للاستعمال الشخصي ولفائدة العامل وأسرته وأن تكون القيمة المحتسبة لمثل هذا البدل عادلة ومعقولة.

المادة /٣٤/:

يحق للعامل أن يطالب صاحب العمل بفرق الأجر المتمم للحد الأدنى للأجور أمام القضاء المختص.

المادة /٣٥/:

يعرض على لجنة تحديد الحد الأدنى للأجور كل خلاف على تفسير أو تطبيق إحدى تعريفات الأجور المحددة وفق أحكام هذا القانون.

المادة /١٦٧/:

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية دمشق في ١٤٢٥/١١/١٧هـ. والموافق ٢٠٠٤/١٢/٢٩ م.

رئيس الجمهورية

بشار الأسد

"اللجان الخاصة بقانون الاستصلاح الزراعي

(اللجان الاستئنافية، ولجنة توزيع الأراضي المستصلحة)"

المنصوص عليها بالقانون /٣/ لعام ١٩٨٤

رئيس الجمهورية

بناء على أحكام الدستور

وعلى ما أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤٠٤/٩/٢٥هـ الموافق ٦/٢٥ /١٩٨٤م

الباب الأول

استصلاح الأراضي الزراعية:

المادة/١/:

أ-يجوز بقرار من وزير الري بالاتفاق مع وزير الزراعة والإصلاح الزراعي وبعد أخذ رأي الاتحاد العام للفلاحين إعلان وجود نفع عام في استصلاح الأراضي في أي منطقة من أراضي القطر العربي السوري.

المادة/٨/:

أ-يصدر وزير الري القرارات اللازمة بتشكيل لجان فنية مهمتها :

١-وصف العقارات والمنشآت والزروع القائمة عليها وذكر أسماء شاغليها.

٢-تقدير التعويضات الناجمة عن الحرمان من استثمار الأرض والمنشآت.

٣-تقدير التعويضات الناجمة عن إتلاف المزروعات والمنشآت في حال وجوب إتلافها.

ب-مع مراعاة أحكام المادة الخامسة من هذا القانون تلتزم وزارة الري عن طريق المؤسسة صاحبة العلاقة بأداء هذه التعويضات لمستحقيها خلال ثلاثة أشهر من تقديرها بالنسبة للفقرة الثالثة وخلال سنة بالنسبة للفقرة الثانية.

ج-تشكل اللجان الفنية من:

- ممثل عن وزارة الري رئيساً
- ممثل عن فرع حزب البعث العربي الاشتراكي في المحافظة عضواً
- ممثل عن اتحاد الفلاحين في المحافظة عضواً

– ممثل عن وزارة الزراعة عضواً

– ممثل عن المحافظة عضواً

د–يؤدي أعضاء اللجان قبل مباشرتهم مهامهم اليمين أمام رئيس محكمة البداية المدنية بالمحافظة على أن يقوموا بمهامهم بشرف وأمانة وحياد مطلق.

هـ–تعلن اللجان الفنية نتيجة أعمالها في مراكز المناطق والنواحي والجمعيات الفلاحية ذات العلاقة.

المادة/٩/:

أ–يجوز لكل من وزير الري أو من يفوضه بذلك، وللمتضرر استئناف قرار اللجنة الفنية خلال عشرة أيام من تاريخ إعلانه أمام لجنة استئنافية تشكل على الوجه التالي:

– مستشار يسميه وزير العدل رئيساً

– ممثل عن وزارة الري يسميه وزير الري عضواً

– ممثل عن االتحاد العام للفالحين يسميه رئيس االتحاد العام للفالحين عضواً

ب–تبت اللجنة المذكورة بالاستئناف خلال عشرة أيام من تاريخ وصول الاعتراض إليها دون دعوة الأطراف.

ج–تعفى اللجنة من التقيد بقانون أصول المحاكمات.

د–تصدر قرارات اللجنة الاستئنافية بصورة مبرمة.

هـ–يؤدي أعضاء اللجنة اليمين القانونية المبينة في المادة السابقة أمام رئيسها قبل مباشرتهم مهامهم.

البـاب الثانـي

توزيع الأراضي المستصلحة

المادة/١٣/:

تشكل بقرار من وزير الري في كل محافظة تنفذ فيها عمليات استصلاح الأراضي لجنة أو أكثر مهمتها توزيع الأراضي المستصلحة على أصحاب الحقوق فيها وذلك وفق الأسس المحددة بهذا القانون والقرارات الوزارية المنفذة لأحكامه.

المادة/١٤/:

أ– تتألف كل لجنة من لجان توزيع الأراضي المستصلحة المنصوص عنها في المادة السابقة من:

١– قاضٍ برتبة مستشار يسميه وزير العدل رئيساً

٢- ممثل عن مكتب الفلاحين الفرعي يسميه قيادة فرع حزب البعث العربي الاشتراكي عضواً

٣- ممثل عن مجلس المحافظة يسميه المحافظ عضواً

٤- ممثل عن اتحاد الفلاحين يسميه المكتب التنفيذي لاتحاد الفلاحين بالمحافظة عضواً

٥- مهندس مدني أو ري يسميه وزير الري أو مدير عام المؤسسة أو الشركة العامة القائمة بلاستصلاح عضواً

٦- مهندس زراعي يسميه وزير الري أو مدير عام المؤسسة أو الشركة العامة القائمة بلاستصلاح ضواً

٧- مدير السجل العقاري في المحافظة أو من ينتدبه لهذه الغاية من موظفي دائرته عضواً

٨- رئيس دائرة الأعمال الفنية في المحافظة أو من ينتدبه لهذه الغاية من موظفي دائرته عضواً

٩- ممثل عن مصلحة أملاك الدولة والإصلاح الزراعي في المحافظة عضواً

ب- يتضمن القرار الصادر بتشكيل اللجنة تسمية رديف لكل من الرئيس والأعضاء تسمية الجهة التي سمت الأصيل، وينوب الرديف حكماً في حال تعذر حضوره عن الأصيل اجتماعات اللجنة.

ج- يؤدي أعضاء اللجنة أمام رئيسها اليمين المنصوص عليها في المادة (٨) من هذا القانون وذلك قبل مباشرتهم مهامهم.

المادة/١٧/:

يصدر قرار لجنة التوزيع باسم الشعب العربي في سورية ويتضمن :

أ- أسماء أصحاب الحقوق وحقوقهم ومساحة العقارات وأرقامها ومواقعها والمساحة المقتطعة من أراضي كل صاحب حق وجميع البيانات اللازمة لتسجيل الحقوق في السجل العقاري. يرفق بالقرار مخطط يثبت فيه النتائج الفنية لعملية التوزيع بمقياس ١/١٠٠٠ ويجوز تنظيم مخططات بمقاييس أخرى تكون هذه المخططات والمساحات المبينة فيها نهائية ومعتمدة وتعتبر جزءاً لا يتجزأ من القرار .

ب- تسجيل المساحات المقتطعة تنفيذاً لأحكام الفقرة "أ" من المادة /١٦/ باسم أملاك الدولة الخاصة أو إلحاقها بأملاك الدولة العامة حسب الحال .

ج- تسجيل العقارات وأجزاء العقارات العائدة لأملاك الدولة الخاصة التي يوجد للأفراد حق انتفاع عليها بموجب أحكام المرسوم التشريعي (١٦٦) لعام ١٩٦٨ والقانون (١٦١) لعام ١٩٥٨وتعديلاتهما بأسماء المنتفعين وتدون على صحائفها إشارة بتقييد حق التصرف وفق الأحكام القانونية المشار إليها.

"اللجان القضائية المتعلقة بقانون الإصلاح الزراعي"

القانون رقم /١٦١/ للعام ١٩٥٨

المادة /٩/ :

يكون لمن استولت الدولة على أرضه وفقاً لأحكام المادة الأولى الحق في التعويض ويحسب هذا التعويض على أساس عشرة أمثال متوسط بدل إيجار الأرض لدورة زراعية لا تتجاوز ثلاث سنوات أو حصة المالك منها، ويحدد هذا التعويض من قبل لجان أولية تؤلف في كل محافظة بقرار من وزير الإصلاح الزراعي من قاضٍ من وزارة العدل، ومهندس زراعي من وزارة الإصلاح الزراعي ومهندس مدني من وزارة الأشغال العامة، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن تتجاوز حصة المالك المشار إليها في هذه المادة النسب التي يحددها قانون العلاقات الزراعية رقم ١٣٤ لسنة ١٩٥٨.

ويحق لصاحب التعويض الاعتراض أمام اللجان المنصوص عليها في المادة /١٩/ من هذا القانون خلال شهر واحد من تاريخ تبليغه قرارات لجان تحديد التعويض بالطريقة الإدارية ولا تصبح هذه القرارات نهائية إلا بعد تصديقها من مجلس الإدارة ولهذا المجلس أن يعيدها إلى تلك اللجان لإعادة النظر فيها وإذا أصرت اللجنة على قرارها السابق كان للمجلس أن يتخذ في شأنه القرار الذي يراه.

المادة /١٩/ :

أولاً: أ- تشكل بقرار من وزير الإصلاح الزراعي لجنة قضائية أو أكثر برئاسة قاضٍ يسميه وزير العدل وعضوية موظفين من الحلقة الأولى أحدهما عن المديرية العامة للمصالح العقارية والثاني عن مؤسسة الإصلاح الزراعي ويحدد الاختصاص المحلي لكل من هذه اللجان بقرار من وزير الإصلاح الزراعي.

ب- تختص هذه اللجان بالقضايا والمنازعات الحقوقية بما في ذلك المستعجل منها متى كانت متعلقة بالأمور التالية:

١- القضايا والمنازعات الناشئة عن تنفيذ هذا القانون وخاصة ما يتعلق منها بملكية الأراضي الزراعية المستولى عليها أو التي تكون محلاً للاستيلاء وفاقاً للبيانات المقدمة من المالكين تطبيقاً لهذا القانون وبتحديد الملكية وتوزيع الأراضي المستولى عليها والتحقيق في البيانات والديون العقارية.

٢- القضايا والمنازعات الواقعة على الأملاك العامة المستثمرة زراعياً أو التي يمكن استثمارها أو أراضي أملاك الدولة الزراعية سواء أكانت مسجلة أم غير مسجلة أو بحق التصرف بالأراضي الأميرية والخالية والمباحة أو الأراضي الموات وذلك كله إذا تجاوزت المساحة المتنازع عليها ثلاثين هكتاراً مهما كان نوعها.

ج- تستثنى من اختصاصات اللجان القضائية المنصوص عليها في الفقرة ٢- السابقة القضايا والمنازعات التي هي في الأصل من اختصاص قضاة التحديد والتحرير والتحسين العقاري ولجان التجميل وإزالة الشيوع.

د- يمتنع على المحاكم النظر في القضايا والمنازعات التي تختص بها اللجان القضائية.

ثانياً: أ- لا تعتبر قرارات اللجان القضائية نهائية إلا بعد التصديق عليها من مجلس إدارة مؤسسة الإصلاح الزراعي فيما يتعلق بأحكام الفقرة الأولى من البند (ب) السابق، ومن لجنة عليا مؤلفة من ثلاث قضاة برتبة مستشار استئناف على الأقل فيما يتعلق بأحكام الفقرة الثانية من البند (ب) وتسمى هذه اللجنة من قبل مجلس إدارة مؤسسة الإصلاح الزراعي بناء على اقتراح وزير العدل وموافقة مجلس القضاء الأعلى.

ب- يحق لمجلس الإدارة بناء على اقتراح وزير الإصلاح الزراعي ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة يعود تقديرها إليه أن يتولى النظر بالتصديق على الأحكام التي يعود أمر التصديق عليها للجنة العليا.

ج- على اللجنة العليا أن تبت بالأحكام المعروضة عليها خلال ستة أشهر على الأكثر من تاريخ استلامها لإضبارة الدعوى.

د- لمجلس الإدارة، أو اللجنة المؤلفة وفقاً للأحكام السابقة إذا رأيا عدم التصديق على قرار اللجنة القضائية أن يعيداه إليها للنظر في القضية مجدداً على ضوء ملاحظاتهما فإذا أصرت اللجنة القضائية على رأيها السابق فللمجلس أو اللجنة التي عهد باختصاصه في التصديق أن يتخذ القرار الموضوعي الذي يريدانه ويعتبر قرارهما هذا مبرماً غير قابل لأي طريق من طرق الطعن.

ثالثاً: أ- تحيل المحاكم القضائية الخاصة جميع القضايا التي أصبحت من اختصاص اللجان القضائية إلى هذه اللجان وتتخلى عن القضايا التي أصبحت من اختصاص القضاء العادي وتحيلها إلى مراجعها فوراً.

ب- القضايا والمنازعات التي فصلت بها اللجان القضائية والمحاكم القضائية الخاصة قبل صدور هذا المرسوم التشريعي تخضع للتصديق وفقاً للأحكام السابقة.

يمنع كل مالك متصرف بأرض بعلية في المناطق التي ستستفيد خلال عشر سنوات من مشاريع الري الحكومية تزيد مساحتها عن الحد الأعلى للأراضي المروية المنصوص عليه في هذا المرسوم التشريعي من التصرف أو إنشاء أي حق عيني (عدا الرهن لدى المصرف الزراعي التعاوني) على ما يجاوز الحد الأعلى المشار إليه.

تعين هذه المناطق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس إدارة مؤسسة الإصلاح الزراعي.

"لجنة قضايا التسريح"

المنصوص عليها بالقانون رقم /٤٩/ لعام ١٩٦٢

المادة/١/:

أ- مع عدم الإخلال بأحكام المرسوم التشريعي رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته المتضمن قانون العقوبات الاقتصادية تحدد أصول تسريح العمال بما فيهم العاملين لدى الدولة وفقا للأحكام المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي.

ب- يقصد بالعاملين لدى الدولة عمال ومستخدمي الوزارات والإدارات والمصالح الحكومية والهيئات المؤسسات العامة و البلديات الخاضعين لأحكام قانون العمل رقم ٩١ لعام ١٩٥٩ أو لأحكام أنظمتهم الخاصة باستثناء الخاضعين لأحكام نظام المستخدمين الأساسي الصادر بالمرسوم ١٤٥٩ لسنة ١٩٥٠ وتعديلاته وكذلك مستخدمي وعمال وزارة الدفاع والجهات المرتبطة بها.

المادة/٢/:

على صاحب العمل الذي يرغب تسريح أحد عماله، أن يحصل مسبقاً على موافقة (لجنة قضايا التسريح) التي تشكل في كل محافظة على الوجه الآتي:

١- قاضٍ ترشحه وزارة العدل رئيساً

٢- مندوب عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل عضواً

٣- مندوب عن المحافظة وفي دمشق مندوب عن وزارة الداخلية عضواً

٤- مندوب عن نقابات العمال في المحافظة ينتخبه رؤساء النقابات القائمة فيها عضواً

٥- مندوب من أصحاب الأعمال في المحافظة تنتخبه منظماتهم بالطريقة التي يحددها وزير الشؤون الاجتماعية والعمل بقرار وذلك فيما تنظر اللجنة في موضوع تسريح يعود للقطاع الخاص. ويحل محل المندوب المذكور مندوب عن المنشآت الاقتصادية في القطاع العام التي تخرج عن مفهوم الدولة المحدد في الفقرة (ب) من المادة /١/ السابقة وذلك فيما تنظر اللجنة في موضوع تسريح يعود لهذا القطاع . ويتم انتخاب هذا المندوب بالطريقة التي يحددها وزير الشؤون الاجتماعية والعمل بقرار. وإذا كانت اللجنة تنظر في موضوع تسريح العاملين في الدولة المشار إليهم في الفقرة (ب) من المادة /١/ من هذا المرسوم التشريعي فيحل محل مندوب أصحاب الأعمال مندوب من الجهة التي يعمل لديها العامل وتتم تسمية هذا المندوب بكتاب يصدر عن الجهة المذكورة.

المادة/٣/:

أ- يعين أو ينتخب المندوبون حسب الحال لمدة سنة قابلة للتجديد. كما يعين أو ينتخب عضو ملازم لكل من المندوبين الأصليين يقوم مقامه عند غيابه، وللرئيس أن يسمي أحد موظفي مديرية العمل في المحافظة كاتبا للجنة وأحد آذنيها محضرا لها.

ب- تسمى هذه اللجان بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل.

المادة/٤/:

تنحصر مهام اللجنة المشكلة بموجب هذا المرسوم التشريعي في القضايا المتعلقة بالتسريح الإفرادي التي لا تؤدي إلى توقف عن العمل.

وعلى اللجنة إذا ما تبين لها أن القضية المحالة إليها تدخل في نطاق التوقف الجزئي أو الكلي عن العمل أن تتوقف عن النظر في الطلب المقدم إليها بهذا الشأن. وتطلب إلى أصحاب العلاقة عرض الموضوع على وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

وتستأنف اللجنة النظر في القضية في ضوء ما تقرره الوزارة ويعتبر التسريح تسريحاً إفرادياً دون مبرر حكماً إذا ما قضى قرار الوزارة برفض وقف العمل.

المادة/٥/:

١- تقدم طلبات التسريح إلى مديرية الشؤون الاجتماعية والعمل في المحافظة قبل شهر من التاريخ المحدد للتسريح على أن يتضمن الطلب أسماء العمال المراد تسريحهم. وأجورهم الفعلية. والعمل الذي يمارسونه والأسباب الداعية للتسريح.

٢- تقوم مديرية الشؤون الاجتماعية والعمل المذكورة بالتدخل إدارياً بين صاحب العمل والعمال لتسوية موضوع التسريح بصورة ودية. فإذا لم تتم التسوية تعين عليها أن تحيل الطلب خلال مدة لا تتجاوز أسبوعاً من تاريخ تقديمه إلى لجنة قضايا التسريح في المحافظة وترفق هذا الطلب بمذكرة تتضمن ملخصاً للنتائج التي حصلت عليها من تدخلها الإداري وملاحظاتها على الموضوع بصورة عامة.

المادة/٦/:

للعامل الذي ينذر بالتسريح أو يفصل من العمل بغير الطرق المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي، ويرى أن إنذاره أو فصله كان بدون مبرر ؛ أن يطلب وقف تنفيذ هذا الفصل. ويقدم هذا الطلب إلى مديرية الشؤون الاجتماعية والعمل الذي يقع في دائرتها محل العمل خلال مدة لا تتجاوز /١٠/ أيام من تاريخ تسريحه أو تاريخ إنذار صاحب العمل له بذلك.

وتتخذ المديرية المذكورة نفس الإجراءات المنصوص عليها في المادة السابقة.

المادة/٧/:

تتولى اللجنة دراسة طلبات التسريح. والأسباب المستند إليها. وسائر الظروف المحيطة به، وإعطاء القرار بالموافقة على التسريح أو برفضه.

على اللجنة أن تقوم بالتحقيقات اللازمة في القضية المعروضة عليها قبل إعطاء القرار. وتساعدها في هذه التحقيقات مديرية الشؤون الاجتماعية والعمل والدوائر المختصة الأخرى عند الحاجة.

المادة/٨/:

تصدر اللجنة قراراتها بالسرعة الممكنة بالقضايا المعروضة عليها بالموافقة على التسريح أو برفضه وفي موعد لا يتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ استلام طلبها.

المادة/٩/:

١- إذا رغب صاحب العمل بوقف العامل عن عمله بالاستناد إلى أحكام المادة ٦٧ من قانون العمل فعليه أن يحصل على موافقة مسبقة من لجنة قضايا التسريح المختصة على ذلك.

٢- تبحث اللجنة في طلب الوقف لجهة الضرر المحتمل حدوثه لصاحب العمل أو لمنشأته نتيجة استمرار عقد العمل وتقرر في ضوء ذلك الموافقة على وقف العامل عن العمل أو رفض ذلك الوقف.

٣- يستفيد العمال الموقوفون عن العمل دون موافقة مسبقة من أحكام المواد ١٣ و ١٤ و ١٧ من هذا المرسوم التشريعي وتحسب نسب الأجور المدفوعة لهم من أصل أجورهم المستحقة تطبيقا لحكم الفقرة الأخيرة من المادة ٦٧ من قانون العمل.

٤- للعامل الموقوف عن العمل دون أجر ممارسة أي عمل آخر لحسابه أو لدى صاحب عمل آخر فترة وقفه عن العمل.

المادة/١٠/:

تراعي اللجنة أحكام المادتين ٦٧ و٧٦ من قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ والأسباب الأخرى التي تقدر ضرورتها.

المادة/١١/:

تحال القضايا المتعلقة بالتسريح بدون مبرر المعروضة على القضاء تنفيذا لأحكام المادة ٧٥ من قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ ولم يفصل بها بتاريخ صدور هذا المرسوم التشريعي كما تحال القضايا المعروضة أيضا على وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وفروعها في المحافظات إلى لجنة قضايا التسريح في المحافظة معفاة من جميع الرسوم.

المادة/١٢/:

تستند اللجنة في اتخاذ قراراتها بالموافقة على التسريح أو برفضه إلى أحكام قانون العمل الصادر بالقرار بالقانون ٩١ لسنة ١٩٥٩ التي لا تتعارض مع أحكام هذا المرسوم التشريعي والى الأحوال الاقتصادية والاجتماعية وسائر الظروف الأخرى المحيطة بالعمل الذي يمارسه العامل ويزاوله صاحب العمل.

المادة/١٣/:

أ- إذا لجأ أصحاب الأعمال إلى تسريح عمالهم بعد رفض طلباتهم المتعلقة بالتسريح أو لجئوا إلى التسريح دون عرض الطلب على اللجنة المختصة وفق أحكام هذا المرسوم التشريعي يلزمون بدفع الحد الأدنى المقرر أصولا لأجور عمالهم المعينين أو ٨٠% من أجورهم الفعلية أيهما أكثر.

ب- مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة (أ) السابقة. يعتبر عقد العمل موقوفاً طيلة المدة التي تنظر خلالها دعوى تظلم العامل من تسريحه أمام لجنة قضايا التسريح ومحكمة الاستئناف المختصة.

ج- فإذا صدر الحكم النهائي برفض التسريح استأنف العقد بقية آثاره الحقوقية حكما بين الطرفين وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم ومع مراعاة نص الفقرة الأولى من هذه المادة.

المادة/١٤/:

تنظم مديرية العمل بناء على طلب العمال في كل شهر جداول بأسماء العمال المسرحين بدون موافقة من المرجع المختص أو بأجورهم المستحقة حسب نص المادة السابقة وتصدق هذه الجداول من رئيس لجنة قضايا التسريح في المحافظة وتعتبر قابلة للتنفيذ بواسطة دوائر التنفيذ فيما إذا ارفض صاحب العمل دفع الأجور إلى عماله. واستثناء من أي نص قانوني آخر لا يجوز لأية جهة كانت فيما عدا لجنة قضايا التسريح وقف تنفيذ الجداول المشار إليها في الفقرة السابقة. كما لا يجوز لأي سبب كان الحجز على المبالغ المستحقة بموجب هذه الجداول إلا في الأحوال والحدود التي نصت عليها المادة ٥٢ من قانون العمل. ويكون قرار اللجنة في هذا الشأن قابلا للاستئناف أمام محكمة الاستئناف المختصة.

المادة/١٥/:

تقطع عن العمال الأجور التي كانوا يتقاضونها تنفيذا للمادتين السابقتين من هذا المرسوم التشريعي عند مباشرتهم أعمالاً حرة أو استخدامهم لدى أي صاحب عمل. ويعتبر العامل في هذه الحالة منفصلاً عن عمله السابق حكماً ويتقاضى تعويض أو معاش الشيخوخة حسب الحال ووفقا للأحكام القانونية النافذة وتدخل المدة التي تقاضوا عنها الأجور تنفيذا لهذا النص في الخدمة المقبولة في حساب التعويض أو المعاش وتقطع عنها الاشتراكات القانونية.

المادة/١٦/:

يجوز أن تستأنف قرارات اللجنة أمام محكمة الاستئناف المدنية في المحافظة خلال /٥/ أيام من تاريخ تبليغها لأصحاب العلاقة وتنظر هذه المحكمة في القضية المستأنفة إليها في غرفة المذاكرة وفقاً للأصول المتبعة في القضاء المستعجل ويكون حكم هذه المحكمة مبرماً وغير قابل لأي طريق من طرق المراجعة.

المادة/١٧/:

إذا تقدم صاحب العمل بالاستئناف إلى المحكمة المذكورة فيجب عليه في هذه الحالة الاستمرار في دفع الأجور إلى العامل. أما إذا كان العامل هو المستأنف فيحق لصاحب العمل أن يتوقف عن دفع الأجور من تاريخ تبلغه قرار اللجنة. على أن تدفع هذه الأجور فيما إذا قضى قرار محكمة الاستئناف النهائي بإعادته إلى العمل.

المادة/١٨/:

١- يخرج عن حدود تطبيق هذا المرسوم التشريعي انتهاء علاقة العمل في نهاية المدة المتعاقد عليها نصا. أو في نهاية العمل بحسب طبيعته في الحالات الآتية:

أ- إذا كان العامل معينا تحت الاختبار بعقد خطي.

ب- في الأعمال الموسمية أو العرضية المؤقتة أو المحددة بطبيعتها.

ج- في العقود المحددة المدة التي لم تحدد أو تمدد.

٢- يجوز لصاحب العمل فسخ عقد العمل دون موافقة مسبقة من لجنة قضايا التسريح إذا توفرت في العامل المسرح الشروط القانونية لاستحقاق معاش الشيخوخة.

المادة/١٩/:

لا يجوز للجنة قضايا التسريح أن تقرر الموافقة على تسريح العامل إذا ثبت لديها أن الباعث على طلب الفصل هو نشاط العامل النقابي أو انضمامه إلى النقابة أو امتناعه عن الانتساب إليها أو الانسحاب منها أو قيامه بتنفيذ قرارات النقابة الأصولية.

المادة/٢٠/:

تحدد أصول اجتماعات اللجنة ونصاب الحضور وطريقة التصويت وكيفية تبليغ قراراتها وتحديد تعويضات أعضائها وموظفيها بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل.

المادة/٢١/:

تلغى أحكام المادتين ٧٤ و٧٥ من قانون العمل الصادر بقرار بالقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ والأحكام المخالفة.

المادة/٢٢/:

يصدر وزير الشؤون الاجتماعية والعمل القرارات التنفيذية والتعليمات اللازمة لتطبيق أحكام هذا المرسوم التشريعي.

المادة/٢٣/:

ينشر هذا المرسوم التشريعي في الجريدة الرسمية.

دمشق في ٣-٤-١٩٦٢

قائمة المراجع

أولاً _ باللغة العربية:

١) الكتب والمؤلفات العامة:

د. إبراهيم حامد طنطاوي:

الحماية الجنائية لإيرادات الدولة من الضرائب على الدخل، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ٢٠٠٦).

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا:

أصول القانون الإداري (دار المطبوعات الجامعية، مصر: الإسكندرية، ١٩٩٣).

د. إبراهيم نجيب سعد:

القانون القضائي الخاص (مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، مصر: الإسكندرية، ١٩٧٣).

د. أحمد أبو الوفا:

المرافعات المدنية والتجارية (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، (٢٠١٢).

د. أحمد السيد صاوي:

الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٠).

د. أحمد فتحي سرور:

الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٨١).

د. أحمد محمد جمعة:

الطعون الإستئنافية أمام محاكم مجلس الدولة (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ٢٠٠٠).

د. أحمد مسلم:

أصول المرافعات "التنظيم القضائي والإجراءات والأحكام" (دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر: القاهرة، ١٩٧١).

د. الكوني علي عبودة:

قانون علم القضاء، ج ١ (منشورات جامعة ناصر، ليبيا: طرابلس، ١٩٩١).

د. الياس اليوسف:

القضاء الإداري، القسم العملي (الطبعة الرابعة، مطبعة جامعة دمشق، سورية: دمشق، ١٩٩١).

د. أمينة مصطفى النمر:

مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ١٩٦٧).

د. أنور أحمد رسلان:

القانون الإداري (مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، طبعة خاصة بسورية، ٢٠٠٢).

د. بكر القباني:

العرف كمصدر للقانون الإداري (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٧٥).

د. جورج سعيد:

دولة القانون "مفاهيم أولية" (منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ٢٠٠٠).

د. حازم بيومي المصري:

الموسوعة التأصيلية في المرافعات المدنية والتجارية "الاختصاص"، ج ١، ط ١(دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ٢٠١٢).

د. حامد عبد الكريم الجبوري:

ضمانات القاضي في الشريعة الاسلامية والقانون "دراسة مقارنة"، ط١ (منشورات الحلبي، لبنان: بيروت، ٢٠٠٩).

د. حسن جوخدار:

-أصول المحاكمات الجزائية "في الدعاوى التي ينظرها القضاء الجزائي"، الجزء الأول (مطبعة الإنشاء، سورية: دمشق، ١٩٨١).

- أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الثاني (مطبعة الإنشاء، سورية: دمشق ١٩٨١).

د. حسن كيرة:

المدخل إلى القانون (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ١٩٩٨).

د. حسن مصطفى البحري:

- القانون الدستوري والنظم السياسية (منشورات جامعة الشام الخاصة، سورية: دمشق، ٢٠٢١).

- القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية (جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ٢٠٢١).

- الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، الطبعة الأولى (كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ٢٠٢١).

د. حسني الجندي:

القانون الجنائي الضريبي، الجزء الأول، ط ١(دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ٢٠٠٥/٢٠٠٦).

د. حمدي القبيلات:

الوجيز في القضاء الإداري، ط ١(دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ٢٠١١).

د. رمزي الشاعر:

- النظرية العامة للقانون الدستوري (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٨٣).

- قضاء التعويض " مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية " (دار النهضة العربية مصر: القاهرة، ١٩٨٦).

د. زين العابدين بركات:

مبادئ القانون الإداري (منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ١٩٨١).

د. سامي جمال الدين:

– القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ١٩٨٢).

– الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري – دعاوى الإلغاء– (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ١٩٩١).

– نظرية العمل الإداري (منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ١٩٩٣).

– القانون الإداري، المجلد الأول (دار المطبوعات الجامعية، مصر: الإسكندرية، ١٩٩٦).

د. سعاد الشرقاوي:

النظم السياسية في العالم المعاصر، الجزء الأول، الطبعة الثانية (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٨٢).

د. سعيد نحيلي. د. عبسي الحسن:

القانون الإداري " النشاط الإداري" (منشورات كلية الحقوق، جامعة حلب، سورية: حلب، ٢٠٠٧).

د. سعيد نحيلي:

– القانون الإداري (المبادئ العامة)، الجزء الأول (منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، سورية: حمص، ٢٠١٣).

– القانون الإداري ج٣ "الرقابة على أعمال الإدارة العامة"، (منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية: دمشق، ٢٠٢١)

د. سعيد نحيلي. د. عمار التركاوي:

القانون الإداري المبادئ العامة (منشورات كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ٢٠١٨).

د. سليمان الطماوى:

– قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ١٩٧٦).

– القضاء الإداري، الجزء الأول، ط ٥ (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة.، ١٩٧٩).

– الوجيز في القانون الإداري، (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ١٩٩٧).

– السلطات الثلاث، ط ٦ (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ١٩٩٩).

– مبادئ القانون الإداري، ط ٦ (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ٢٠٠٧).

– النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، ط ٤ (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ١٩٧٦).

د. سمير محمود قطب:

حدود السلطة والمسئولية الإشرافية (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٧).

المستشار سمير يوسف البهي:

شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته، (دار الكتب القانونية بالمحلة الكبرى، الطبعة الأولى، مصر: القاهرة، ١٩٩٥).

د. شواخ الأحمد:

التشريعات الاجتماعية قانون العمل، (منشورات كلية الحقوق جامعة حلب، سورية: حلب، ٢٠٠٤).

د. صلاح الدين سلحدار:

أصول المحاكمات المدنية، (منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، سورية: حلب، ١٩٩٤).

د. طعيمة الجرف:

– رقابة القضاء على الأعمال الإدارة العامة "قضاء الإلغاء"، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٧٧)

– القانون الإداري، (مكتبة القاهرة الحديثة، مصر: القاهرة، ١٩٧٠).

د. عادل سيد فهيم:

القوة التنفيذية للقرار الإداري (الدار القومية للطباعة والنشر، مصر: القاهرة، ١٩٨١).

د. عبد الإله الخاني:

القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الثاني (التنظيم الإداري)، الطبعة الثانية (منشورات جامعة دمشق، دون تحديد سنة النشر).

د. عبد الرزاق السنهوري:

الوسيط في شرح القانون المدني– حق الملكية –، ج٨، (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ١٩٦٨).

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة:

المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري، (المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، مصر: القاهرة، ٢٠٠٨).

د. عبد الغني بسيوني عبد الله:

النظم السياسية والقانون الدستوري، الكتاب الأول، (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ١٩٩٧).

د. عبد الفتاح حسن:

القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، ج ١، (مكتبة الجلاء، مصر: المنصورة، ١٩٧٨).

د. عبد الله طلبة:

– الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة حلب، كلية الحقوق، (مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، سورية: حلب، ١٩٩٥/١٩٩٦).

– الإدارة العامة، ط٦، (منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ١٩٩٨).

د. عثمان خليل عثمان:

– القانون الإداري "مجلس الدولة"، الكتاب الثاني، ط ٢، (دار الفكر العربي، مصر: الإسكندرية، ١٩٥٠).

– مجلس الدولة ورقابة أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، ط ٥، (الناشر عالم الكتب، مصر: القاهرة، ١٩٦٢).

د. عدنان العجلاني:

الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث "القضاء الإداري ومجلس الدولة"، (مطبعة جامعة دمشق، سورية: دمشق، ١٩٦٥).

د. عصام الشهابي:

التشريع الضريبي، (منشورات جامعة حلب، سورية: حلب، ٢٠١١).

د. عصمت عبد الله الشيخ:

مبادئ ونظريات القانون الإداري "امتيازات الإدارة العامة"، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٩).

د. علي خطار شطناوي:

موسوعة القضاء الإداري، ج ١، ط ٣، (دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ٢٠١١).

د. فرحان المساعيد:

الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، ط ١، (دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ٢٠٠١).

د. فواد العطار:

– رقابة القضاء لأعمال الادارة ودراسة لأصول هذه الرقابة ومدى تطبيقها في القانون الوضعي، الطبعة الثانية (مطابع دار الكتاب العربي، مصر: القاهرة، ١٩٦٠/١٩٦١).

– القضاء الإداري، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٦٦/١٩٦٧).

– القانون الإداري، ط ٣، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٧٦).

د. فوزت فرحات:

القانون الإداري " الكتاب الثاني"، (منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ٢٠١٢).

د. ماجد راغب الحلو:

– القضاء الإداري، (مؤسسة شباب الجامعة، مصر: الإسكندرية، ١٩٧٤).

– النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، (منشأة المعارف، مصر: القاهرة، ٢٠٠٠).

د. مازن ليلو راضي: الوجيز في القضاء الإداري الليبي، (دار المطبوعات الجامعية، مصر: الإسكندرية، ٢٠٠٣).

د. محسن خليل:

– النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٢، (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ١٩٧١).

– القضاء الإداري اللبناني، (الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان: بيروت، ١٩٧٨).

د. محمد الحسين. د. مهند نوح:

القانون الإداري، أعمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، (كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٠/٢٠١١).

د. محمد الحلاق. د. عبد الهادي الحردان:

دراسات في التشريع الضريبي، ط ١، (منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ٢٠٠٣/٢٠٠٤).

د. محمد أنس جعفر:

الوسيط في القانون العام " القضاء الإداري"، ط ٢، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٠).

د. محمد حمد الغرايبة:

نظام القضاء في الإسلام، ط ٢، (دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ٢٠٠٤).

د. محمد رفعت عبد الوهاب:

– المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري، (الدار الجامعية، لبنان: بيروت، ١٩٩٢).

– أصول القضاء الإداري، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٣).

– مبادئ وأحكام القانون الإداري، (منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ٢٠٠٢).

د. محمد سعيد أمين:

فكرة المعيار الوظيفي في تمييز القرار الإداري، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٥).

د. محمد عبد الخالق عمر:

النظام القضائي المدني، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٧٦).

د. محمد علي راتب:

قضاء الأمور المستعجلة، ط ٧، (منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان: بيروت، ٢٠٠٩).

د. محمد فؤاد مهنا:

مبادئ وأحكام القانون الإداري في مصر، ج ١، (مؤسسة شباب الجامعة، مصر: الإسكندرية، ١٩٥٢).

د. محمد كامل ليلة:

الرقابة على أعمال الإدارة، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٦٧).

د. محمود محمد حافظ:

– القضاء الإداري "دراسة مقارنة "، الطبعة الثالثة، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٦٧).

– القرار الإداري "دراسة مقارنة"، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٧٥).

د. محمود محمد الكيلاني: أصول المحاكمات والمرافعات المدنية، المجلد الأول، ط ١، (دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ٢٠١٢).

د. مصطفى ابو زيد فهمي:

القانون الإداري، (الدار الجامعية، مصر: الإسكندرية، ١٩٩٢).

د. مصطفى البارودي:

الوجيز في الحقوق الدستورية، (مطبعة جامعة دمشق، سورية: دمشق، ١٩٥٩/١٩٦٠).

د. مصطفى المتولي قنديل:

الوجيز في القضاء والتقاضي، ط ١، (دار الآفاق المشرقة ناشرون، الأمارات العربية المتحدة: الشارقة، ٢٠١١).

د. مصطفى كمال وصفي الرفاعي:

أصول اجراءات القضاء الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية في مصر وسوريا، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٦١).

أ. مصباح المهايني:

مبادئ القضاء الإداري في أربعين عاماً، الجزء الثالث، (مؤسسة النُّوري، سورية: دمشق، ٢٠٠٥).

د. مهند نوح:

القانون الإداري " الجزء الأول"، (منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية: دمشق، ٢٠١٨).

أ. محمد نذير سنان:

الوسيط في شرح قانون الضريبة على الدخل (الطبعة الأولى، نقابة المحامين، فرع دمشق، سورية: دمشق،٢٠٠١).

د. نبيل إسماعيل عمر:

أصول المرافعات المدنية والتجارية. ط ١، (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ١٩٨٦).

د. نجم الأحمد:

- الاستملاك (بدون دار نشر، سورية: دمشق، ٢٠٢٣).
- الوجيز في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية: دمشق، ٢٠١١).
- القانون الإداري، ج ٣ (منشورات الجامعة الافتراضية السورية، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ٢٠١٨).

د. نجم الأحمد. د. أحمد إسماعيل:

الإدارة العامة، (منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، ٢٠١٤).

د. نجيب أحمد عبد الله الجبلي:

ضمانات استقلال القضاء، (المكتب الجامعي الحديث، مصر: الإسكندرية، ٢٠٠٧).

د. نشأت عبد الرحمن الأخرس:

شرح قانون اصول المحاكمات المدنية، ج ١، ط ١، (دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ٢٠٠٨).

د. نواف كنعان:

القانون الإداري الكتاب الأول، ط ١، (دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ٢٠٠٢).

د. نوري لطيف:

القانون الدستوري – المبادئ والنظريات العامة– ط ١، (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، ١٩٧٦).

أ. نوري ضبيط:

دراسات في الضريبة على الدخل (منشورات جامعة حلب، سورية: حلب، ١٩٦٣).

د. هاني علي الطهراوي:

النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، (دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن: عمان، ٢٠٠٧).

د. وجدي راغب فهمي:

النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، (منشأة المعارف، مصر: القاهرة، ١٩٧٤).

٢) الكتب والمؤلفات المتخصصة:

د. إسلام إحسان:

الدفوع في التأديب فقهاً وقضاءً، (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ٢٠١٨).

د. القطب محمد طبلية:

العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر، ط ١، (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة ١٩٦٤).

د. بدرخان عبد الحكيم إبراهيم:

المعيار المميز للعمل القضائي، (دار العلوم للتحقيق والطباعة والنشر والتوزيع، مصر: القاهرة، ١٩٨٣).

د. ثروت عبد العال أحمد:

– معيار تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٧).

– إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام "القانون رقم /٤٩/ لسنة ١٩٧٢ "، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٥).

دعاس أسعد سليم:

شرح قانون الضرائب على الدخل في الجمهورية العربية السورية، (مكتبة الصفدي، سورية: دمشق، ٢٠٠٤).

د. رفيق الأختيار:

الضريبة على الدخل: أصول محاسبتها وتحققها، ج ١، (منشورات جامعة دمشق، سورية: دمشق، ١٩٦٣).

د. رمضان صديق:

إنهاء المنازعات الضريبية الناشئة عن تطبيق القوانين الضريبية والاتفاقيات الدولية "دراسة مقارنة"، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ٢٠٠٦).

د. زكريا محمد بيومي:

المنازعات الضريبية في ربط وتحصيل الضرائب، (مطبعة جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، ١٩٩٠).

د. سليمان الطماوي:

القضاء الإداري– قضاء التأديب–، (دار الفكر العربي، مصر: الإسكندرية، ١٩٨٧).

د. سمير عبد الله سعد:

إجراءات المحاكمة التأديبية أمام المجالس التأديبية، (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ٢٠١١).

أ. صبحي السلوم:

شرح قانون الاستملاك، (مكتبة الأسد، سورية: دمشق، ١٩٩٨).

د. عبد الباسط وفا:

المنازعات الضريبية وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل رقم /٩١/ لسنة ٢٠٠٥، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ٢٠٠٧).

د. عبد الحكم فوده:

ضوابط الاختصاص القضائي في المواد الجنائية والإدارية والشرعية على ضوء الفقه وأحكام القضاء، (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ١٩٩٠).

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة:

الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، (منشأة المعارف، مصر: الإسكندرية، ٢٠٠٨).

د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر:

الضمانات التأديبية، (كلية الحقوق، مصر: جامعة القاهرة، ١٩٧٩).

المستشار عبد الوهاب البنداري:

الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، (دار الفكر العربي، مصر: القاهرة، بدون عام نشر).

د. عزيزة الشريف:

النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٨٨).

د. علي جمعة محارب:

التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، مصر: الإسكندرية، ٢٠٠٤).

أ. عبد الهادي عباس:

الاختصاص القضائي واشكالاته، (مكتبة الأسد، سورية: دمشق، ٣).

د. فهمي عزت:

سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، (عالم الكتب، مصر: القاهرة، ١٩٨٠).

د. محسن العبودي:

أحكام تأديب ضباط الشرطة مع دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التأديب وقراراتها، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٠).

د. محمد أحمد عبد الرعوف محمد:

المنازعة الضريبية في التشريع المصري والمقارن، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ٢٠٠٠).

د. محمد علي عوض الخزاري:

المنازعات الضريبية ووسائل إنهائها (دراسة مقارنة)، ط ١، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ٢٠٠٢).

د. محمد فتوح عثمان:

التحقيق الإداري، (دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، مصر: القاهرة، ١٩٩٨).

د. محمد ماهر أبو العينين:

التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، بدون عام نشر).

د. مصطفى عفيفي:

فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، (جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر: القاهرة، ١٩٧٦).

د. مغاوري محمد شاهين:

القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين فاعلية والضمان، (مكتبة أنجلو المصرية، مصر: القاهرة، ١٩٨٦).

أ. محمد نذير سنان:

قانون ضريبة الدخل بين النص والتطبيق، ط ١، (مؤسسة حسين عدي للنشر والتوزيع، سورية: دمشق، ٢٠٠٥).

د. موفق سمور المحاميد:

الطبيعة القانونية لقرارات تقدير ضريبة الدخل "دراسة مقارنة"، (الدار العلمية والدولية، الأردن: عمان، ٢٠١١).

د. نصر الدين مصباح القاضي:

النظرية العامة في التأديب، (دار النهضة العربية، مصر: القاهرة، ١٩٩٩).

د. وجدي راغب فهمي:

النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، (منشاة المعارف بالإسكندرية، مصر: الإسكندرية، ١٩٦٧).

د. يوسف اليونس:

الحصانة والملاحقة والتأديب في التشريع السوري، ط ١، (دار طلاس، سورية: دمشق، ٢٠٠٨).

٣) الرسائل العلمية:

أ- رسائل الدكتوراه:

د. أحمد محمد مليجي:

نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي " دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٧٩.

د. بثينة علي سليمان:

الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، سنة ٢٠٢٢.

د. ثروة محمود عوض:

التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٩٤.

د. ثروت محجوب:

دور النيابة الإدارية في قضاء التأديب، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، رسالة الدكتوراه، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٩٤.

د. جودت الملط:

المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، سنة ١٩٦٧.

د. حسن مصطفى البحري:

الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة (٢٠٠٥/٢٠٠٦).

د. خالد لفتة شاكر:

الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق: بغداد، سنة ١٩٩٢.

د. زكريا محمود رسلان:

إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، كلية الحقوق، سورية: حلب، سنة ٢٠١١.

د. عاصم أحمد عجيلة:

طاعة الرؤساء وحدودها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، سنة ١٩٧٦.

د. عبد العزيز بديوي:

الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٧١.

د. عبد الله محمود أمين:

تقويم فاعلية نظام التحاسب الضريبي لضريبة الدخل في العراق، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، مصر: القاهرة، سنة ٢٠٠٠.

د. عصام عبد الوهاب البرزنجي:

السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، ١٩٧١.

د. عمار مرشحة:

انعدام قرارات الاستملاك في سورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، سورية: حلب، سنة (٢٠١٥/٢٠١٤).

د. عمرو فؤاد أحمد بركات:

السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٨٩.

د. قدري نقولا عطية:

ذاتية القانون الضريبي وأهم تطبيقاته، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، مصر: الإسكندرية، سنة ١٩٦٠.

د. محسن غالب عبد الله محسن:

سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٩٧.

د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن:

الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٩٨.

د. محمد رضا السيلاوي:

المنازعات الضريبية في التشريع الضريبي العراقي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، لبنان: بيروت، سنة ٢٠١٥.

د. محمد سيد أحمد:

التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة "دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، سنة ٢٠٠٢.

د. محمد كامل ليله:

نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر: القاهرة، سنة ١٩٩٢.

د. محمد مختار محمد عثمان:

الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٧٣.

د. محمود سلامة جبر:

نظرية الغلط البين في التقدير في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٩٢.

د. مليكة الصروخ:

سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر: القاهرة، سنة ١٩٨٣.

د. منصور إبراهيم العتوم:

المسؤولية التأديبية للموظف العام – "دراسة مقارنة "، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، سورية: جامعة دمشق، سنة ١٩٨٤.

د. هيثم محمد حليم غازي:

مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر: الإسكندرية، سنة ٢٠٠٩.

ب- رسائل الماجستير:

أ. أيمن اسمندر:

الجوانب الإجرائية للمساءلة التأديبية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، سنة ٢٠٢١.

أ. كامل حميشه

مدى دستورية الاستملاك في ظل القانون السوري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، ٢٠٢٣.

أ. محمد زاهر المخللاتي:

آلية تقدير البدل النقدي للاستملاك بين النص والتطبيق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية: دمشق، سنة ٢٠٢٢.

أ. فائز شعبان شاهين:

طرق الطعن في تقدير دخل المكلفين بضريبة الدخل "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية: دمشق، سنة ٢٠١٨.

٤) الأبحاث والمقالات:

د. أحمد حافظ عطية نجم:

الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية، (بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية_ – العدد الأول – السنة الثالثة والعشرون، مصر: القاهرة، سنة ١٩٨١).

د. أحمد كمال الدين موسى:

نظام مفوضي الدولة في مصر، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الحادية عشر، العدد الرابع؛ وكذلك مقاله بعنوان الجهة المختصة بتحضير الدعوى الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، السنة العشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٧٨.

د. إدوار غالي الذهبي:

– اللجان الإدارية ذات الاختصاص الجنائي، مجلة إدارة القضايا المصرية، العدد ١، السنة السادسة، في ٦ مارس، سنة ١٩٦٢.

– تعويض المحكوم ببراءته، بحث منشور بمجلة هيئة قضايا الدولة المصرية، السنة الخمسون، العدد الأول، مارس ٢٠٠٦.

بشار المنجد:

منازعات الضرائب والرسوم ومشكلة الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري، مقالة منشورة في مجلة المحامون، السنة /٤٨/، العدد الثاني، سنة ١٩٨٣.

د. ثروت بدوي:

الدولة القانونية، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الثالثة، مصر: القاهرة، سنة ١٩٥٩.

د. حسن مصطفى البحري:

دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء "دراسة تحليلية"، منشور في مجلة المحامون التي تصدرها نقابة المحامين في سورية، الأعداد /٧-٨-٩-١٠-١١-١٢/ تموز، آب، أيلول، تشرين أول، تشرين ثاني، كانون أول، السنة /٨١/ صفحة /٤٢٦ -٤٤٢/.

د. حسن زكريا:

موانع المسؤولية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بحث منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني – العدد الأول – السنة الثانية، مصر: القاهرة، سنة ١٩٦٣.

د. حلمي الدقدوقي:

تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /٩٤٨/ لسنة ٢٧ ق، مجلة الأمن العام، تصدر عن وزارة الداخلية المصرية، العدد ١٢٦، عام ١٩٨٩.

د. سالم الشوابكة. د. عبد الرؤوف الكساسبة:

وسائل الإثبات أمام القضاء الضريبي، بحث منشور بمجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٢، العدد الثاني، سنة ٢٠٠٦.

د. سالم الشوابكة:

قرار تقدير ضريبة الدخل وطرق الطعن به، بحث منشور في مجلة الحقوق – جامعة الكويت، العدد الثاني، السنة الرابعة والعشرون، يونيو سنة ٢٠٠٠.

د. عارف السعايدة:

دور الإثبات في حل المنازعات الضريبية وفقاً لقانون ضريبة الدخل الأردني رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥، بحث منشور في مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد العشرون العدد الثاني، سنة ٢٠١٢.

د. عبد الباسط جميعى:

سلطة القاضي الولائية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد /١١/، العدد /٢/، سنة ١٩٩٠.

د. عبد الحميد كمال حشيش:

دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب، مجلة العلوم الإدارية، مجلد ١٠، العدد ٣، الناشر المعهد الدولي للعلوم الإدارية، الشعبة المصرية، سنة ١٩٦٨.

د. عبد العزيز السيد الجوهري:

الطعن الإداري والتظلم الإداري، مجلة المحاماة المصرية، العدد١، السنة ٦٧، في ٢ يناير، سنة ١٩٨٧.

د. عبد الفتاح حسن:

السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول والثاني، السنة السابعة، مصر: القاهرة، سنة ١٩٦٥.

د. علاء الدين جبل. د. محسن المهر:

دراسة تحليلية لإجراءات تحقق ضريبة الدخل على الأرباح الحقيقية، بحث منشور في مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد /٢٧/، العدد /٢/، سنة ٢٠٠٥.

عادل يونس:

– دراسة تطبيقات القضاء العادي الفرنسي للتمييز بين العملين القضائي والإداري، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصرية، المجلد /٩/، العدد/١١/، مصر: القاهرة، سنة ١٩٥٨.

– رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات سلطات التحقيق والاتهام " دراسة نظرية وعملية مقارنة للعمل القضائي، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصرية، المجلد /٥/، مصر: القاهرة، سنة ١٩٥٤.

عزة ضاحي:

القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٦٠م لغاية عام ١٩٧٥ "، الجزء الأول، طبعة ١٩٨٠، سورية: دمشق.

د. ماجد راغب الحلو:

أعمال وامتيازات السلطة الإدارية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، مصر: الإسكندرية، سنة ١٩٧١.

د. محمد إبراهيم:

الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية المصرية، السنة الخامسة، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٦٣.

د. محمد الحلاق:

– الأساليب البديلة لحل المنازعات الضريبية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية– المجلد ٢٢ العدد الأول– ٢٠٠٦.

– النزاع الضريبي أمام القضاء السوري، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢١، العدد الثاني، سنة ٢٠٠٥.

د. محمد عصفور:

– طبيعة نظام التأديب، (مجلة إدارة قضايا الحكومة المصرية، السنة الخامسة، العدد الرابع، مصر: القاهرة، ١٩٦٧).

د. منى إدلبي:

– الـدعوى الضـريبية، مجلـة جامعـة دمشـق للعلـوم الاقتصـادية والقانونيـة – المجلـد ٢٧ –العـدد الثالـث– ٢٠١١.

د. نجم الأحمد:

المفهـوم القـانوني للمنفعـة العامـة فـي نطـاق الاسـتملاك، (بحـث منشـور فـي مجلـة دمشـق للعلـوم الاقتصـادية والقانونية – المجلد– ٢٩– العدد الثاني، سورية: دمشق، سنة ٢٠١٣).

د. هند عبد الحليم طنطاوي:

المعيـار المميـز للعمـل القضـائي عـن القـرار الإداري فـي الفقـه والقضـاء الفرنسـي، (بحـث منشـور فـي مجلـة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثاني – السنة التاسعة عشرة، مصر: القاهرة، سنة ١٩٧٥).

٥) <u>المعاجم والموسوعات:</u>

- ❖ د. جوزيف بادروس. (٢٠٠٩)، القاموس الموسعي الإداري، ط ١، منشورات الحلبي، لبنان: بيروت.
- ❖ د. عبد الفتاح مراد. (٢٠٠٠)، المعجم القانوني الرباعي اللغة، دار الفكر العربي، مصر: الإسكندرية.
- ❖ د. محمـد خيـر العكـام. (٢٠١٠)، تسـوية النزاعـات الضـريبية بـالطرق الإداريـة، بحـث منشـور فـي الموسـوعة القانونيـة المتخصصـة، المجلـد الرابـع، الرضـاع – الضـمان المصـرفي، ط ١، رئاسـة الجمهورية –هيئة الموسوعة العربية.
- ❖ د. منـى إدلبـي. (٢٠١٠)، النزاعـات الضـريبية_" تسـوية النزاعـات الضـريبية بـالطرق القضـائية – الـدعوى الضـريبية–، ط ١، بحـث منشـور فـي الموسـوعة القانونيـة المتخصصـة، المجلـد الرابـع الرضـاع _ الضمان المصرفي، رئاسة الجمهورية العربية السورية – هيئة الموسوعة العربية.
- ❖ الموسـوعة الإداريـة الحديثـة، مبـادئ المحكمـة الإداريـة العليـا وفتـاوى الجمعيـة العموميـة لمجلـس الدولـة، أ. حسـن الفكهـاني. د. نعـيم عطيـة، الـدار العربيـة للموسـوعات بالقـاهرة، الجـزء التاسـع والعشـرون، سـنة ١٩٨٣.
- ❖ موسـوعة القضـاء والفقـه للـدول العربيـة، الـدار العربيـة للموسـوعات القانونيـة، حسـن الفاكهـاني، الجـزء الأول، لعام (١٩٧٥/١٩٧٦).

٦) المواقع الالكترونية:

- د. حسن مصطفى البحري. السلطة، بحث منشور في الموسوعة القانونية التخصصية على الموقع الالكتروني التالي:/https://arab-ency.com.sy/law/details.
- د. رعد صالح محمد حسن. (٢٠١١)، القضاء الولائي، من بحوث هيئة دعاوى الملكية، العراق: بغداد، منشور على الصفحة الالكترونية للهيئة: http://www.daawialmulikia.iq.
- د. عبود السراج، استرداد المجرمين، بحث منشور في الموسوعة القانونية الالكترونية على الرابط الالكتروني: http://arab-ency.com.sy/ency/details/٧٩ .

٧) الدساتير والتشريعات:

- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في ٢٧ شباط/فبراير سة ٢٠١٢.
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في ١٣ مارس / آذار سنة ١٩٧٣ وتعديلاته.
- دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١٨ يناير سنة٢٠١٤ ومعدّل لعام ٢٠١٩.
- دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١.
- دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر في ٢٧ تشرين الأول سنة ١٩٤٦.
- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر في ٤ تشرين الأول ١٩٥٨ وتعديلاته.
- قانون المحكمة الدستورية العليا السورية رقم (٧) تاريخ ٢٠١٤/٤/١٣.
- قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩؛ وقانون مجلس الدولة السوري الملغى رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩؛ وقانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢.
- قانون السلطة القضائية السوري رقم /٩٨/ لعام ١٩٦١ والمعدل بالمرسوم التشريعي ٢٤ تاريخ ١٩٦٦/٢/١٤ وبالمرسوم التشريعي ٢٩٨ تاريخ ١٢/٢٠/؛ وقانون السلطة القضائية المصري الصادر بالرقم /٤٦/ لسنة ١٩٧٢.
- القانون المدني السوري رقم /٨٤/ لعام ١٩٤٩؛ والقانون المدني المصري رقم /١٣١/ لسنة ١٩٤٨.
- قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم /١/ لعام ٢٠١٦؛ وقانون أصول المحاكمات الجزائية السوري رقم /١١٢/ لعام ١٩٥٠.
- قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم /١٣/ الصادر في الجريدة الرسمية – العدد ١٩– في ٩ مايو سنة ١٩٦٨؛ وقانون الإجراءات الجنائية المصري رقم /١٥٠/ لعام ١٩٥٠.

- القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤؛ وقانون الخدمة المدنية المصري رقم /٨١/ لعام ٢٠١٦.
- قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم /٤٩/ لعام ١٩٧٢؛ وقانون تنظيم الجامعات السورية رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.
- قانون مجلس التأديب السوري رقم /٩٠/ لعام ١٩٦٢؛ وقانون المحاكم المسلكية السوري الملغى رقم /٧/ لعام ١٩٩٠.
- قانون الاستملاك السوري النافذ رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣؛ وقانون ضريبة الدخل السوري رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته؛ وقانون التشريع المائي السوري رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٥ بشأن تنظيم استغلال مصادر المياه؛ وقانون ضريبة البيوع العقارية السوري الصادرة بالرقم /١٥/ لعام ٢٠٢١.

ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية:

a. ***André de Laubadère + Y Gaudemet***: *" Traité de droit administratif ", Tome ١, Droit administratif général, ١٦e édition ٢٠٠١.*
b. ***Auby et Drago***. *Traité de contentieux administratif, Paris, ١٩٦٢, Tome III.*
c. ***Bernard Pacteau***. *Note sur l'arrête de C. E., ٩-٦-١٩٧٨, lebon, Dalloz, ١٩٧٩.*
d. ***Bonnard***, *la theorie de la formation du droit par degrees dans l'oeuvre d'adolf merkel, PARIS. ١٩٢٨.*
e. ***C.E. ١٢ juillet*** *١٩٦٩, L'Étang, RDP ١٩٧٠, note Waline; P. Klaousen - administrative, mélanges Eisenman: ١٩٧٥. Réflexions sur la définition de la notion de juridiction dans la jurisprudence du Conseil d'État- Petites affiches ٣٠ juillet ١٩٩٣.*
f. ***CARLIER "P"***. *Recherches sur les sanctions administratives, ١٩٤٥.*
g. ***Carré de Malberg*** *et le droit constitutionnel de la Révolution française. https://doi.org/١٠,٤٠٠٠/ahrf.٥٨٣.*
h. ***David foulkes,*** *administrative laws, ٥th ed london, ١٩٨٢.*
i. ***De Forges***, *Droit Administratif, Paris, P.U.F, ١٩٩١.*
j. ***De Laubadére (A.),*** *Venezia (J.C.), Gaudement (Y.): Manuel administratif, L.G.D.J, ١٥ èd, Paris, ١٩٩٥.*
k. ***De Laubadére André,*** *Traité de droit administratif, L.C.D.J, ٢éd, ١٩٦٣.*
l. ***De Laubadére André***, *Traité élémentaire de droit Administratif, ٤ème Edition, Imprimerie Vaucon, Paris, ١٩٦٧.*
m. ***De.Visschet,*** *«faut.il Juridictionnaliser la fonction disciplinaire» R.J.D.A ١٩٦٢ Delpe ree (F)* ***P ٢et ss;Gazier(F)***, *la fonction publique dans le monde, paris, ١٩٧٢.*

n. **Duguit,** *(L) traite de droit constitutionnel ٣ eme ed paris ١٩٢٨. Duguit (L): l'acte administraif et l'acte juridictionnel R.D.P. ١٩٠٦. et voir aussi son traite de droit contitutionnel o.p.cit .et la fanction juidictionnelle r.d.p. ١٩٩٢.*

o. **Duncan Kelly** *,Edited by: Richard Bourke and Quentin Skinner , Popular sovereignty as state theory in the nineteenth century, Published online by Cambridge University Press: ٠٥ March. ٢٠١٦.*

p. **G. F. GARNER, LL.** *(١٩٧٤) D- ADMINISTRATIVE Law, London Fourth edition.*

q. **GEORGES BURDEAU**, *(١٩٧٧)DROIT CONST HUT TONNEL DIX - HUIT IEME EDITION, PARIS.*

r. **GEORGES VEDEL**, *Droit administrative PRESSES UNIVERS ITA IRES DE FRANCE. ١٩٨٠, PARIS.*

s. **GÉZE "G".** *De la force verite légal attachée par la loi a l'acte jurdictionnel, ١٩١٣, R.D.P.*

t. **GUIBAL "M"**. *De La propotionnalite, A. J. D. A, ١٩٧٨.*

u. **Hariou**. *(M): les elements du contentieux , Recueil de l'acad de legislation de Toulouse, PARIS. ١٩٠٥.*

v. **Hebraud:** *l'acte juridictionnel et la classification des contentieux Recueil de l'acad de legislation de Toulouse ١٩٤٩.*

w. **Jean - marie Auby& Jean Bernard Auby.** *Droit de la fonction publique Dalloz, ١٩٩١.*

x. **Jean Bernard**: *Auby institutions administratives ٧e edition ١٩٩٦.*

y. **Jeze**, *(G), Essai d'une théorie général des fonctionnaires de fait, R.D.P, ١٩٤١.*

z. **Jeze,** *l'acte juridictionnel et la classification des contentieux R.D.p. ١٩٠٩.et s voir aussi " de la force de l'verite legale attchee par la loi a l'acte juridictionnel , ١.d.p. ١٩١٣.*

aa. **Kelsen,** *(H): Appercu d'une theorie generale de l'etat, traduction (Eisenmann) (ch). D.p. ١٩٢٦.*

bb. **Markus "J"**. *le control de conventionnalite de lois par le conseil de l'état, ١٩٩٩, A. J. D. A, Février.*

cc. **Maurice borjol**, *droit administrative, L'action administrative, paris, ١٩٧٢.*

dd. **Rivero Jean**: *Droit Administratif, ٧ édition, Paris, Dalloz, ١٩٧٥.*

ee. **ROBERT:** *CATHERINE LE FONCTIONNAIRE FRANçOIS, PARIS ١٩٧٣.*

ff. **Vedel (G.),** *« Droit Administratif », Thèmes Droit, presses universitaires de France, ٦ éme édition, Paris, ١٩٧٦.*

Abstract

After our study of the subject of our research tagged **"the legal nature of the work of administrative councils and committees and oversight over them**", we find that the term administrative councils and committees is one of the means that the administration resorts to in carrying out its executive function, and due to the multiplicity of these administrative councils and committees, we devoted ourselves in this research to studying its most important applications, which are "administrative councils and committees" with judicial jurisdiction", because it raises multiple problems, perhaps the most prominent of which is the overlapping of the judicial and executive authorities in resolving disputes arising between individuals and management or imposing disciplinary sanctions on certain categories of workers in the state.

What we notice is that the Syrian legislator has established many administrative councils and committees with judicial jurisdiction for various purposes, the most important of which is to reduce the phenomenon of slow justice and the backlog of cases brought before ordinary or administrative courts, due to the large number of cases and the diversity of their topics, which has a positive impact on the validity and speed of applying the law. Adjudication of disputes. These bodies with judicial jurisdiction either take the form of disciplinary councils (pertaining to groups excluded from the Basic Law for Workers in the State No. ٥٠ of ٢٠٠٤, such as judges, faculty members in universities and others), or the form of administrative committees with judicial jurisdiction (such as the Dispute Resolution Committee and the Dispute Resolution Committee). Reconsider the provisions of the Expropriation Law No. /٢٠/ of ١٩٨٣ and others).

Given the large number of administrative councils and committees with judicial competence in practical application in Syria and their dealing with issues affecting the rights and freedoms of individuals such as the right of ownership and the freedom to dispose of money and others, this led to raising many questions about the legal nature of the work of those councils and committees in terms of the procedures and decisions issued by them, as jurisprudence sought The French and Arab judiciary strive to clarify this nature by setting a consistent and comprehensive criterion to distinguish between

judicial work and administrative work in order to paint the decisions issued by these councils and committees in an administrative, judicial or quasi-judicial capacity, and then to know the type of judicial control over them, whether they are subject to the ordinary judiciary or the administrative judiciary. ?

From this standpoint, we relied in our thesis on the term "administrative councils and committees with judicial jurisdiction", where it was necessary to study the basic principles that govern the work of those councils and committees before delving into the core of our research, which are the "principle of legitimacy" and "the principle of separation of powers" and knowledge of the terms of reference Judicial, through an introductory topic, and then we divided this study into two main chapters: the nature of administrative councils and committees with judicial jurisdiction (Part One), and the procedural and supervisory nature of the work of administrative councils and committees with judicial jurisdiction (Chapter Two).

At the end of our research, we reached important results and recommendations, most notably that several criteria appeared to distinguish judicial work from administrative work, and these traditional criteria are limited to formalism, objectivity, and mixed, in addition to the emergence of modern criteria that did not receive wide attention by jurisprudence and judiciary. These three criteria are inferred by the legislator or the judiciary to know The nature of the decisions issued by administrative councils and committees with judicial jurisdiction, are they administrative, judicial, or quasi-judicial decisions? Among the most important recommendations is that we urge the legislator to take into account the preponderance of the judicial element over the administrative element in the formation of disciplinary councils - it is preferable that its formation be purely judicial as it issues final judicial rulings - so that the administrative judge has the final say in the case, and the administrative element is limited to expressing opinions.

Keywords: Judicial work, Formal and objective criteria, Administrative councils and committees with judicial jurisdiction, Disciplinary councils, Expropriation committees, and income tax committees.

SYRIAN ARAB REPUBLIC
DAMASCUS UNIVERSITY
Faculty of Law - Department of Public Law

The legal nature of the implementation of administrative councils and committees and their oversight

"A comparative study"

A dissertation prepared for obtaining a doctorate degree in administrative and financial sciences

STUDENT PREPARATION

Ali Mohammad Ameen

THE SUPERVISION OF DR

Hassan Mustafa Al-Bahri

Professor in the Department of Public Law

Faculty of Law/Damascus University

Year: ٢٠٢٣