المدخل الى القانون الاداري

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

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

المدخل إلى

القانون الإداري

الدكتور نجم الأحمد
استاذ في قسم القانون العام

الدكتور أحمد إسماعيل
استاذ مساعد في قسم القانون العام

١٤٤١ـ ١٤٤٢ هـ
٢٠١٩ـ ٢٠٢٠ م

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفهرس

Plan du Volume

التقسيم	الموضوع	الصفحة
المقدمة		١٣
الباب الأول	ماهية القانون الاداري وتطوره	١٧
الفصل الأول	نشأة القانون الاداري	٢١
المبحث الاول	نشأة القانون الاداري في فرنسا	٢٥
	اولا- المرحلة الاولى: الادارة القاضية	٢٧
	ثانيا- المرحلة الثانية: انشاء مجلس الدولة	٢٩
	ثالثا- المرحلة الثالثة: مرحلة القضاء المفوض	٢٩
المبحث الثاني	القانون الاداري في الدول الانكلوسكسونية (الكترا- الولايات المتحدة).	٣٣
المبحث الثالث	نشأة القانون الاداري في سورية	٤٠
	اولا- وضع القانون الاداري في الاسلام	٤٠
	ثانيا- اساس القانون الاداري في الاسلام	٤٤
	ثالثا- وضع القانون الاداري المعاصر في سورية	٤٤
الفصل الثاني	تعريف القانون الاداري واهميته وصلته بفروع القانون الاخرى	٥١
المبحث الاول	تعريف القانون الاداري	٥٥
	اولا- المفهوم الواسع والمفهوم الضيق للقانون الاداري	٥٦
	ثانيا- النتائج	٥٨
المبحث الثاني	صلة القانون الاداري بفروع القانون الاخرى	٦٠
	اولا- القانون الاداري والقانون المدني	٦٠
	ثانيا- القانون الاداري والقانون الدستوري	٦٧
	ثالثا- القانون الاداري وعلم الادارة العامة	٦٩
	رابعا- القانون الاداري والقانون المالي	٧٤
	خامسا- القانون الاداري والقانون الجزائي	٧٤
	سادسا- القانون الاداري والقانون الدولي العام	٧٦

الفصل الثالث	خصائص القانون الاداري ومصادره	٧٩
المبحث الاول	خصائص القانون الاداري	٨٣
	اولا- القانون الاداري قانون حديث النشأة	٨٣
	ثانيا- القانون الاداري قانون مرن وسريع التطور	٨٤
	ثالثا- القانون الاداري قانون مقنن جزئيا	٨٦
	رابعا- القانون الاداري قانون قضائي	٨٨
	خامسا- تميز القانون الاداري بالاصالة والاستقلالية	٩٠
المبحث الثاني	مصادر القانون الاداري	٩٢
المطلب الاول	المصادر الرسمية	٩٤
	اولا- الدستور	٩٤
	ثانيا- التشريع	٩٦
	ثالثا- التشريعات الفرعية (التشريعات الحكومية) اللوائح او الانظمة	٩٨
	رابعا- القضاء	١١٧
	خامسا- المبادئ العامة للقانون	١٢١
	سادسا- العرف	١٢٥
المطلب الثاني	المصادر التفسيرية	١٣١
	اولا- دور القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري	١٣١
	ثانيا- الجهات الرسمية	١٣١
	ثالثا- الفقه	١٣٢
	رابعا- التعليمات المصلحية والمنشورات	١٣٢
الفصل الرابع	اساس القانون الاداري ونطاق تطبيقه	١٣٣
المبحث الاول	معيار السلطة العامة	١٣٧
	اولا- معيار السلطة العامة التقليدي (المعيار الشكلي او العضوي)	١٣٧
	ثانيا- معيار المصلحة العامة (الهدف او الغاية)	١٣٨
	ثالثا- معيار التمييز بين اعمال السلطة العامة واعمال الادارة العادية	١٣٨
	رابعا- معيار التمييز بين اساليب الادارة العامة واساليبها الخاصة	١٤٢

خامساً- معيار امتيازات السلطة العامة غير المألوفة ١٤٣
سادساً- معيار السلطة العامة الحديث (معيار الفقيه فيدل) ١٤٥
المبحث الثاني معيار المرفق العام ١٤٧
المطلب الاول ظهور معيار المرفق العام ١٤٧
اولاً- قضية "بلانكو" ١٤٨
ثانياً- قضية "تيرير" ١٥١
ثالثاً- نظرية الفقيه "ديجي" ومعيار المرفق العام ١٥٢
المطلب الثاني مفهوم المرفق العام ١٥٤
اولاً- تعريف المرفق العام ١٥٥
ثانياً- عناصر المرفق العام ١٥٧
المطلب الثالث انواع المرافق العامة ١٥٨
اولاً- المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها ١٥٩
ثانياً- المرافق من حيث استقلالها ١٦٢
ثالثاً- المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها ١٦٣
رابعاً- المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بانشائها ١٦٣
المطلب الرابع انشاء المرافق العامة والغاؤها ١٦٤
اولاً- انشاء المرافق العامة ١٦٤
ثانياً- الغاء المرافق العامة ١٦٥
المطلب الخامس المبادئ التي تحكم المرافق العامة ١٦٦
اولاً- خصائص المرفق العام ١٦٦
ثانياً- اساليب ادارة المرافق العامة ١٧٢
الباب الثاني مبادئ التنظيم الاداري ١٧٧
الفصل الاول الشخصية المعنوية العامة ١٨٣
المبحث الاول مفهوم الشخصية المعنوية وانواعها ١٨٧
اولاً- مفهوم الشخصية المعنوية ١٨٧
ثانياً- انواع الاشخاص المعنوية ١٨٨
المبحث الثاني الاثار التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية ١٩١
اولاً- الاثار العامة لثبوت الشخصية المعنوية ١٩١

	ثانيا- الاثار الخاصة التى تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية العامة	١٩٣
المبحث الثالث	انتهاء الشخص المعنوي العام	١٩٧
الفصل الثاني	التنظيم الاداري المركزي (المركزية الادارية)	١٩٩
المبحث الاول	مفهوم المركزية الادارية	٢٠٣
	اولا- المركزية المطلقة (التركيز الاداري)	٢٠٣
	ثانيا- المركزية النسبية (عدم التركيز الاداري)	٢٠٤
المبحث الثاني	اركان المركزية الادارية ومظاهر السلطة الرئاسية	٢٠٨
	اولا- اركان المركزية الادارية	٢٠٨
	ثانيا- مظاهر السلطة الرئاسية	٢١٠
المبحث الثالث	تقدير النظام المركزي	٢١٢
	اولا- مزايا النظام المركزي	٢١٢
	ثانيا- عيوب النظام المركزي	٢١٣
الفصل الثالث	التنظيم الاداري اللامركزي (اللامركزية الادارية)	٢١٥
المبحث الاول	مفهوم اللامركزية الادارية	٢١٩
	اولا- اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية	٢١٩
	ثانيا- اللامركزية الادارية وعدم التركيز الاداري	٢٢٢
المبحث الثاني	اركان اللامركزية الادارية	٢٢٤
	اولا- وجود مصالح محلية خاصة ومتميزة	٢٢٤
	ثانيا- استقلال الهيئات المحلية فى مواجهة السلطة المركزية	٢٣١
	ثالثا- خضوع الهيئات المحلية الى رقابة السلطة المركزية	٢٤٠
المبحث الثالث	تقدير اللامركزية الادارية	٢٥٨
	اولا- مزايا اللامركزية الادارية	٢٥٨
	ثانيا- الانتقادات الموجهة الى اللامركزية الادارية	٢٦٢

الباب الثالث	التنظيم الاداري في الجمهورية العربية السورية	٢٦٧
الفصل الأول	الادارة المركزية واشخاصها	٢٧١
المبحث الاول	رئيس الجمهورية	٢٧٥
المطلب الاول	الوضع الدستوري لرئيس الجمهورية	٢٧٦
	اولا- الترشيح وشروطه	٢٧٧
	ثانيا- صيغة القسم ومدة الولاية	٢٨٠
	ثالثا- غياب رئيس الجمهورية عن اداء مهماته	٢٨٠
	رابعا- مسؤولية رئيس الجمهورية	٢٨١
المطلب الثاني	اختصاصات رئيس الجمهورية	٢٨٢
	اولا- ممارسة السلطة التنفيذية	٢٨٢
	ثانيا- الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية (غير الادارية)	٢٨٣
	ثالثا- الاختصاصات الادارية لرئيس الجمهورية	٢٨٧
المطلب الثالث	المراسيم التشريعية	٢٨٩
	اولا- التطور التاريخي	٢٩٠
	ثانيا- الوضع في ظل دستور عام ٢٠١٢	٢٩٣
المطلب الرابع	السلطة التنظيمية	٢٩٥
	اولا- المراسيم العادية	٢٩٥
	ثانيا- المراسيم التنظيمية	٢٩٦
	ثالثا- نطاق القانون واللائحة في سورية	٢٩٦
	رابعا- النوابح المتعلقة بتنظيم المرافق العامة	٣٠٠
	خامسا- نوابح الضبط	٣٠١
المبحث الثاني	مجلس الوزراء	٣٠٣
	اولا- الاحكام المتعلقة بمجلس الوزراء	٣٠٣
	ثانيا- اختصاصات مجلس الوزراء	٣٠٤
	ثالثا- القيمة القانونية لمقررات (مداولات) مجلس الوزراء	٣٠٨
	رابعا- لجان مجلس الوزراء	٣٠٨
المبحث الثالث	رئيس مجلس الوزراء	٣١٠
	اولا- الاحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء	٣١٠

	ثانيا- اختصاصات رئيس مجلس الوزراء	٣١١
	ثالثا- نواب رئيس مجلس الوزراء	٣١٢
	رابعا- الاجهزة المرتبطة برئيس مجلس الوزراء	٣١٣
المبحث الرابع	الوزراء	٣١٦
المبحث الخامس	المحافظون	٣١٩
	اولا- الاحكام المتعلقة بالمحافظ	٣١٩
	ثانيا- اختصاصات المحافظ	٣١٩
	ثالثا- مسؤولية المحافظ	٣٢٢
	رابعا- غياب المحافظ عن المحافظة	٣٢٢
الفصل الثاني	**الادارة المحلية في سورية**	٣٢٥
المبحث الاول	التطور التاريخي لتنظيم الاداري المحلي في سورية	٣٣٠
	اولا- المرحلة السابقة على صدور قانون الادارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١	٣٣٠
	ثانيا- قانون الادارة المحلية رقم (١٥) تاريخ ١١ ٥ ١٩٧١	٣٣٥
المبحث الثاني	القانون رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١	٣٣٨
المطلب الاول	محددات التنظيم المحلي	٣٣٨
	اولا- الملامح الجديدة لقانون الادارة المحلية	٣٤٠
	ثانيا- اهداف القانون	٣٤٢
المطلب الثاني	المجلس الاعلى للادارة المحلية	٣٤٧
	اولا- تشكيل المجلس الاعلى للادارة المحلية	٣٤٧
	ثانيا- اختصاصات المجلس الاعلى للادارة المحلية	٣٤٨
	ثالثا- الخطة الوطنية بشأن اللامركزية ونقل الاختصاصات	٣٤٨
المبحث الثالث	الوحدات الادارية المحلية والتقسيمات الادارية	٣٥١
	اولا- الوحدات الادارية المحلية	٣٥١
	ثانيا- التقسيمات الادارية	٣٥٣
المبحث الرابع	هيئات الادارية المحلية	٣٥٩
	اولا- التشكيل والوضع القانوني لاعضاء المجالس المحلية	٣٥٩
	ثانيا- الهيئة التنفيذية (المكاتب التنفيذية)	٣٦٥

المبحث الخامس اختصاصات الوحدات الادارية المحلية ٣٦٧
المطلب الاول اختصاصات المجالس المحلية ٣٦٨
اولا- الاختصاص العام للمجالس المحلية ٣٦٨
ثانيا- اختصاصات مجلس المحافظة ٣٦٩
ثالثا- اختصاصات رئيس مجلس المحافظة ٣٧٢
رابعا- اختصاصات مجلس المدينة والبلدة والبلدية ٣٧٣
خامسا- اختصاصات رئيس مجلس المدينة او البلدة او البلدية ٣٧٦
المطلب الثاني اختصاصات المكاتب التنفيذية ٣٧٧
اولا- الاحكام المتعلقة بالمكاتب التنفيذية ٣٧٧
ثانيا- اختصاصات المكاتب التنفيذية ٣٧٨
المبحث السادس التقسيمات الادارية الفرعية ٣٨٢
اولا- المنطقة ٣٨٢
ثانيا- الناحية ٣٨٤
ثالثا- الحي ٣٨٥
المبحث السابع الرقابة على الوحدات المحلية ٣٨٨
اولا- الرقابة الرسمية ٣٨٨
ثانيا- الرقابة الشعبية ٣٩١
المبحث الثامن الاحكام المالية للمجالس المحلية ٣٩٣
اولا- وسائل التمويل (الايرادات) ٣٩٣
ثانيا- اوجه الانفاق ٣٩٦
ثالثا- الموازنة ٣٩٧
رابعا- الموازنة المستقلة ٤٠٠
المبحث التاسع معوقات الادارة المحلية ٤٠١
اولا- العنصر البشري ٤٠٢
ثانيا- الصعوبات المادية ٤٠٣
ثالثا- الصعوبات القانونية ٤٠٤
رابعا- الصعوبات النوعية الجديدة ٤٠٥
الفصل الثالث الادارة اللامركزية المرفقية ٤٠٩
المبحث الاول ماهية اللامركزية المرفقية او المصلحية ٤١٣
اولا- التفريق بين اللامركزية الادارية المحلية واللامركزية المرفقية ٤١٥

	ثانيا- محاسن اللامركزية المرفقية	٤١٦
	ثالثا- المآخذ على اللامركزية المرفقية	٤١٧
المبحث الثاني	النظرية العامة للمؤسسات العامة	٤١٩
	اولا- عوامل احداث المؤسسات العامة	٤١٩
	ثانيا- تعريف المؤسسات العامة وطبيعتها الحقوقية	٤٢١
	ثالثا- خصائص المؤسسات العامة وعناصرها	٤٢٢
	رابعا- انواع المؤسسات العامة	٤٢٥
	خامسا- تمييز ادارة المؤسسات العامة عن طرق الادارة الحديثة	٤٣٣
	سادسا- ادارة المؤسسة العامة	٤٣٦
	سابعا- طرق انشاء المؤسسات العامة وزوالها	٤٣٨
المبحث الثالث	النظام القانوني للمؤسسات العامة في سورية	٤٤١
	اولا- انشاء المؤسسات العامة	٤٤٢
	ثانيا- عناصر انشاء المؤسسة العامة	٤٤٣
	ثالثا- تنظيم المؤسسات العامة وادارتها	٤٤٤
	رابعا- النظام المالي للمؤسسات العامة	٤٤٩
	خامسا- الرقابة على المؤسسات العامة	٤٥٢
	قائمة المراجع	٤٦١

المقدمة

Introduction

يقصد بالقانون الاداري جملة القواعد التي تحكم الادارة العامة، لانها تشكل وسيلة الدولة القانونية الاساسية في تنظيم عمل السلطة التنفيذية.

والقانون الاداري في تعريفه هو: مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الادارة العامة في مفهومها العضوي او التنظيمي، والوظيفي.

وقد زادت اهمية هذا القانون بشكل واضح وجلي في دول عالمنا المعاصر، نتيجة زيادة المهمات والاعباء الملقاة على عاتق الدولة. ففي عهد الدولة الحامية كانت مهمة الدولة تقتصر على تقديم الخدمات العامة التقليدية التي تتمثل في شؤون الدفاع الخارجي، والامن الداخلي، واقامة العدل بين المواطنين. اما اليوم وفي ظل الدولة المتدخلة، فقد تنوعت مهمات الدولة ووظائفها، بشكل يفوق كل تصور، وازداد تدخلها في الانشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، واصبحت تتمثل بوصول الى مفهوم دولة الرفاه، وتحقيق ما يصبو اليه المواطن في شتى مناحي حياته.

وتعمل الدولة من خلال السلطات الادارية لتحقيق هذه الاهداف عبر الوسائل القانونية والمادية والبشرية. وتتمثل الوسائل القانونية في التصرف القانوني من خلال القرارات الادارية، والعقود الادارية، والوسائل المادية من خلال اموال الدولة العامة والخاصة، اما الوسائل البشرية فتتمثل في جمهور الموظفين والعاملين في المرافق العامة، والاجهزة الادارية. ومن ثم فالقانون الاداري بوصفه قانون الادارة العامة يحكم السلطات الادارية، ووسائلها القانونية، والمادية، والبشرية، وتنظيمها الاداري.

ومع تطور مهمات الدولة الحديثة، وعجز الاجهزة التي تنظم الادارة التقليدي قد غدا عاجزا عن النهوض بهذه المهمات والاعباء الحديثة والمتعددة، واصبحت هذه الدولة تنصب اكثر فاكثر على التدخل في المجالات التي كانت حكرا على الافراد، والانشطة التي كانت تقتصر على الفعاليات الفردية.

ولكن لما كان من سمات الدولة المعاصرة تمسكها بمبدأ سيادة القانون وخضوع الجميع حكاما ومحكومين الى حكم القانون. فان تطور النشاط الذي صاحب دور الدولة، وتدخلها في جميع مناحي الحياة، قد صاحبه تطور اخر، وعلى مستوى كبير من الاهمية، يتمثل في خضوعها الى القانون، وممارسة الدولة - ولا سيما السلطة التنفيذية- لنشاطها في اطار احترام المشروعية القانونية، وتحت رقابة القضاء.

وقد ظهرت اهمية هذا التطور في ان المشرع وعند قيامه بتنظيم مختلف المجالات التي يتدخل في مجال من المجالات، لا يكتفي بالقيام بهذا النشاط تحت اشراف الدولة، ورقابتها. الامر الذي عزز في الواقع اهمية قواعد القانون الاداري التي تحكم الادارة العامة من حيث التنظيم والنشاط.

ومن جهة اخرى، كانت اهمية هذا التطور في طبيعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الاداري، وصبحت السلطة التنفيذية التي تتبعها مختلف الوظيفة الادارية وعلى رأسها تتمتع بامتيازات عديدة ومتنوعة، كونها تعمل باسم المجموع، وتمثل الصالح العام. لان ممارسة الادارة لنشاطها ووظيفتها الادارية يجب ان يتم وفق ضوابط قانونية دقيقة تحدد ملامح جهازها الاداري، وتنظيمه، وتحكم عمله، وتضبط تصرفاته ونشاطه، وهذه القيود والضوابط هي في الواقع ضوابط وقواعد القانون الاداري. فقواعد القانون الاداري التي تطبق على الادارة العامة، وتحكمها في تنظيمها، ونشاطها، وتحكم روابطها القانونية الداخلية، والعلاقات التي تنشأ بينها وبين الافراد الذين يتعاملون معها عند ممارستها لنشاطها كسلطة عامة، قد اسهمت في تعزيز اهمية القانون الاداري.

ومما لا شك فيه، ان الادارة العامة بحسبانها جزءا من السلطة التنفيذية، فان القانون الاداري ينظم نشاطها، من دون السلطتين التشريعية والقضائية، وهو ينظم نشاطها عندما تمارس دورها الاداري، وليس عندما تمارس عمل الحكومة و (السيادة) التي تخرج عن رقابة القضاء، سواء العدلي او الاداري.

بناء عليه، ولضمان حسن اداء الدولة المعاصرة لمهماتها ووظائفها، كان لابد من منح السلطات الادارية العديد من المزايا، ليس من اجل التعالي على الافراد، بل من اجل تمكينها من اداء وظائفها، وتسيير مهماتها بفاعلية وكفاءة. الامر الذي يستتبع بصورة حتمية تقوية الوسائل التي تؤمن قدرتها على القيام

بنشاطاتها، ولكن شريطة عدم الاخلال بحقوق الافراد وحرياتهم. بمعنى ان يكفل هذه الدولة لسلطاتها وواجباتها من خلال الخضوع الى مبدأ سيادة القانون الذي يعد المقياس الحقيقي لتطورها، وتحديد مستوى رقيها.

وعليه فان القانون الاداري الذي ينظم سلطات الادارة في الدولة، ويحكم نشاطها الذي تتمتع به، قد ساهم فعلا في تحقيق التوازن بين الامتيازات التي تتمتع بها الادارة، والمحافظة على حقوق الافراد وحرياتهم.

من هنا ازدادت ايضا اهمية القانون الاداري في تحقيق التوازن المنشود بين الادارة والافراد، اي التوازن الذي يوفق بين مصالح الادارة ومصالح الافراد، وبين ما تتمتع به الادارة من امتيازات وسلطات وبين المحافظة على حقوق الافراد وحرياتهم.

ومن خلال الخضوع الى مبدأ سيادة القانون، واحترام المشروعية القانونية، وتحقيق التوازن بين مصالح الادارة ومصالح الافراد، في ظل دولة القانون، فقد استطاعت مبادئ الحقوق الادارية عبر مسيرتها التي نشأت في فرنسا، وانتقلت منها الى بلاد التي اخذت بالنهج الفرنسي ان تكفل هذا التوازن الذي هو سمة من سمات الدولة القانونية.

وعليه فان دراسة قواعد القانون الاداري ليست خاصية او سمة قانونية فقط، بل هي احدى سمات العقود السياسية والاجتماعية، لكون العقود القانونية احد فروع العقود الاجتماعية، وانه تقتضي من المختصين به الالمام بدراسة الانظمة الادارية وعلاقتها بالبيئة الاجتماعية والسياسية التي نشأت فيها، ودراستها دراسة قانونية فنية، اي دراسة ضمن نشأتها، ودراسة المؤثرات والعوامل التي اثرت في ضمن نشأتها وتطورها.

كما تقتضي دراسة القانون الاداري الالمام بمبادئه، وقواعده، ومتابعة حركة تطوره، وهذا لا يتأتى الا من خلال الاحاطة بمواكبة احكام القضاء الاداري، لان القانون الاداري انما هو في ضمن نشأته قانون قضائي، وان مبادئه ونظرياته مستخلصة من احكام القضاء.

ومن منطلق زيادة الاهتمام بالقانون الاداري على المستوى الدولي، وادراك اهمية الادارة العلمية الحديثة، ودورها في تحقيق ما تصبو اليه من تقدم وازدهار، تبرز من جديد الاهمية المتزايدة للقانون الاداري.

وبعد هذه الحقيقة التي لا يمكن انكارها، يكون من الواجب اللحاق بركب الدول المتطورة التي وثبت جل اهتمامها لدراسة فروع القانون العام، وعلى القانون الاداري، ومن ثم تعزيز الاهتمام بدراسة فروع القانون العام، خصوصا ما تعلق منها بالقانون الاداري، وصولا الى مرحلة الوعي القانوني والاداري والاجتماعي الذي يكفل تحقيق افضل العلاقات الموضوعية والعلمية بين الادارة العامة والافراد، وتعزيز التمسك بدولة القانون، واحترام مبدأ المشروعية القانونية، وتقديم الحلول القانونية لمعالجة الواقع القانوني والتنظيمي للادارة العامة.

وفي الختام هذا لا يسعنا، ونحن بعض حق الوطن والعلم علينا، الا ان نعمل وكلنا امل في ان نكون قد حسن ظن القارئ في بيان اهمية حكم القانون الاداري وحتمية وجود ادارة عامة قادرة على تحقيق التقدم والازدهار في المجتمع.

والله ولي التوفيق

المؤلفان

الباب الأول

ماهية القانون الإداري وتطوّره

La Conception
du Droit Administratif
et son Evolution

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

حري القول بأن نشأة القانون الاداري كان مردها اسباب تاريخية واجتماعية خاصة بفرنسا، وخصوصا موقف رجال الثورة الفرنسية من مبدا فصل السلطات، بما في ذلك الفصل بين السلطتين القضائية والادارية، بحيث تحجز كل سلطة من اي تاثير للاخرى في عملها وقضائها.

وتجدر الاشارة الى ان الاساس الذي استند اليه رجال الثورة الفرنسية في اقصاء المحاكم العادية فيما يخص فصل المنازعات الادارية قد زال في الوقت الحاضر، فان كانت تلك الغاية تتمثل اساسا في الحرص على حماية الادارة، فان المحاكم الادارية، وعلى راسها مجلس الدولة الفرنسي، قد تاسست اصلا لحمايتها، وباتت ملاذا للافراد ضد تعسف الادارة، وبات تاسسها هو الطبيعة التي يتميز بها القانون الاداري عن القانون المدني على النحو الذي يحقق التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة من خلال قضاء مختص يتولى الفصل في المنازعات التي تكون الادارة العامة بوصفها سلطة عامة طرفا فيها.

ويرى الفقيه الفرنسي "ريفيرو" *Rivero* ان القانون الاداري هو: مجموعة من القواعد القانونية التي تختلف عن القانون العادي *Droit Commun*، وتتميز قواعده بمنح الادارة امتيازات لا نظير لها في علاقاتهم الخاصة، وتفرض على الادارة قيودا اشد من تلك التي تفرض على الاشخاص في علاقاتهم الخاصة.

وعلى الرغم من صلة القانون الاداري بفروع القانون المختلفة الا ان له مصادره وخصائصه التي تميزه عما سواه.

وبناء عليه فان هذا الباب ينقسم الى الفصول الاتية:

الفصل الاول: نشأة القانون الاداري.

الفصل الثاني: تعريف القانون الاداري واهميته وصلته بفروع القانون الاخرى.

الفصل الثالث: خصائص القانون الاداري ومصادره.

الفصل الرابع: اساس القانون الاداري ونطاق تطبيقه.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الأول

نشأة القانون الإداري

La Naissance
du Droit Administratif

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تعود نشأة القانون الاداري الى اواخر القرن الثامن عشر الميلادي. إذ تعد فرنسا كما ذكرنا- بحق مهد نشأة القانون الاداري. وتبعها تتأثر الى حد ما الدول الاخرى التي تأثر نظامها القانوني بالنظام القانوني لفرنسا. كمصر، وسورية.

ويرجع الفضل في نشأة هذا القانون الى ظروف وعوامل تاريخية خاصة بفرنسا، تلك التي صنعتها الافكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩. وهي اقرار الجمعية التاسيسية مبدأ الفصل بين السلطات. ومن هذا المبدأ تبنى نظرية الفصل بين الهيئتين القضائية والادارية. ومن ثم تبنى نظام القضاء المزدوج في فرنسا الذي مهد بدوره لنظام الازدواج القانوني. وظهور القانون الاداري، وتطوره.

وقد تمكن مجلس الدولة الفرنسي من التوصل بالتدريج لسلطة تقديرية كبيرة، خاصة في تحسين طبيعة المرافق العامة للدولة، بما يضمن سيرها بانتظام، وبما لا يعوق دورها في ادارة مهماتها على النحو الافضل عبر تقديم الخدمات الى الجمهور.

اما في الدول الانكلوسكسونية (الكلترا- الولايات المتحدة) فان القانون الاداري يعني مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الادارة العامة. ولا تختلف عن القواعد التي تحكم نشاط الافراد في مجال القانون الخاص. ويخضع فيه رجال الادارة العامة الى القضاء العادي، شانهم في ذلك شان سائر الافراد.

وفي سورية سنستعرض نشأة القانون الاداري ووضع هذا القانون في الاسلام، ثم نبين التطورات التي لحقت به.

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

المبحث الاول: نشأة القانون الاداري في فرنسا.

المبحث الثاني: القانون الاداري في الدول الانكلوسكسونية (الكلترا- الولايات المتحدة).

المبحث الثالث: نشأة القانون الاداري في سورية.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

نشأة القانون الإداري في فرنسا

La Production du Droit Administratif en France

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

وكانت الدولة في تلك الفترة تختلط بشخص الملك، حيث لم تكن تخضع في نشاطها وأعمالها لرقابة ما للقضاء عن طريق الدعوى التي يرفعها الأفراد، ولم يكن باستطاعة الأفراد مقاضاتها عما تصرفت بحسبانها صاحبة السيادة والسلطان، فالعدالة كان مصدرها الملك، وتخضع في رقابة جميع المنازعات التي كانت تفصل فيها البرلمانات، أي المحاكم القضائية، لأنها كانت تعد ممثلة للملك في وظائفه القضائية.

وفي علاقة البرلمانات (المحاكم القضائية) مع الإدارة، فقد كانت البرلمانات تتعسف في استخدام صلاحياتها وتتغلغل في مراقبة أعمال الإدارة، فسيطرت على رجال الإدارة، وأخذت تتدخل في شؤون الإدارة، وكانت تعارض كل حركة إصلاحية، وتعرقلها، وكانت تستدعي عمال الإدارة أمامها، وتطلب منهم حساباً عن أعمالهم، الأمر الذي ولد كراهية رجال الإدارة تجاهها.

وهذا الأمر حدا برجال الثورة الفرنسية إلى منعها فيما بعد الثورة من التعرض إلى القضايا الإدارية من جهة، ومن استدعاء رجالات الإدارة ومحاسبتهم من جهة أخرى.

وتطبيقا لذلك اصدرت الجمعية التاسيسية في فرنسا القانون رقم (١٦) بتاريخ ٢٤ ـ ١٧٩٠/٨، والذي نصت المادة (١٣) منه على ان: "الوظائف القضائية مستقلة وستبقى دوما مستقلة عن الوظائف الادارية. فليس للقضاة، تحت طائلة المساءلة، ان يعرقلوا باي شكل كان اعمال الهيئات الادارية، ولا ان يدعوا رجال الادارة للمثول امامهم لمقاضاتهم بسبب قيامهم بوظائفهم".

وهذا النص اول نص يقضي بفصل الهيئتين القضائية والادارية. ويمكن القول ان الجمعية التاسيسية تكون بهذا النص قد اشتقت من مبدا الفصل بين السلطات الذي لقي تفسيرا خاصا من رجال الثورة الفرنسية، نظرية الفصل بين الهيئتين القضائية والادارية.

ويترتب على هذه النظرية، او ما يسمى مبدا الفصل بين الهيئتين القضائية والادارية في النظام القانوني الفرنسي، النتيجتين الاتيتين:

<u>النتيجة الاولى:</u>

استقلال كل من السلطتين القضائية والادارية، بحيث تمارس السلطة القضائية وظيفتها القضائية، وتمارس الادارة وظيفتها الادارية، وبذلك تنجو كل سلطة من تاثير اي سلطة اخرى عليها في اداء وظيفتها. وهذا وضع في فرنسا مغاير لما هو معمول به في بريطانيا وامريكا، رغم انهما تطبقان مبدا الفصل بين السلطات، الا انهما لم تريا مانعا من خضوع منازعات الادارة الى السلطة القضائية، ولم تريا في ذلك اي اعتداء على السلطة الادارية.

وعليه، كان من مقتضى هذا الموقف الذي قرره رجال الثورة الفرنسية ان استقلال السلطة الادارية عن السلطة القضائية يوجب ان تستقل الادارة بالفصل في منازعاتها الادارية.

النتيجة الثانية:

اختصاص كل سلطة من هاتين السلطتين في القيام بوظيفتها من دون تدخل او تاثير في عمل السلطة الاخرى. فالسلطة الادارية تتولى الاشراف على المرافق العامة، والسلطة القضائية تتولى وظيفتها القضائية، وتفصل في المنازعات القضائية وعلى هذا تم ابعاد السلطة القضائية من التدخل في شؤون الادارة، او التعقيب على اعمالها وتصرفاتها باي شكل من الاشكال.

وهكذا فان فرنسا اول الدول التي خصت الادارة بمحاكم خاصة ومستقلة عن السلطة القضائية، ورست مبدأ الازدواج القضائي بانشاء محاكم متخصصة تفصل في المنازعات الادارية. ومثل هذا الامر لم يكن نتيجة لفلسفة معينة في فرنسا، بل جاء نتيجة لاسباب تاريخية واجتماعية خاصة بها، شكلت الاساس لظهور القانون الاداري وتطوره كما معروف اليوم.

الا ان ظهور القانون الاداري، وتبني نظام الازدواج القضائي لم يظهرا فجاة، بل بصورة تدريجية، وعلى مراحل طويلة تراكمت معها الى جانب العوامل التاريخية والاجتماعية عوامل قانونية وفنية دعمت النظام القانوني الفرنسي، وسرعت في انشاءه في دول اخرى كمصر وسورية ولبنان.

وباستعراض مسيرة نشأة القانون الاداري وتطوره، يمكن ان نميز المراحل الاتية:

أولا- المرحلة الأولى: الإدارة القاضية:

تمتد هذه المرحلة من عام ١٧٨٩ حتى نشأة الثورة الفرنسية، في حتى عام ١٨٠٠.

لقد كان من نتيجة تقرير مبدأ الفصل بين السلطات، وتبني مبدأ الفصل بين الهيئتين القضائية والادارية، ان منعت المحاكم العادية من النظر في المنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها، وان يقوم رجال الثورة هذا الاختصاص الى الهيئات الادارية (الادارة العامة) كي تتولى بذاتها الفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الافراد.

وفي هذه المرحلة كان الافراد يتظلمون امام الملك، او الوزراء في الادارة المركزية، وامام حكام الاقاليم في الادارات الاقليمية.[1]

وبذلك تكون الادارة العامة ممثلة برئيس الدولة (الملك) والوزراء هي من تباشر النشاط الاداري. وتفصل في المنازعات التي يثيرها هذا النشاط، وذلك عن طريق رفع التظلم من قبل الشخص المتضرر الى الموظف الذي صدر عنه التصرف المشكو منه، او يرفعه الى رئيسه الاداري الاعلى. ومقتضى هذا الوضع كما هو واضح ان اضحت الادارة العامة تجمع في شخصها صفة الادارة العامة والادارة القاضية، فكانت بذلك خصما وحكما. وبالتالي تنظر في هذا الوضع و لخصم الادارة العامة، لحظ له لا يتمشى ولا يتفق مع قواعد العدالة والمنطق القانوني الذي اعلنه رجال الثورة الفسهم.

ولهذا فنظام الادارة القاضية كان عرضة للانتقاد للاسباب الاتية:

ا- مخالفة مبدا الفصل بين السلطات:

ذلك لـ- اذا كان لا يجوز للسلطة القضائية، حسب القوانين التي صدرت انذاك، ان تفصل في القضايا الادارية، فانه بالمقابل لا يجوز للسلطة الادارية ان تفصل في منازعات ذات طبيعة قضائية.

ب- الادارة خصم وحكم في ان معا:

كان على الافراد التظلم الى الادارة، وتقديم الشكاوى اليها، والادارة نفسها هي التي تقوم بالفصل في هذه الشكاوى. وهذا يخالف ابسط قواعد العدالة القضائية، اذ لا يعقل ان تكون الادارة خصما وحكما في ان معا.

لا لـ- لم يخلف هذا الامر هو ذلك السمعة السيئة للبرلمانات (المحاكم) التي كانت تتسم بالاستبداد وكراهية الشعب لها، وعدم احترامها للقوانين.

وزاده ذلك انتقادات فقد تم ادخال تعديلات على نظام الادارة القاضية. وكانت هذه هي المرحلة الثانية في تطور القانون الاداري في فرنسا، مع "نابليون بونابرت" الذي انشا مجلس الدولة الفرنسي ومجالس او محاكم الاقاليم.

ثانيا- المرحلة الثانية: انشاء مجلس الدولة:

تلت هذه المرحلة من ١٢ ١٢ ١٧٩٩ الى عام ١٨١٢. فنتيجة للانتقادات التي وجهت الى نظام الادارة القاضية قام الامبراطور "نابليون بونابرت" بادخال تعديلات على هذا النظام في سنة الثامنة للجمهورية. وقضت هذه التعديلات بانشاء مجلس الدولة الفرنسي *Conseil d'Etat* في ١٢ ١٢ ١٧٩٩. ثم تبعه في العام التالي انشاء مجالس الاقاليم *Les Conseils de Prefecture*.

وبانشاء مجلس الدولة الفرنسي عام ١٧٩٩ فقد تم وضع اللبنة الاولى للقضاء الاداري الفرنسي. لان اختصاصات مجلس الدولة كانت في البداية استشارية. ومهمة المجلس كانت تنحصر في اعداد مشروعات المراسيم والقرارات التي تطلبها الادارة العامة. وكان لا بد لنفاذها من تصديق رئيس الدولة (الامبراطور)، او الوزير المختص.

كما انيطت بالمجلس بعد وظيفة قضائية تتمثل بالنظر في المنازعات التي يرفعها الافراد ضد الادارة، واصدار احكام فيها. ولكن هذه الاحكام لم تكن نهائية وواجبة التنفيذ الا بعد التصديق عليها من الامبراطور.

من جهة اخرى كانت مجالس الاقاليم تختص في نظر المنازعات على مستوى الادارات الاقليمية. وكانت تصدر احكاما لا تحتاج الى تصديق سلطة ادارية عليا. ولكن هذه الاحكام كانت تستانف امام مجلس الدولة التي كانت احكامه تعرض على رئيس الدولة للتصديق عليها. لذلك سمي القضاء الاداري في هذه المرحلة باسم "القضاء المقيد" او "المحجوز" او "المعلق" *Justice Retenue*. نظرا لضرورة تصديق الامبراطور على حكمه لامكانية نفاذه.

وقد استمرت هذه المرحلة حتى عام ١٨١٢ عندما اصبح قضاء مجلس الدولة قضاء مفوض.

ثالثا- المرحلة الثالثة: مرحلة القضاء المفوض:

استمرت مرحلة القضاء المقيد او المحجوز حتى عام ١٨١٢. وصدور قانون ٢٤ ٥ ١٨١٢ الذي منح بموجبه لمجلس الدولة الاختصاص القضائي

المفوض. اذ اصبح المجلس منذ هذا التاريخ يصدر احكاما قضائية نهائية ونافذة بمجرد صدورها، ومن دون ان يتوقف نفاذها على تصديق رئيس الدولة.

لا ان ما يلفت النظر في مرحلة القضاء المفوض لمجلس الدولة رغم دوره اقتصر على الاستشارة، ونصح الادارة، من خلال تقديم الاستشارات والارشادات غير الملزمة لها، وسواء تعلقت بتسيير عملها، او تعلقت بالمنازعات الادارية، الا ان السلوك الحكيم والمتوازن للمجلس ازاء الادارة قد مكنه من كسب ثقتها، ومن احترام الافراد له، اذ غالبا ما كانت الادارة تنزل عند رايه، وتحترم مشروعات احكامه، وكذلك الافراد.

ولا غرو ان توصف هذه المرحلة بسيادة نظرية الوزير القاضي التي تعني ان الفصل في المنازعات الادارية من الناحية القانونية هي للوزير، اما من الناحية العملية فكانت للمجلس. ولا غرو ايضا ان استمر هذا الحال لمجلس الدولة حتى عام ١٨٧٢، وصدور قانون ٢٤ ايار ١٨٧٢ الذي منح بموجبه مجلس الدولة صلاحية البت بصورة نهائية في المنازعات الادارية، من دون تصديق او تعقيب من اي جهة. ويعني خير اضحى المجلس يتمتع باختصاص قضائي مفوض بحكم القانون، واصبح يصدر احكاما قضائية نهائية ونافذة بمجرد صدورها، ولا يتوقف نفاذها على تصديق رئيس الدولة، او الوزراء.

كما خضعت مجالس الاقاليم بدورها الى تطور مماثل لتطور مجلس الدولة، اذ بعد ان كانت مهمتها تقتصر على المشورة وعدم اصدار احكام غير نافذة بذاتها، وتستأنف امام مجلس الدولة، فقد حصلت ايضا على الاختصاص القضائي، واعترف لها مجلس الدولة بصفة المحكمة منذ انشائها، واضحت لاحكامها القوة التنفيذية.

من جهة اخرى نلاحظ في هذه المرحلة ان القانون قد ابقى على اختصاص الادارة القاضية، فقضى ان الافراد لا يمكنهم اللجوء الى مجلس الدولة الا في الاحوال التي ينص عليها فيها، وما عدا ذلك تختص به الادارة القاضية، وكان القانون قد اوجد ازدواجا قضائيا لا مبرر له في قانون ١٨٧٢.

وقد استمر هذا الوضع حتى عام ١٨٨٩ عندما قبل مجلس الدولة النظر في دعوى رفعت ليه من احد الافراد مباشرة من دون المرور بالادارة القاضية.

وكان هذا في قضية *Cadot* حيث اكد المجلس اختصاصه بالنظر في جميع الطعون الموجهة ضد القرارات الادارية بالالغاء. لا اذا كان هناك نص صريح يقضي بخلاف ذلك، بينما في السابق لم يكن المجلس مختصا الا بناء على نص، وان لم يكن هناك نص كان الاختصاص للوزراء.

وهكذا فقد اعترف مجلس الدولة واقر السند القانوني لاختصاصه بان كل قرار اداري يجب ان يكون قابلا للمنازعة امام قاض. وصبح هذا المبدأ من مبادئ القانون الاداري. ومنذ ذلك الحين يمكن القول انه بصدور قانون ١٨١٢ اصبح مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الادارية، الا ما استثنى منها صراحة بنص القانون. كما اصبح المجلس يضع مبادئ القانون الاداري الاصيلة والمستقلة عن قواعد القانون المدني. كما سنبين ذلك لاحقا.

ولكن نظرا لتراكم العديد من القضايا امام مجلس الدولة فقد قام المشرع الفرنسي عام ١٩٥٣ بتحديد اختصاص المجلس على سبيل الحصر، وذلك بموجب المرسوم الصادر في ٣٠ ديسمبر ١٩٥٣، وحل القانون تسمية المحاكم الادارية بدلا من مجالس الاقاليم، وجعل هذه المحاكم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الادارية.

ثم عقب ذلك حركة اصلاحية في عام ١٩٦٣ بصدور اربعة مراسيم في ٣٠ ديسمبر ١٩٦٣، وتتعلق هذه المراسيم بتحديد النظام الاساسي للعاملين في المجلس، ووضع تنظيمه الداخلي، وقد عدل هذا التنظيم فيما بعد في ٢٢ يناير ١٩٧٥، ثم بمرسوم ١٥ اكتوبر ١٩٧٠، وفي ١٢ ديسمبر ١٩٧٦، وبموجب هذا القانون انشاء محاكم سميت محاكم الاستئناف الادارية، وقد يترتب توسيع نطاق الطعن بالنقض امام مجلس الدولة.

وهكذا يتبين لنا مما تقدم ان نشأة القانون الاداري في فرنسا ترتبط ارتباطا وثيقا بمسيرة مجلس الدولة الفرنسي الذي لعب خلال حياته الطويلة دورا اقدر من القضاء العادي على الفصل في المنازعات الادارية بحكم تخصصه، وتعمقه بعمل الادارة، وعلمه بظروفها، ومستلزماتها، كذلك حرص المجلس في الوقت ذاته على حماية حقوق الافراد وحرياتهم في مواجهة الادارة. وقد تبنى المشرع الفرنسي فيما بعد من خلال نصوص تشريعية ما كان مجلس الدولة قد

القرد في قضائه من قواعد ومبادئ وأحكام. الأمر الذي يمكننا من القول بأن القانون الاداري في فرنسا قد نشأ نشأة قضائية. وبأنه قانون قضائي. ولا يمكن الحديث عن القانون الاداري في فرنسا من دون الحديث عن مجلس الدولة ودوره في تأصيل مبادئ هذا القانون، وقواعده.[1]

المبحث الثاني

القانون الإداري في الدول الأنكلوسكسونية

(إنكلترا- الولايات المتحدة)

القانون الاداري في مدلوله الواسع يعني مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الادارة العامة، ولا تختلف عن القواعد التي تحكم نشاط الافراد في مجال القانون الخاص، ويخضع فيه رجال الادارة العامة الى القضاء العادي، شأنهم في ذلك شأن سائر الافراد، وهذا ذلك في الدول التي يوجد فيها القانون الاداري بمدلوله الواسع يوجد فيها قانون واحد يسري على الجميع حكاما ومحكومين، هو القانون العادي، وقضاء واحد يطبق على الكافة هو القضاء العادي.

وهذه المدلول نجده في انكلترا والولايات المتحدة الامريكية، اي في الدول التي لاتجد الانكلوسكسوني، ومع ذلك، وفي ظل هذا لاتجد اثر للتساؤل حول جدية وجود قانون اداري كما هو الحال في دول النظام اللاتيني كفرنسا، اي الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، فان القانون الاداري لديها هو قانون متميز ينتمي الى الشرعة العامة *common law*، ويخضع فيه الافراد والادارة الى قانون واحد، وقضاء واحد، هو القانون العادي والقضاء العادي، اي ان التساؤل يثار عما اذا كان هناك قانون اداري بمفهومه المعروف (الضيق او الفني) كما هو الحال في فرنسا، اي دول النظام اللاتيني؟

في الواقع، لا اثر في انكلترا لهذا التساؤل او الاجابة عليه، ان كثيرا من الفقهاء يربطون بين وجود قضاء اداري مستقل ومتميز عن القضاء العادي، يكون له ولاية الفصل في المنازعات الادارية من دون التقيد باحكام القانون الخاص في الدولة، بحيث اذا لم يوجد مثل هذا القضاء المستقل، فلا يكون هناك

وجود القانون الاداري. و بالاحرى يكون وجود مثل هذا القانون امرا مشكوكا فيه.

من هذا ليس من المستغرب ان يذهب بعض الفقهاء الانكليز الى القول انه نتيجة لعدم وجود قضاء اداري في الكنترا، فان القانون الاداري الذي يمنح امتيازات للادارة على حساب الافراد، لا وجود له فيها. اي لا وجود له في الدول التي تطبق النظام الانكلوسكسوني.

ومن جهة ان يعتبر الفقهاء الانكليز تفوق النظام الانكليزي على النظام الفرنسي الذي يمنح للادارة حقوقا و امتيازات لا مثيل لها للافراد، وليست مقررة لهم. يذهب هؤلاء الفقهاء وعلى راسهم الفقيه "دايسي" *Dicey* الى ان النظام الانكليزي يتفوق على النظام الفرنسي. ويعود ذلك برايه للاسباب الاتية:

١- انعدام التمييز في النظام الانكليزي بين الحاكمين والمحكومين، بسبب سيادة القانون المطلقة. وانعدام اي امتياز للادارة يجعلها في مرتبة اعلى من الافراد.

٢- المساواة الكاملة امام القانون والقضاء. اذ يخضع لجميع حكام ومحكومين الى حكم قانون واحد هو القانون العادي الذي تطبقه محاكم القضاء العادي.

يختلف الامر تماما عن المبدا الاساسي الذي يقوم عليه نظام الحكم في الكنترا الذي يتمثل بانفراد كل سلطة في القيام بوظائفها من دون ان يشاركها فيها غيرها من السلطات. بمعنى ان السلطة القضائية تختص بممارسة وظيفة القضاء، وتتمتع في ممارسة هذه الوظيفة بحق السيادة، وبهذه الصفة سلطتها على الادارة وعلى الافراد على السواء، وفقا لمبادئ وقواعد قانونية واحدة، هي قواعد القانون العادي الذي تطبقه محاكم القضاء العادي.

ومع ذلك هناك فقهاء وعلى راسهم الفقيه "روبسون" *Robson* يرون ان هناك قانونا اداريا في الكنترا. ويبنى الفقيه *Robson* على راية يقول: ان نظام الحكم والادارة في بريطانيا قد تطور تطورا ملحوظا. و خاصة التشريعات ذات الصلة التي توسع من تدخل الحكومة في شؤون الافراد. واتسع معها

نطاق وظائف الدولة وتطورت تطورا ملحوظا بسبب هذه النزعة التحليلية وقد ذهب هذا التطور -حسب رأيه- إلى انشاء محاكم ادارية مستقلة عن القضاء العادي، مهمتها الفصل في المنازعات ذات الصفة الادارية، من دون أن تكون مقيدة في قضائها بحكم القانون العادي، وبالاجراءات المتبعة امام محاكم القضاء العادي، ومن ثم فإن مثل هذه المحاكم التي تحررت من احكام القانون العادي في بريطانيا قد صنع له قانون اداري وقضاء اداري.

لكن المتتبع للنظام القانوني الانكلوسكسوني يرى ان كتاب *Robson* قد صنع قبلا وضع القانون الاداري في بريطانيا، حيث انه لا يوجد فيها، ولا في الولايات المتحدة، قواعد قانونية تنظم السلطة الادارية، وتحدد اختصاصاتها، ووظائفها، كما هو الحال في فرنسا، ففي هذا النظام هناك هيئات، او لجان، او مجالس، او اجهزة ادارية، تنظر في بعض المسائل والمنازعات ذات الطبيعة الادارية، وهي هيئات ادارية ذات اختصاص شبه قضائي تنشأ للنظر في موضوع محدد، ويشترك في عضويتها موظفون اداريون، يتقاضون الى جانب هذه الوظيفة القضائية بصفة مؤقتة، ويتمثل ما يمكن عدها في علاقاتها مع القضاء العادي في منزلة محاكم الدرجة الاولى، واحكامها قابلة للطعن بالنقض امام المحكمة العليا، ولا يمكن عدها محاكم ادارية مستقلة عن القضاء العادي الموحد.

ومن أمثلة هذه اللجان أو المجالس أو الهيئات نذكر:

- مجلس السكك الحديدية الذي ينظر في المنازعات الخاصة بالمشروعات التي تشرف عليها الدولة، من حيث التقيد بشروط الالتزام، وكيفية التنفيذ، وتتعلق المنازعة بالقرارات التي تصدرها ادارة المشروع بوصفها تملك الاشراف والرقابة عليه، كذلك تنظر في المنازعات التي قد تقوم بين ادارة المشروع والمنتفعين به، أي طعون المستفيدين في عقود الالتزام العامة.
- مجلس التربية، وينظر في قرارات السلطة التعليمية الخاصة بانشاء المدارس، او الغائها، وفي الخلافات التي قد تنشأ بين السلطات التعليمية

واعضاء هيئة التدريس من حيث الترتيب والتعيين والتسريح، وفي المنازعات بين هذه السلطات واولياء الطلبة.

- ومن اللجان التي تشبه الغرف في مجال الزراعة، والصحة، والنقل، والتامينات الاجتماعية وضرائب الدخل... وهي لجان ادارية ذات اختصاص قضائي، تمارس مهمتها في الرقابة على اعمال الادارة تحت رقابة القضاء العادي، وقراراتها قابلة للطعن بالاستئناف او بالنقض امام المحكمة العليا التي تأتي على قمة القضاء العادي في بريطانيا.
- ومن اللجان في الولايات المتحدة نذكر لجنة التجارة، ولجنة العمل الفيدرالي، ولجنة التامين الاجتماعي.

ويغية الاشراف على عمل هذه اللجان كمحاكم درجة اولى، فقد تم انشاء مجلس قومي مهمته الاشراف على عملها، بهدف التنسيق، وعدم التضارب في القرارات، مع بقائها خاضعة الى رقابة القضاء العادي.

من جهة اخرى، مع التوجه الاتحادي الاوربي، ودخول بريطانيا في المجموعة الاوربية، وضرورة ادخال التشريعات الاتحادية الاوربية في التشريعات الوطنية، والتقيد في المجال الداخلي، فقد اضطرت بريطانيا كنتيجة حتمية لعضويتها الاتحادية الى ادخال تعديلات على عمل اللجان والمجالس كمحاكم درجة اولى، وان كان ذلك يشكل خطوة حقيقية نحو ايجاد نواة حقيقية لقانون اداري في بريطانيا.

لا ان ذلك كله يوكد بشكل واضح تغير وظيفة الدولة، وتعاظم دورها، واتساع اختصاصاتها، وان التشريعات اصبحت ذات سمة تدخلية في شوون الافراد واسع معه نطاق وظائف الدولة، خصوصا في المجالات الاقتصادية والاجتماعية المعاصرة، كما حدث في بريطانيا عام ٢٠٠٠ وما بعدها.

على ضوء هذا التطور نستطيع ان نظهر اتجاه قوي نحو قانون اداري مستقل عن القانون المدني، وانشاء محاكم تكون اقرب الى الادارة، واكثر تفهما لمقتضيات تدخل الدولة، وحماية حقوق الافراد وحرياتهم، والحفاظ عليها.

والحق ان هذا التطور الملحوظ في بريطانيا منذ منتصف القرن العشرين حتى يومنا هذا، لم يصل الى درجة التطور التي تمت في فرنسا، اي ان بريطانيا لم تصل بعد الى درجة وجود قانون اداري مستقل عن القانون العادي، ولا الى

درجة وجود محاكم ادارية مستقلة على غرار القضاء الاداري الفرنسي. الذي يعد كثير التميز والتخصص ومقدرة على فهم حقيقة التوازن المنشود بين فاعلية الادارة وقدرتها على النهوض بمهماتها، والمحافظة على حقوق المواطنين وحرياتهم، وتامين مصالحهم الشخصية في ظل احترام المشروعية القانونية لمؤسسات الدولة القانونية المعاصرة.

وبمقارنة بسيطة بين عمل اللجان في بريطانيا والمحاكم الادارية في فرنسا، وعلى راسها مجلس الدولة، يظهر لنا سر النجاح الذي حققه مجلس الدولة الفرنسي في ارساء مبادئ القانون الاداري، وحكمه، والحفاظ على فاعلية النشاط الاداري، وحقوق الافراد وحرياتهم، لما يعود الى ما يتمتع به القضاء الاداري من اختصاص شامل في نظر المنازعات الادارية، واصداره لاحكام مدروسة، ومسببة، تشكل مبادئ وقواعد قانونية.

ويعود النجاح ايضا الى ما يتمتع به المجلس من صلات قوية ومستمرة مع الادارة، والى خبرته بطبيعة العمل الاداري التي كتسبها من خلال مسيرته، وادائه لدوره كناصح ومستشار للادارة، اضافة الى الدور القضائي الذي رضي الادارة والافراد في ان معا في اطار احترام المشروعية القانونية، واحترام حقوق الافراد وحرياتهم.

وبناء على تلك الاسباب في سر نجاح مجلس الدولة الفرنسي بالمقارنة مع الدور الذي تلعبه اللجان والهيئات والمجالس الادارية في بريطانيا، يصعب القول بوجود قانون اداري بالمفهوم المعاصر وبالمعنى الضيق او الفني المعروف والمطبق في فرنسا، وان كل ما استعرضناه حول وجود القانون الاداري في بريطانيا يسمح لنا بالقول ان هناك نواة حقيقية في التوجه نحو تكوين قانون اداري مستقل عن القانون العادي في مفاهيمه ومبادئه ونظرياته، ونحو تكوين قضاء يكون له صفة القضاء الاداري، ويطبق حكم القانون الاداري.

نظرة مقارنة بين نظام القضاء الموحد والقضاء المزدوج

تبقى كلمة خير في اطار المقارنة بين نظام القضاء الموحد والقضاء المزدوج بخصوص المنازعة الادارية. ان الذي نراه لا يمكن ان ننكر او ننفي وجود

القانون الاداري في ظل الدولة الحديثة. ولا نستطيع كذلك ان نعتمد المقولة التي تقول ان القانون الاداري يدور مع وجود قضاء اداري مستقل كما في الفقه اللاتيني. فان الدول التي تعرف القانون الاداري بمعناه الواسع تعرف مفهوم المنازعة الادارية، وتخصيصه بحكمه للتمييز عن قواعد القانون الخاص. ولكن في ظل القضاء الموحد، والامر في هذه الدول يكون بانشاء دوائر مختلفة تختص كل منها بنوع معين من انواع المنازعات الادارية. وهذا ما نرى ان نظام وحدة القضاء هو النظام الامثل عن طريق توسعة الدوائر الادارية لدى المحاكم، وخصوصا محاكم الاستئناف. ومحكمة النقض التي تترأس على عمل القضاء العادي.

وتقوم هذه الدوائر بالفصل في المنازعات الادارية على ضوء نظريات ومبادئ قانونية مستقلة ومنفصلة عن القانون الخاص. وتشكل بمجملها قواعد قانون اداري يحتوي مفهوم المنازعة الادارية ويستوعبها في ظل القضاء الموحد. ويكون القاضي في هذه الدوائر من القضاة المتخصصين والملمين بخصوصية طبيعة روابط القانون العام، ويراعي خصوصية المنازعة الادارية في قيمة التوازن بين فاعلية النشاط الاداري وبين الحفاظ على حقوق الافراد وحرياتهم. فيرد ويراقب تدخلات دور محكمة النقض كمحكمة قانون، وفي خصوصية المنازعات الادارية كمحكمة قانون وواقع على غرار دور المحكمة الادارية العليا في ظل نظام القضاء المزدوج. فتقوم كمثلها، وتوحد الاجتهادات والاحكام في القضايا الادارية. وهذا على غرار ما معمول به في فرنسا، ومصر، وسورية، حيث يعد مجلس الدولة، او المحكمة الادارية العليا، محكمة قانون ووقائع. اما محكمة النقض في القضاء العدلي فهي محكمة قانون، ولا تكون محكمة قانون ووقائع الا في المرة الثانية للنقض.

بهذا التصور نرى ان الظروف الخاصة بكل دولة من الدول هي ما يؤدي الى الاخذ بأحادية القضاء، او ازدواجيته. فتفرض هذه الظروف نفسها حسب العوامل التاريخية، ونظام العدالة القضائية. ومما لاشك فيه ان توحيد الرؤية

القانونية والقضائية في كلا النظامين القضائيين الموحد والمزدوج. وفيما يتعلق بخصوصية المنازعات الادارية، وطبيعتها، تبقى الضمان الامثل في تبني مبادئ قانونية راسخة، ومتماثلة، وموحدة، تحكم منازعات الادارة، وينصاع لها الجميع حكاما ومحكومين، وعلى الاخص فيها انصياع الادارة الى تنفيذ احكام القضاء، وكل ذلك يشكل في كلا النظامين السمات الاساسية لسيادة القانون، واحترام المشروعية القانونية المنشودة في ظل اي من هذين النظامين.

المبحث الثالث

نشأة القانون الإداري في سورية

La Naissance du Droit Administrati en Syria

سنستعرض في نشأة القانون الاداري في سورية وضع هذا القانون في الاسلام، ثم تبين التطورات التي لحقت به.

أولا- وضع القانون الاداري في الإسلام:

من المقرر في فقه القانون الاداري انه كلما وجد نظام اداري، اي ادارة ومحكومين، وجدت قواعد قانونية تنظمه، وتحكم نشاطه من جهة، وتنظم حقوق الافراد من جهة ثانية، وهذا يعني وجود قانون اداري في الانظمة الادارية لدول عالم المعاصر كافة، وذلك بالمعنى الواسع، وليس في المعنى الضيق المعروف في النظام القانوني الفرنسي، وبمعنى حر فان وجود ادارة ومحكومين في دول معينة لا يعني ان القانون الاداري لا يوجد فيها لانه تميزت العلاقات الادارية عن العلاقات الفردية بمعايير خاصة، او بقواعد خاصة.

وبتعبير حر يمكن القول ان القانون الاداري بمعناه الواسع يوجد لدى الدول كافة، سواء كانت بنظام الوحدة او بنظام الفدرالية او بنظام الكونفدرالية، وقواعده تشمل مجموعة القواعد التي تطبق على الادارة، وتبين سلطات الهيئات

الادارية، وواجباتها. ومن هذا المنطلق يكون لكل من بريطانيا، والولايات المتحدة، وفرنسا، والدولة الاسلامية... ولكل دول العالم قانون اداري. اما بالمعنى الضيق والفني فينحصر مفهوم القانون الاداري في القواعد ذات الطبيعة الخاصة، التي تقرر حقوق وامتيازات خاصة بالسلطة الادارية، وتختلف بالضرورة عن قواعد القانون الخاص.

وبتطبيق ما تقدم على وضع القانون الاداري في الدولة الاسلامية، يمكن القول ان الدولة الاسلامية شأنها شأن غيرها من الدول قد بلغت شأواً كبيراً في الازدهار والتقدم الذي تمثل في وجود نظام اداري قوي على المستويين المركزي واللامركزي، يشبع الحاجات العامة للافراد، وكان هذا منذ انتقال الرسول الكريم عليه الصلاة والسلام من مكة الى المدينة.

والمعروف ان المبادئ التي قامت عليها الدولة الاسلامية ارتكزت في جملتها من المبادئ السامية، وفي مقدمتها الحرية، والشورى، والمساواة، والعدالة.

ومن مقتضى هذه المبادئ في الدولة الاسلامية ان يخضع الحاكمون والمحكومون الى قواعد الشرع الحنيف الذي لا يعرف التفرقة بينهم من حيث الخضوع الى حكم الشريعة الاسلامية، ولا يعرف التمييز بين الحكم والرعية، وان الشريعة لا تعرف الازدواج في النظام القانوني، بل هي من النظم الموحدة، وبالتالي ليس فيها قانون اداري مستقل بمبادئه ونظرياته، كما هو معروف اليوم في النظام القانوني اللاتيني، ويسعى حكم تسري احكام الشريعة الاسلامية على الحكام والمحكومين على السواء، في حين نجد في مصر مثلاً، وفي حكم الشريعة القانونية، اي في الظروف التي تخضع فيها المعاصر بالخضوع الى مبدأ سيادة القانون.

ما بخصوص انواع القضاء في النظام الاسلامي فيمكن القول ان النظام الاسلامي قد عرف نوعين من القضاء هما القضاء العادي، وقضاء المظالم، الى جانب ما سمي بقضاء الحسبة.

والذي يهمنا في دراستنا وضع القانون الاداري في الاسلام هو قضاء المظالم، نظرا لوجود شبه قوي بينه وبين القضاء الاداري من حيث الاختصاصات التي يمارسها قاضي المظالم في الفصل في المنازعات ذات الطبيعة الادارية، كالنظر في اساءة استعمال السلطة من جانب الحكام ضد المحكومين، اي من تولاه قضاء المظالم، والنظر في منازعات كتاب الدواوين، وادارتهم لشؤون المرافق العامة.

وقضاء المظالم في تعريفه هو: "قضاء من نوع خاص، يتولاه الخليفة او من ينيبه عنه، ويتميز بالهيبة".

لان قاضي المظالم لا يتقيد بالقواعد والاحكام القانونية كما هو حال الدور الاساسي للقضاء الاداري الوضعي، نظرا الى ان الاحكام والقواعد القانونية في النظام الاسلامي تجد مصادرها في المشروعية الاسلامية العليا، اي في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة.

واول من تولى قضاء المظالم في الاسلام هو الخليفة علي بن ابي طالب كرم الله وجهه، واول من انشأ ديوانا للمظالم هو الخليفة الاموي عبد الملك بن مروان، واول من خصص له يوما معينا هو الخليفة عمر بن عبد العزيز.

وبعد ذلك تكامل هذا القضاء بتخصيص قضاة معينين ينظرون في قضايا الافراد والجماعات ضد الولاة وعمال الخراج، وكتاب الدواوين، وكتاب بيت المال، وذلك اذا حادوا او انحرفوا او اشتطوا، اي اذا اساؤوا استعمال سلطتهم.

من جهة اخرى كان قاضي المظالم ينظر في الاحكام الصادرة عن القضاة العاديين اذا تظلم منها المتضرر، بدعوى ان الحكم غير صحيح، او لم تراع فيه قواعد العدالة، وهذا هي وجه الطعن بالاستئناف او بالنقض للخطأ في تطبيق

القانون، او تفسيره. وبينما كانت محكمة المظالم تنوب وكانت محكمة استئنافية لاحكام القضاة العاديين.

وفي اطار الموازنة بين ولاية قضاء المظالم وولاية القضاء العادي، جاء في الاحكام السلطانية للماوردي، الفروق الاتية:

١- تولى المظالم من القوة والهيبة ما ليس لغيره، في ما ليس للقضاة.

٢- والى المظالم افسح مجالا واوسع مقالا.

٣- يستعين في الارهاب وكشف الاسباب بالامارات الدالة، وشواهد الاحوال، ما يودي الى ظهور الحق، بخلافهم، اي القضاة.

٤- يقابل من ظهر ظلمه بالتاديب.

٥- يتقصى في تزوير الخصوم عند التباس، ليبحث في الكشف عن اسبابهم وحيلهم، بخلاف القضاة.

٦- له ان يرد الخصوم اذا اعضلوا الى وساطة الامناء ليفصلوا بينهم صفحا عن تراض، وليس للقضاة ذلك الا برضاء الخصمين.

٧- له ان يفسح في ملازمة الخصمين اذا وضحت امارات التجاحد، ويأذن في لزام الكفالة فيما يسوغ فيه التكفيل، ليكف الخصوم عن التناصف ويتركوا التجاحد، بخلاف القضاة.

٨- له ان يسمع شهادة المستورين، بخلاف القضاة، وان يحلف الشهود اذا ارتاب بهم.

٩- له ان يبتدئ باستدعاء الشهود، ويسألهم ما عندهم في القضية، بخلاف القضاة، فانهم لا يستمعون بينة حتى يدعي المدعي حضورها، ولا يسمعونها الا بعد مسألة المدعى عليه.

ومن مقتضى الاحكام السلطانية كما جاء في "السياسة الشرعية" ان ليس للقضاء ان يتكلم في السياسة، ولا مدخل له فيها.

وهكذا فإن قضاء المظالم في النظام الاسلامي هو في حقيقته قضاء اداري، وقد سبق بشكل كبير في وضع مبادئ واحكام تقيدت بها الادارة العربية الاسلامية، وهذا على غرار ما قام به مجلس الدولة الفرنسي في وضع مبادئ القانون الاداري، واحكامه، بالمفهوم الحديث.

ثانيا- أساس القانون الإداري في الإسلام:

يمكن القول فيما يتعلق باساس القانون الاداري في الاسلام ان النظام الاسلامي لا يتطرق الى البحث عن اساس وجود القانون الاداري، لان احكام الشريعة تطبق على الكافة حكاما ومحكومين، وذلك دون تفرقة على اساس تسلسلهم من دون فروق، او اختلافات.

ويقوم القانون الاداري في النظام الاسلامي على وحدة القواعد القانونية التي تطبق على الحاكم والمحكوم، مع التقيد باحكام الشريعة التي تعلقت في نزولها وكانت صوابا مقيدة في ذلك باحكام لا تخرج عنها، لانها بمصادرها الاصلية المتمثلة في كتاب الله، وسنة نبيه، ومن ثم لا مثيل لها في النظم القانونية الوضعية.

وعليه، ومن منطلق كون الشريعة الاسلامية شريعة الهية تسمو على الشرائع الوضعية، فهي تفسح المجال للفرد في ان يعمل حسب ضميره، وعقيدته، ضمن اطار احترام احكام الشريعة الالهية، الامر الذي جعل منها تجعل الفرد الحاكم والمحكوم في آن معا، وفي اي موقع من مواقع المسؤولية، بوصفه عاملا اداريا حرا يقوم بوظيفة عامة، بعيدا عن اي من الضغوط والقسر والاكراه، لتحقيق الصالح العام، وليستجيب لقرار موظف او غير موظف لما جاء الشرع، والعقيدة، فيتصل عمله بقلبه، وضميره، ويعبر بفعله عن ايمانه.

ثالثا- وضع القانون الإداري المعاصر في سورية:

هذا ولم تعرف سورية عن القضاء الاداري قبل عام ١٩٥٩ قد نجد في عهد الملك فيصل الى ظل نظام الازدواج القضائي على غرار ما هو معمول به في فرنسا، فقد في عام ١٩٥٩ انشاء مجلس سمي مجلس الشورى، وخصت به اختصاصات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، حيث يمكن عده نقطة الانطلاق في

تأسيس قواعد القانون الإداري في سورية، رغم قصر عمره، مع التطورات اللاحقة التي صبغت نظام الازدواج القضائي فيها، والتعديلات التي طرأت على هذا النظام مع مجلس الشورى الثاني عام ١٩٢٥ حتى ١٩٣٠، ثم الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز من عام ١٩٣٠ حتى ١٩٤١، فمجلس الشورى الثالث من عام ١٩٤١ إلى ١٩٥٠، ونظام المحكمة العليا مع دستور ١٩٥٠ حتى ١٩٥٨، إلى حين حدث مجلس الدولة السوري الحالي منذ عام ١٩٥٩ بموجب القانون رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩.

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

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

ومن الاختصاصات القضائية التي منحت له:

١- الفصل في القضايا المتعلقة بالضرائب ومرتبات الموظفين.

٢- العقود الإدارية.

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

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

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

ويلاحظ في الفترة الزمنية القصيرة التي مارس المجلس فيها اختصاصاته، أن عدد القضايا التي يمكن القول بأنه قد أسهم إسهاما حقيقيا وجادا في إرساء ثبات الأول لمبادئ القانون الإداري، وتتبع إمكانية مرموقة كان لها

الأثر الكبير في ممارسته دور لا ينكر في تشييد صرح دولة قانونية حديثة، وقد عمقها وعزز هذا الدور فيما بعد مجلس الدولة الحالي.

ب- مجلس الشورى الثاني ١٩٢٥- ١٩٣٨:

عند انشاء مجلس الشورى في عهد الانتداب الفرنسي بتسمية مجلس الشورى الثاني عام ١٩٢٥، ومنح بموجب قرار انشائه الاختصاصات الآتية:

١- النظر في دعاوى الافراد ضد ادارات الدولة العامة والبلديات.
٢- النظر في قضايا البلديات ضد المتعهدين الملتزمين.
٣- النظر في المنازعات المتعلقة برواتب التقاعد وعزل الموظفين.
٤- النظر في القضايا التي تتعلق بالغاء القرارات الادارية الصادرة من الوزراء ومن رؤساء المصالح العامة.

وقد استثنى من اختصاصات المجلس ما تعلق منها في القضايا التي تنطوي على صالح اجنبي للانتداب، حيث كانت تفصل فيها محكمة مختلطة كما استثنى بعد قرارات رئيس الدولة. وكان يطعن فيها امام مجلس سمي "مجلس القضايا الاعلى في المفوضية الفرنسية". وتقبل هذه القرارات الطعن بالتمييز.

وقد استمر هذا الاستثناء حتى عام ١٩٣٤، حيث تم ادخال تعديلات على المجلس، فاصبح صاحب الولاية العامة في القضايا الادارية، واصبحت احكامه نافذة لذاتها، ولا تخضع الى التصديق. وتوسعت اختصاصات المجلس لتشمل قضاء الالغاء، والتفسير، والتعويض، وكان في ذلك صورة متكاملة لاول مرة تحت لظله قضاء اداري متكامل استمر حتى عام ١٩٣٨، فكان لذلك كبير الاثر في بناء قواعد القانون الاداري في سورية.

الا ان التطور اللاحق قضى بنقل اختصاصات المجلس الى الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز.

[illegible]

ج- الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز ١٩٣٨ - ١٩٤١:

في عام ١٩٣٨ صدر قانون نقل بموجبه الاختصاص القضائي لمجلس الشورى الثاني (قضاء الإلغاء - التفسير - التعويض - الطعون الانتخابية - الخ...) الى الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز. إلا انه استثنى من ذلك الدعاوى المتعلقة بطلب الغاء المراسيد الصادرة من رئيس الجمهورية. فكانت تنظر فيها الهيئة العامة لمحكمة التمييز.

اما الاختصاصات الاستشارية فقد منحت لمجلس سمي " مجلس المديرين".

د- مجلس الشورى الثالث ١٩٤١- ١٩٥٠:

عند تشكيل مجلس الشورى عام ١٩٤١، وتم تشكيل محاكم ادارية. وصبح المجلس جهة استئناف ونقض بالنسبة الى حكم المحاكم الادارية المنشأة وتم تخويل المجلس صلاحية النظر في القضايا الادارية بما فيها تلك التي تنطوي على صالح الاجنبي.

كما اضحت الاختصاصات الاستشارية الزامية بالنسبة الى مشروعات القوانين والانظمة. وفي الاحوال التي ينص عليها القانون. وما عدا ذلك، يكون راي المجلس اختياريا.

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

هـ- المحكمة العليا ١٩٥٠- ١٩٥٨:

مع صدور دستور ١٩٥٠ تم النص على انشاء محكمة سميت "المحكمة العليا". ونظمت المواد (١١٦) الى (١٢٢) انشاء المحكمة. وحددت اختصاصاتها حسب المادة (١٢٢) من الدستور. على النحو التالي:

١- دستورية القوانين المحالة اليها وفق المادة (٦٣) من الدستور.
٢- دستورية مشروعات المراسيد المحالة اليها من رئيس الجمهورية وقانونيتها.
٣- محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.
٤- طعون الانتخابات.

٥- طلب ابطال الاعمال والقرارات الادارية والمراسيم المخالفة للدستور او القانون او المراسيم التنظيمية. ٦- الطعن بالشكوى من يتضرر منها.

وبتدقيق النظر في هذا النص نلحظ ان المشرع الدستوري في الفقرة الاخيرة لم يلحظ فرق بين عمل الادارة وقراراتها، بل اخضعها جميعها الى الالغاء ضمن ميعاد ثلاثين يوما. والمقصود من الالغاء ينصرف الى القرارات الادارية لا الى الاعمال المادية.

ما كيفية الفصل في الدعوى فقد وضحها القانون رقم (٥٦) الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٠ بالنص على ان الفصل في دعاوى الالغاء يكون منوطا بدائرة مؤلفة من ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا. ما في قضاء التعويض فقد جعله المشرع بالقانون رقم (١٠٢) تاريخ ١٩٥١/١/٣١ من اختصاص المحاكم العادية.

وعلى هذا الاساس يكون القضاء الاداري بشقيه (الالغاء والتعويض) قد توزع بين المحاكم العادية (القضاء العادي) والمحكمة العليا.

ومع انقلاب اديب الشيشكلي عام ١٩٥٢ تم نقل اختصاصات المحكمة العليا الخاصة بالالغاء الى الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز. ولكن مع صدور الدستور الرئاسي في ١٩٥٣/١/١١ تم اعادة انشاء المحكمة العليا. الا انه مع انقلاب ثاني للشيشكلي عام ١٩٥٤ تم اعادة العمل بدستور ١٩٥٠، واعيد معه القانون المتعلق بالمحكمة العليا الخاص بقضاء الالغاء.

واستمر العمل بقضاء المحكمة العليا حتى عهد الوحدة عام ١٩٥٨، وانشاء مجلس الدولة في مصر وسورية.

و- مجلس الدولة السوري الحالي:

مع قيام الوحدة بين مصر وسورية بتاريخ ١٩٥٨/٢/٢٠، تم تبني النظام القضائي الذي كان سائدا انذاك في مصر، وبموجب القانون رقم (١٥٦) لعام ١٩٥٥، وتم بموجب القانون رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩، وكان هذا القانون هو الناظم لعمل مجلس الدولة واختصاصاته في سورية حتى ايرود رغم وقوع الانفصال بين البلدين الشقيقين بتاريخ ١٩٦١/٢/٢٨، وقد تم ايداع مجلس الشعب السوري مشروع قانون مجلس الدولة الجديد الذي وسع كثيرا من اختصاصات المجلس، واخذ في الحسبان تطورات العمل الاداري خلال العقود الماضية.

ما في مصر فقد تم الغاء القانون رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩. وصدر القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢، الذي وسع من اختصاصات القضاء الاداري في مصر بالنص على اختصاصه في "كافة المنازعات الادارية". وهو ما يذهب مشروع قانون مجلس الدولة السوري الجديد الى الاخذ به.

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

يتكون مجلس الدولة السوري من: المحاكم الادارية، ومحاكم القضاء الاداري في دمشق وحلب ودير الزور وحمص، والمحكمة الادارية العليا. وبموجب مشروع القانون الجديد سيصار الى ضم المحاكم المسلكية اليه.

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

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

وقد تم الغاء اختصاص المجلس في الطعون المقدمة ضد احكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية.

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

وقد قصر المجلس خلال مسيرته القضائية الطويلة اسهامه الفعال في تاصيل مبادئ القانون الاداري، وترسيخها، وتحقيق التوازن العادل بين النشاط الاداري من جهة، والمحافظة على حقوق الافراد وحرياتهم من جهة ثانية. ولعب المجلس دورا مهما في الحفاظ على مبدا المشروعية القانونية من خلال تمسكه بتطبيق مبدا سيادة القانون.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الثاني

تعريف القانون الإداري وأهميته وصلته بفروع القانون الأخرى

La Dèfinition du Droit Administrstif

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يحكم القانون الاداري الادارة العامة بمفهومها العضوي. اي بكونها مجموعة من المنظمات التي تنفذ السياسات التنفيذية و المعتمدة للدولة. ويدخل في نطاق تلك السلطات المركزية واللامركزية الادارية المحلية و المرفقية. كما يحكم الادارة بمفهومها الوظيفي. اي النشاط الذي تنهض به على نحو يومي تلك المنظمات بالافراد الذين يمثلون من خلالها تلك السلطات المرافق العامة. و الذين تبدو تعويضات مستحقة في مواجهة الادارة العامة جراء تصرف خاطئ صادر عن احدى السلطات الادارية.

وتجدر الاشارة الى وجود خلاف بين الفقهاء في اعتماد تعريف نموذجي او موحد للقانون الاداري. ومرد ذلك هو ان القانون الاداري يستند في اساسه وتكوينه الى مدرستين فقهيتين كبيرتين. تبنى كل منهما كبار الفقهاء الفرنسيين. وهاتين المدرستين هما مدرسة السلطة العامة. ومدرسة المرفق العام. ولكن رغم تباين وجهات النظر هذه في اعتماد تعريف نموذجي موحد للقانون الاداري. لا بد من القول ان الفقه الاداري المعاصر يرى من جانبه ان تعريف القانون الاداري لا يمكن ان يقتصر على معيار واحد من دون الاخر. وانه لا بد من اعتماد المعيارين معا في تعريف هذا القانون. ذلك لان الادارة تتدخل في وقتنا الحالي تنظيما ونشاطا.

وسنستعرض في هذا الفصل تعريف القانون الاداري. وتبيين مفهومه بالمعنيين الواسع و الضيق. والنتائج التي تترتب على ذلك. وفي خصوص صلة القانون الاداري بفروع القانون الاخرى سنحدد مظاهر العلاقة بينه وبين غيره من فروع القانون. لتبيين اهمية موضوعه. و مدى تطبيقه. وخصائصه.

وذلك على النحو الاتي:

المبحث الاول: تعريف القانون الاداري.

المبحث الثاني: صلة القانون الاداري بفروع القانون الاخرى.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

تعريف القانون الإداري

La Définition du Droit Administratif

يتألف القانون الاداري من قواعد القانون العام. وبهذه الصفة يحكم النشاط الاداري للدولة على فرض ان هذا القانون ليس سوى مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الادارة. إلا ان القانون الاداري وان ظهر بهذه الصفة، فهو مع ذلك قد اثار في تعريفه بعض المشكلات التي نجمت عن جدل الفقهاء في تعريفه للادارة العامة، وتحديد مضمونها.

والادارة العامة تشتمل على معنيين: المعنى الاول، هو المعنى العضوي الذي يعني مجموعة المنظمات، والاجهزة، والهيئات الادارية من حيث تكوينها، وهيكلها التنظيمي. والمعنى الثاني، هو المعنى الوظيفي او الموضوعي الذي يعني النشاط الاداري للاجهزة، والهيئات، والمنظمات، والوحدات الادارية.

وعليه، هل يقصد بالادارة مفهومها العضوي كتنظيم فقط، ام يقصد بها مفهومها الوظيفي كنشاط ناجم عن هذا التنظيم، ام يقصد بها المفهومان معا؟

من جهة ثانية، فان منبع الخلاف بين الفقهاء في عملية تعريف نموذجي وموحد للقانون الاداري هو ان القانون الاداري نشأ في فرنسا، وتكون في مدرستين فقهيتين كبيرتين، تمثل كل منهما كبرى الثقافات الفرنسية، وهاتان المدرستان هما مدرسة السلطة العامة، ومدرسة المرفق العام. فمدرسة السلطة العامة قد ترسبت لعميد "موريس هوريو" *Hauriou* ، ومدرسة ثانية هي مدرسة المرفق العام وقد ترسبت لعميد "ديجي" *Duguit* . وبين هاتين المدرستين كأساس للقانون الاداري يكمن في الواقع منبع الاختلاف في وجهات نظر الفقهاء الذين تصدوا الى تعريف القانون الاداري.

وهو ذي وجهة نظر مدرسة السلطة العامة الاعتماد على المفهوم العضوي للادارة، فيكون القانون الاداري مجموعة القواعد القانونية التي تهتم بتكوين الاجهزة، وانشائها، والوحدات، والهيئات الادارية، وتحديد اختصاصها. ومن وجهة نظر مدرسة المرفق العام التي تعتمد المفهوم الوظيفي للادارة العامة فان القانون الاداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الوظيفة الادارية، ي على نشاط الاجهزة والهيئات الادارية، و اختصاصاتها، سواء المركزية منها، و المحلية، و المرفقية، وكذلك الامتيازات التي تتمتع بها هذه السلطات في مباشرة نشاطها ومزاولة اختصاصاتها.[3]

ولكن رغم تباين وجهات النظر هذه في عملية تعريف نموذجي موحد للقانون الاداري، لا بد من القول ان القانون الاداري لمعاصر يرى من جانب ان تعريف القانون الاداري لا يمكن ان يقتصر على معيار واحد من دون الاخر، و انه لا بد من اعتماد المعيارين معا في تعريف هذا القانون. ذلك ان الادارة تنظيم ونشاط في ان معا.

وعلى هذا يكون تعريف القانون الاداري باعتماد المعيارين معا على انه: مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الادارة في تنظيمها وممارستها لنشاطها بحسبانها سلطة عامة تتمتع بامتيازات القانون العام.

ولكن مع ذلك، فان هذا التعريف بحاجة الى توضيح، لان القانون الاداري يحتمل معنيين حسب النظام القانوني المطبق في الدول ذات النظام القضائي الموحد كبريطانيا، و الدول ذات النظام القضائي المزدوج، كفرنسا و الدول التي حذت حذوها.

أولا- المفهوم الواسع والمفهوم الضيق للقانون الاداري:

على ضوء التحديد السابق الذي تمت الاشارة اليه ذكره، فان القانون الاداري هو ذلك القانون الذي يحكم الادارة من حيث التنظيم والنشاط في ان معا. فيدرس الجوانب القانونية للادارة من حيث تكوين الاجهزة، و الوحدات الادارية، و تحديد

وظائفها، و خصائصها، وبين الحقوق التي تتمتع بها السلطة الإدارية في مباشرة وظائفها، وفي علاقتها مع الأفراد، وبين كذلك حقوق كل منهما وواجباته، والقيود المفروضة على الإدارة من أجل ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم، أي يهتم بدراسة القواعد التي تحدد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وتبعاً لهذا المعنى الموسع للقانون الإداري، يمكن القول أن القانون الإداري يوجد في الدول كافة، سواء التي تطبق نظام القضاء الموحد الذي ينظر في منازعات الإدارة والأفراد أمام جهة قضاء واحدة، كالنظام الأنكلوسكسوني المتبع في الكثير من الدول التي تطبق نظام الازدواج القضائي، كالنظام اللاتيني في فرنسا، والدول التي حذت حذوها كمصر وسورية... إلى التي تأخذ بنظام الازدواجية القضائية (القضاء العادي والإداري).

وعلى ضوء هذا المعنى فإن قواعد القانون الإداري تشمل مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة، سواء كانت من قواعد القانون العام أو من قواعد القانون الخاص. وتبعاً لهذا المعنى الموسع يكون لبريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا قانون إداري بحسبانه مجموعة القواعد التي تبين تنظيم سلطات الهيئات الإدارية، وواجباتها.

ولكن لا بد من النظر في التعريف الموسع للقانون الإداري يتبين لنا أن التحديد الإجمالي للقانون الإداري لا يبرز لنا طبيعة قواعد القانون التي تطبق على الإدارة في معرض قيامها بممارسة وظيفتها الإدارية، و النشاط الإداري، لأن النشاط الإداري في مجمله لا يخضع إلى قواعد القانون العام، إلى قواعد القانون الإداري وفق التحديد السابق، بل إن طبيعة هذا النشاط وتطوره تضطر الإدارة إلى اللجوء مختارة إلى استخدام وسائل القانون الخاص وأساليبه كلما رأت أن استخدام هذه الوسائل والأساليب من شأنه تحقيق النفع العام والمصلحة العامة.

يضاف الى ذلك ان قواعد القانون الاداري لا تستغرق بوحدها كل نشاط الادارة. فهناك ما يخضع من هذا النشاط الى قواعد القانون المدني، وهناك ما تحكمه مبادئ عامة الادارة العامة.

وفي هذا السياق يشير الفقيه "ريفيرو" *Rivero* في تعريفه للقانون الاداري بقوله: " القانون الاداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تختلف عن القانون العادي، والتي تحكم النشاط الاداري للاشخاص العامة". ويوضح ذلك قائلا "ان قواعد القانون الاداري تتميز اذا ما قورنت بقواعد القانون العادي بانها تمنح الادارة امتيازات لا شبيه لها في العلاقات الخاصة بين الافراد من جهة، وانها تفرض على حرية الادارة قيودا اشد من تلك التي يخضع لها الافراد في العلاقات التي تنشأ بينهم من جهة ثانية".

ومن مجمل تعريفات السابقة نجد **حقيقة لا يمكن اغفالها**، وهي ان النشاط الاداري يخضع في جانب منه الى القواعد ذاتها التي يخضع لها الافراد في معاملاتهم، وذلك عندما ترى الادارة ان هذه القواعد تحقق النفع العام للنشاط الاداري على حسن وجه، وتلجأ مختارة الى استخدام هذه القواعد.

ثانيا- النتائج:

في ضوء تعريف القانون الاداري نصل الى النتيجتين الاتيتين:

١- <u>النتيجة الاولى:</u> القانون الاداري في مفهومه الواسع يمثل خضوع الادارة الى قواعد القانون العام من جهة والى قواعد القانون الخاص من جهة ثانية، وذلك عندما ترى الادارة ان هذه القواعد تحقق النفع العام للنشاط الاداري على حسن وجه، وتلجأ مختارة الى هذه القواعد التي يخضع لها الافراد في معاملاتهم الخاصة.

٢- <u>النتيجة الثانية:</u> القانون الاداري بمفهومه الضيق ينحصر في القواعد ذات الطبيعة الخاصة، اي التي ليست من قواعد القانون الخاص، وتحكم الادارة في نشاطها، وتخضع لها بمفهومه الضيق لا يكون هناك قانون اداري الا في الدول التي تطبق قواعد القانون العام، اي التي لا تطبق قواعد القانون الخاص على نشاطها الاداري، وبالمعنى المتعارف

عليه في فقه القانون الاداري هي التي تطبق قواعد غير مألوفة في قواعد القانون الخاص. وتخصص قضاء اداريا للفصل في المنازعات الادارية. وذلك الى جانب القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الافراد.

وعلى ضوء هذين الشرطين فان القانون الاداري بالمعنى الضيق يشمل القواعد التي تقرر حقوق السلطة الادارية، وامتيازاتها، والتي تختلف بالضرورة عن قواعد القانون الخاص وحكمه في القانون المدني.

ولكن كما وضح الفقيه *De Laubadère* فان القانون الاداري في النظام الفرنسي (او الانظمة التي حذت حذوه كمصر، وسورية) لا يقتصر على المبادئ والاحكام والقواعد التي تقرر امتيازات خاصة للادارة، ولكن يشمل كذلك احكاما ومبادئ وقواعد مستعارة من القانون الخاص.

بناء عليه، ونظرا الى ان القانون الاداري هو قانون قضائي، ومع ضرورة الاخذ في الحسبان ذلك التوسع الهائل الذي صاحب ميدان النشاط الاداري للدولة في المجالات كافة، وكذلك التوسع الهائل في مفهوم المؤسسات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية، والاخذ في الحسبان ان الاشخاص الادارية اصبحت بوصفها سلطات ادارية عامة تمارس النشاطات التي يمارسها الافراد والشركات الخاصة، فان القانون الاداري تبعا لذلك لا يمكن الاقتصار في تعريفه على المعنى الضيق، بل لا بد من تعريفه بمعناه الواسع.

ومن هذا المنظور لتعريف القانون الاداري، يمكن القول ان القانون الاداري هو: مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الادارة العامة في مفهومها العضوي، والوظيفي، سواء من حيث تكوين الاجهزة الادارية، وتنظيمها، وتحديد اختصاصاتها، او من حيث ممارستها لوظيفتها، ونشاطها، وذلك عندما تستخدم امتيازاتها كسلطة عامة.

ولاستكمال التعريف لا بد من ان نذكر ان القانون الاداري يحدد بعض القواعد المتصلة بالقضاء الاداري.

المبحث الثاني

صلة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

يتميز القانون الاداري بكونه على صلة وثيقة بفروع القانون، فهو على صلة مع القانون الدستوري، وعلم الادارة العامة، وعلم المالية العامة، كما يتميز عن القانون المدني رغم وجود صلات وثيقة بينهما. والقانون الاداري على صلة مع القانون الجزائي، وصول المحكمات المدنية والتجارية.

وعليه سوف نستعرض مظاهر العلاقة بين القانون الاداري وغيره من فروع القانون، لتبيين اهمية موضوعاته، واساس تطبيقه، ونطاقه.

أولا- القانون الإداري والقانون المدني:

Le Droit Administratif et le Droit Civil

من المعروف ان قواعد القانون المدني، وهي وريثة قواعد القانون الروماني، كانت اسبق في الظهور من قواعد القانون الاداري، وكانت الاسبق في تنظيم علاقات الافراد بعضهم ببعض من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة اخرى. ومن مزايا هذه القواعد انها تعد الشرعة العامة التي تحكم روابط الافراد وعلاقاتهم، وتقوم على قاعدة المساواة والتوازن بين اطراف العلاقة القانونية. وقد كانت حتى اواخر القرن التاسع عشر المرجع الذي كان يحكم الروابط والعلاقات التي تنشأ بين الدولة والافراد، بحسبان ان النظام القانوني في الدولة يحكمه وحدة القانون الذي يطبق على المنازعات، سواء الادارية منها، او المدنية. لذلك ليس بمستغرب الحديث عن العلاقة بين القانون المدني والقانون الاداري.

وعندما سلطت القضاء الاداري في فرنسا مثلا بمجلس الدولة الوقوف على اول صلة، وصبح قضاء مفوضا، تبين له ان حكم محكمة التنازع في قضية "بلانكو" *Blanco* الشهير في عام ١٨٧٣، ان المسؤولية التي يمكن ان تقع على عاتق الدولة من جراء الاضرار التي تسببها للافراد، لا يمكن ان يبت فيها بالاستناد الى المبادئ والقواعد القائمة في القانون المدني، والخاصة بالعلاقات بين الافراد. ومن ثم فان مبادئ القانون المدني وقواعده لا تتلاءم

وعلاقات القانون العام، وقد بدت الحاجة ملحة نحو ايجاد قواعد قانونية خاصة تحكم الروابط الادارية، لاختلافها عن الروابط المدنية.[1]

وهكذا بدأت قواعد القانون الاداري في الظهور بصورة تدريجية، واستطاع القضاء الاداري انشاء نظريات لا مثيل لها في القانون الخاص، وتأمين استقلال القانون الاداري عن القانون المدني على الرغم من بقاء العلاقة قائمة بينهما.

ومن جهة اخرى تبين للقضاء الاداري ان هناك حالات يمكن ان تطبق فيها قواعد القانون المدني على العلاقات والروابط الادارية، لانها لا تتنافى مع طبيعة هذه الروابط، وان القضاء الاداري كما تقول المحكمة الادارية العليا السورية: "قد جرى على الاخذ بها باعتبارها من الاصول العامة التي يجب النزول عليها في تحكيم الروابط الادارية في مجال القانون العام، ما دامت تتفق مع تسيير المرفق العام، وتكفل التوفيق بين ذلك وبين المصالح الفردية الخاصة".[2]

وبناء عليه يمكن القول ان القانون الاداري يتميز بجملة من الخصائص التي جعلته يتصف بالاصالة والاستقلالية عن القانون المدني من جهة، مع وجود مظاهر صلة مشتركة ووثيقة بينهما من جهة اخرى.

أ- مظاهر تميز القانون الإداري عن القانون المدني:

من مظاهر تميز القانون الاداري عن القانون المدني اختلاف طبيعة الموضوعات التي يدرسها كلا منهما من جهة، واختلاف الروابط الادارية عن الروابط المدنية من حيث طبيعتها، ومن جهة اخرى، فالقانون الاداري يعنى بدراسة الاجهزة الادارية في الدولة، ويهتم بدراسة طبيعة النشاطات التي تمارسها السلطة الادارية في سبيل تحقيق المصلحة العامة، فيحكم بذلك نشاط السلطة الادارية، وينظمه، ويبين اختصاصات الاجهزة والهيئات الادارية المختلفة، وما تملكه من سلطات وامتيازات في ممارسة نشاطها، وبمعنى اخر، يهتم القانون الاداري بدراسة القواعد التي تطبق على الادارة من نواحي التنظيم والنشاط والوسائل، في الوسائل البشرية والمادية والمالية، والرقابة القضائية على عمل الادارة ونشاطها، ومن موضوعاته على سبيل المثال: التنظيم الاداري، والنشاط

[1] د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1995، ص 21.
[2] المحكمة الادارية العليا السورية، قرار رقم 1 لعام 1955، مجموعة المبادئ، ص 1.

الإداري، و عمل سلطة تعسفية، و وظيفة تعسفية، و الأموال تعسفية، و مميزات الإدارة، و القضاء الإداري.

ما القانون المدني فيبدو من حيث الموضوع يدرس الأحكام الخاصة بالأشخاص، و الأشياء، و الأموال، ويعني بدراسة الحقوق الشخصية الأصلية و التبعية، إضافة إلى الأحكام المتعلقة بمصادر الالتزام، و العقود المسماة.

وعلى هذا فموضوعات كل من القانونين تتميز عن الأخرى. كما أن فكرة المرفق العام التي تعد من أهم موضوعات القانون الإداري، وكذلك بعض النظريات و المبادئ التي يتشبع القضاء الإداري، تشكل خاصية تميزه عن القانون المدني.

ومن هنا ابتدع القانون الإداري نظرياته التي استقل بها في هذا الشأن عن القانون المدني، كالقرار الإداري، و العقود الإدارية، و وظيفة تعسفية، و الأموال تعسفية...

ويترتب على هذه الخاصية في استقلالية القانون الإداري وتميزه أن القاضي الإداري لا يعد ملزما بالرجوع إلى أحكام القانون المدني عند نظر المنازعات الإدارية، و لم يلتزم باستنباط الحلول من التشريعات الإدارية تعسفية، ومن السوابق القضائية وفقا لمبادئ القانون الإداري، و مستمدة تعسفية، من دون أن يكون ملزما بأي مبادئ حرى مستوحاة من القانون المدني، ولكن إذا كان القاضي الإداري يلزم في بعض الحالات على قواعد القانون المدني فلأنه يرى أن مثل هذه القواعد لا تتنافى مع طبيعة الروابط الإدارية، فهو يلزم عندها بكونها من قبيل المبادئ العامة للقانون التي يعبر على مستخلصها ومن المناسب مع ضرورات المرفق بحسب العلاقات الإدارية.

بمعنى آخر هناك مفاهيم مشتركة بين القانون الإداري والقانون المدني يلزم القضاء الإداري عندها، ويعتمد في ذلك أصول قانونية عامة يجب التزام عليها في تحليل الروابط الإدارية في مجال القانون العام مادامت هذه الأصول القانونية تتسق وسير المرافق العامة، وتكفل التوفيق بين المصالح العامة وبين المصالح الفردية والخاصة.

ومن هذه المفاهيم القانونية المشتركة التي لها صلة وتميز في القانون الاداري عن نظائرها في القانون المدني، نذكر المفاهيم المتعلقة بالاشخاص، والاموال، والعقود، والمسؤولية التقصيرية...

وإذا كان القانون المدني يهتم بالاشخاص من حيث تنظيم علاقات الافراد والاشخاص الطبيعية في الاصل، فان القانون الاداري يهتم بالاشخاص بكونها تكون حسب مفاهيمه القانون من اشخاص معنوية. ومفهوم نقص الاهلية في القانون الخاص يقابله نظام الرقابة الادارية في القانون الاداري.

ونظام الملكية كما هو محدد ومفهوم في القانون المدني لا وجود له في القانون الاداري الا فيما يتعلق بأموال الدولة الخاصة، والاموال العامة تخضع الى نظام قانوني مغاير تماما لما هو في القانون الخاص.

والامر كذلك فيما يتعلق بمفهوم العقود، فاذا كانت العقود المدنية تقوم اساسا على قاعدة ان العقد شريعة المتعاقدين، فان لها في القانون الاداري مفهوما خاصا، لان الادارة تتمتع في ابرام عقودها الادارية بحقوق تمارسها بارادتها المنفردة، وتتمتع بسلطة فرض شروط غير مألوفة في العقود المدنية، ولها سلطة تعديل العقد الاداري بارادتها المنفردة، ولها سلطة توقيع الجزاء المالي على المتعاقد معها من دون حاجة الى اللجوء الى القضاء، كما ان لها سلطة فسخ العقد بارادتها المنفردة من دون حاجة الى رفع دعوى الفسخ، فضلا عن وسائل اخرى كثيرة تجد لها مجالا في العقد كالتنفيذ الفوري، والتنفيذ على حساب المتعاقد في حال اخلاله بالتنفيذ.

والامر كذلك فيما يتعلق بالمسؤولية التقصيرية، فالقضاء الاداري لا يكتفي بالاسس التي تقوم عليها المسؤولية في القانون المدني، وهذا ما حكم "بلانكو" *Blanco* لعام ١٨٧٣، بل توسعت حالات المسؤولية في القانون الاداري بتبني القضاء الاداري لنظرية المسؤولية من دون خطأ، او على اساس المخاطر.

وبناء عليه، فقد استطاع القضاء الاداري من خلال ابداعاته ودوره الانشائي ان يجعل القانون الاداري يتسم بالاصالة والتميز والاستقلالية عن القانون المدني من جهة، وايجاد نظريات في القانون الاداري لا وجود لها في القانون الخاص، رغم الاعتراف بحكم الواقع بوجود صلات مشتركة بينهما.

ومن مظاهر استقلالية القانون الاداري عن القانون المدني:

١- وجود قواعد ومبادئ ونظريات في القانون الاداري لا نجد لها مثيلا او مقابلا في القانون المدني. وهذا يرجع الى طبيعة العلاقات والروابط الادارية التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة. وهي تختلف عن علاقات القانون الخاص وروابطه التي تكون بين الافراد او الاشخاص المعنوية الخاصة، وتستهدف تحقيق المصالح الخاصة. ومن امثلة هذه القواعد والنظريات نذكر: مبررات السلطة الادارية، كمبرر تبني في صدور قرارات الادارية بارادتها المنفردة، وسلطة الادارة في تعديل بعض شروط العقد الاداري في ضوء مقتضيات المصلحة العامة، ومبرر السلطة الجبري والمباشر لقراراتها الادارية، ومبرر نزع ملكية العقار للمنفعة العامة، ومبدأ يضمن للمتعاقد مع الادارة حقه في الحكم بسير المرافق العامة، وقواعد المسؤولية الادارية على اساس الخطأ او دون خطأ، ونظرية الموظف الفعلي... وغير ذلك من النظريات التي تظهر فيها استقلالية القانون الاداري عن القانون المدني.

٢- قواعد ومبادئ ونظريات مقتبسة من قواعد القانون الخاص، مع تعديلها وتحويرها بما يلائمها وطبيعة الروابط والعلاقات الادارية. ويقوم القاضي الاداري باستنباطها من قواعد القانون المدني. ويتولى تعديلها وتطويرها وفقا لاحتياجات الادارة، وطبيعة نشاط الاداري، تلائمها مع طبيعة منازعات الادارية. ونذكر منها على سبيل المثال الحكم بالمصلحة بالنظرية العقد، كتطبيق حكم عيوب الرضا المنصوص في القانون المدني على العقود الادارية، ونظرية الشخصية المعنوية، والمسؤولية التقصيرية، ونظام الملكية الخاصة، والوصاية، والاهلية، والتقادم. وكذلك خضوع الادارة لبعض القيود التي مزيج من قواعد القانون المدني والقانون الاداري.

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

ومن ثم تخرج المنازعات الخاصة بعقود الالتزام من اختصاص القضاء الإداري، لتطبيق الأحكام الخاصة بعقود المحكمات المدنية والتجارية، ويثير عقد الالتزام بعض المنازعات الإدارية، ويقرر القضاء الإداري بعدم قبولها لتعلقها بالنظام العام وارتباطها بالقانون الإداري والمنازعات الإدارية.

ب- عوامل تميز القانون الإداري وأصالته عن القانون المدني:

يمكن القول أن هذه العوامل هي:

١- مبدأ سيادة الدولة:

وذلك كأحد الأسباب التي دعت إلى استقلال القانون الإداري عن القانون المدني، وموضوع ذلك أن الدولة وأجهزتها تتبعها وهي تمارس نشاطها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم لا يمكن إخضاعها في كثير من المنازعات لقانون خاص، ولا يمكن أن تمثل في منازعاتها أمام القضاء العادي، فضلاً عن ذلك أن القاعدة في القانون الخاص تقيد المساواة بين أطراف العلاقة الحقوقية، وهذه لا تستقيم والعلاقات الحقوقية في القانون العام.

ومع ذلك كان لنا أن فكرة السيادة ليست مطلقة، وأن سيادة الدولة لا تعني عدم خضوعها إلى القانون، وكان هذا واضحاً منذ أن نشأ لدى القضاء الإداري ما يسمى السيادة ومسؤولية الإدارة عن تصرفاتها غير التعاقدية وعقودها التي تقبل المساواة بين طرفي العلاقة الحقوقية ليست من روابط القانون العام وحده، بل قد تكون في القانون الخاص، وما يجب عقد المعمل بين صاحب العمل والعامل.

٢- طبيعة المنازعات الإدارية:

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

٣- طبيعة الخدمة العامة:

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

فرض التعليمات، وحتى التنفيذ الجبري الإداري... إلخ. وهذا كله يؤدي إلى توطيد دعائم استقلال القانون الإداري.

ومع ذلك فإن اصالة قواعد القانون الإداري واستقلالها عن قواعد القانون المدني تبقى استقلالية نسبية، وليست مطلقة. إذ إن فكرة الاستقلالية التي سادت في المذهب التقليدي حتى وقت قريب لم تعد مقبولة. وقواعد القانون الإداري تبقى مرتبطة بقواعد القانون الخاص حيناً، وتتميز عنه حيناً آخر. وهذا التشابه والتوافق من خلال وجود مبادئ عامة تهيمن على فروع القانون، وتشكل القاعدة الأساسية لكل نظام قانوني.

ج- مظاهر الصلة المشتركة بين القانون الإداري والقانون المدني:

تتبدى هذه الصلة المشتركة في المظاهر الآتية:

١- عدم التزام الإدارة دوماً باتباع وسائل القانون العام في تحقيق المهمات المنوطة بها، إذ إنها تفضل أحياناً اللجوء لنوع من القواعد الذي يتعامل به الأفراد، وعندها يطبق القانون الخاص.

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

٣- لا تزال القواعد الإجرائية المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية تتبع في التقاضي أمام القضاء الإداري في القضايا الإدارية، وهذا يخضع لتقدير نص خاص على خلاف ذلك.

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

ثانيا- القانون الإداري والقانون الدستوري:

Le Droit Administratif et Droit Constitutionnel

لا تقتصر العلاقة بين القانون الاداري والقانون الدستوري على مجرد كونهما فرعين لاصل واحد هو القانون العام، بل ان الموضوعات بينهما مشتركة ومتصلة اتصالا وثيقا لدرجة يصعب معه التفريق بينهما حيانا مع ذلك، وراء هذه العلاقة الوثيقة، فان اوجه التفريق بينهما لا تحول دون تبيان ان لكل من هذين القانونين مجاله الخاص، واستقلاله الذاتي عن الاخر، اذ يتناول القانون الدستوري النشاط السياسي للدولة، بينما يحكم القانون الاداري الادارة من حيث التنظيم والنشاط.

وعلى هذا يعد القانون الدستوري القانون الاسمى في القانون العام الداخلي، اذ يبين شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، ويبين كيفية تكوين السلطات الاساسية في الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، ويحدد علاقة هذه السلطات بعضها ببعض، كما يبين حقوق الافراد وواجباتهم تجاه الدولة، والاسس الفلسفية والايديولوجية التي تسير عليها السلطات العامة في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

اما القانون الاداري فيهتم بالنشاط الاداري للدولة، حيث يتعرض الى دراسة سلطات الادارة، ودراسة التنظيم الاداري للدولة، سواء على مستوى الادارة المركزية او الادارة المحلية في اللامركزية، فضلا عن اللامركزية المرفقية، كما يتعرض الى دراسة المرافق والمشروعات العامة من حيث تنظيمها وسيرها واختصاصاتها، ووظائفها الادارية، كما يعنى ايضا يهتم بدراسة النشاط الاداري للسلطة الادارية.

وعلى هذا يتبين ان القانون الدستوري هو "قانون الحكم"، والقانون الاداري هو "قانون الادارة"، وان القانون الدستوري يعد المقدمة الحتمية والضرورية للقانون الاداري، لان هذا الاخير لا يتعرض الا الى الاعمال الادارية للسلطة التنفيذية، فالقانون الاداري لا يتعرض الى السلطتين التشريعية والقضائية،

و لا يتعرض فقط الى الاعمال الادارية للسلطة التنفيذية. و هذا الاعمال تكمن اساسا في النشاط الاداري للامور المتعلقة بتصريف شؤون المعيشة، وشؤون التنفيذ اليومي للقوانين و التشريعات، من دون التعرض الى اعمال الحكومة، و ما يسمى اعمال السيادة التي تدخل في نطاق القانون الدستوري.

ولكن ما كان الفرق بين القانون الدستوري والقانون الاداري يكمن بصورة جوهرية في الفرق بين الحكومة والادارة، فان القانون الاداري يعد التكملة اللازمة والضرورية للقانون الدستوري.

وقد وضح الاستاذ "ديكروك" هذا الفرق بين القانون الدستوري والاداري، بقوله: "ان القانون الدستوري يقرر المبادئ الاساسية للقانون بعد في دولة، في نطاق التي تضمن الافراد حقوقهم السياسية والمدنية والجنائية، بينما القانون الاداري فهو الذي يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ، ويحدد شروط تطبيقها. وبعبارة اخرى، فان القانون الدستوري يحوي عناوين موضوعات القانون الاداري".

وتبعا لذلك تبرز العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الاداري في مواد كثيرة من الدستور، من ذلك على سبيل المثال ما تسمح به هذه القانون، وما يتفرع عنه من تسوية هذه المرافق بعد، و الاعباء العامة، و الوظيفة العامة، و يفرض القانون على الادارة العامة الا تميز بين المنتفعين من خدماتها لاي سبب كان، سواء بسبب اللون، و الجنس، و العرق، و اللغة، و الدين، و المال...

و الامر كذلك فيما يتعلق بمبدا الحرية كمبدا دستوري، وما يتفرع عنه من حرية التعبير والنشر و الاعتقاد، وحرية الاجتماع و التجمع، و انشاء الجمعيات، و الاحزاب السياسية، ومن المعلوم ان ممارسة الحريات و التمتع بها يتوقف على ترخيص من الادارة في اطار ممارسة سلطة الضبط الاداري، وهذه من مجالات القانون الاداري، وكذلك الحال فيما يتعلق بانشاء الاحزاب السياسية، اذ يتوقف انشاؤها على عمل اداري يصدر من سلطة مختصة، والحال كذلك فيما يتعلق بمسالة الجنسية، وغير ذلك من المبادئ الدستورية التي يتولى القانون الاداري وضعها موضع التطبيق، ومن المبادئ التي تذكر في هذا الاطار بالخدمة العسكرية، فهذا مبدا دستوري، الا ان التطبيق الجيش ما يتعلق بشؤون وتوزيع الافراد كذلك فان حرية التدين وحرية التملك وحرية التنقل و المساواة... كلها

حقوق وحريات يحميها الدستور بنصوص سامية يعكس تنظيم معقدة لمجالين لحظرين، و لمحافظة على لحرية لعينية، ولنزع لملكية، وقيود لتنظيم، و لقيود لوردة على حق لملكية، فإنها تتم بموجب قوانين ولوائح ادارية.

وعلى هذا يمكن القول ان القانون الاداري يتولى وضع المبادئ الدستورية موضع التطبيق، ويحدد شروط ممارسة التطبيق. وفي توضيح صورة لعلاقة بين القانونين بصورة ملموسة يقول الفقيه "بارتلمي" *Barthelemy* : "ان القانون الدستوري يرينا كيف شيدت السلطة الحكومية، وكيف ركبت اجزاؤها، بما القانون الاداري فيبين لنا كيف تعمل تلك السلطة، وكيف يتحرك كل جزء من تلك الاجزاء".

وبتعبير آخر يضع القانون الدستوري المبادئ الاساسية للقانون العام في الدولة، بينما يضع القانون الاداري هذه المبادئ موضع التنفيذ. والقانون الدستوري هو القانون الاعلى، ويتعلق بالوظيفة الحكومية بما تتضمنه من تحديد للاتجاهات العامة لسياسة الدولة. والقانون الاداري يتعلق بالوظيفة الادارية بما تتضمنه من تطبيق للاتجاهات الادارية، وتنفيذ في الحياة اليومية للافراد، وادارة المرافق العامة لتحقيق المصالح المعتبرة في اطار سياسة عامة محددة.

وعلى هذا يتضح لنا عمق العلاقة بين القانونين، وصعوبة الفصل بينهما، الامر الذي يجعل كل محاولة للتفريق بينهما، ويجعل منها محاولة من دون مدلول قانوني واضح.

ثالثا- القانون الاداري وعلم الادارة العامة:

تكمن الصلة بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة متكاملة ودقيقة. متكاملة لان القانون الاداري ليس الا مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الادارة العامة في مفهومها العضوي والوظيفي. وهي دقيقة كذلك لان كلا من العلمين يهتم بدراسة الظاهرة الادارية للادارة العامة.

ولكن لا يكن القانون الاداري يهتم بالظاهرة الادارية من الناحية القانونية المتعلقة بالتنظيم و النشاط معا، فدفع الى دراسة العلاقة من الناحية القانونية بين الادارة العامة والافراد، مع توضيح حقوق و واجبات كل منهما. فان علم الادارة العامة يهتم بها في جوانبها الفنية والتقنية. وبهذا فان دراسة الادارة تمثل المحور الرئيس في دراسة كل من القانون الاداري وعلم الادارة العامة.

ويمكن ان نقدم شرح الفقهاء على توضيح هذه الصورة من خلال بيان طريقة الدراسة من وجهة نظر القانون الاداري وعلم الادارة العامة لكل من الموضوعات التي تتصل بالظاهرة الادارية، و عرض ذلك بعض الامثلة التي تتعلق على سبيل المثال بالوظيفة العامة، و القرار الاداري، وعلاقة الرئيس الاداري بمرؤوسيه. ففي مجال الوظيفة العامة مثلا، فان القانون الاداري عندما يدرس الوظيفة العامة فانه يهتم بها من الناحية القانونية بدءا من حيازة الموظف لعمله، و انتهاء بانقطاعه عن مباشرة وظيفته، وبين الادارة كما انه يدرس تعريف الموظف العام، و شروط و واجب توفرها فيه، ويدرس وضع الموظف العام فيما اذا كان في مركز قانوني تنظيمي (لائحي)، و في مركز تعاقدي. وكذلك طرق التعيين في الوظيفة العامة، وحقوق الموظف العام، وواجباته، كما انه يبين وضع الموظف و تعامله في المرافق العامة الادارية و الصناعية و التجارية، ويبحث في حقوق الموظف التي هي حقوق وظيفية، وتلك التي هي حقوق مالية، و امتيازات، و تعويضات، ويبحث كذلك في كيفية تاديب الموظفين، و الجهات المختصة بتاديبهم، وعلاقة الرئيس الاداري بمرؤوسيه في ظل القوانين و الانظمة المعمول بها، وفي ظل اجتهادات محكمة القضاء الاداري، وحقوق المرؤوس تجاه الرئيس الاداري.

اما علم الادارة العامة فهو وان نظر الى الموضوعات ذاتها المتعلقة بالوظيفة العامة فهو ينظر اليها من زاوية مختلفة عن زاوية القانون الاداري، فينظر فيها من الناحيتين: الناحية النفسية والتقنية من جهة، و الناحية البشرية والاجتماعية من جهة ثانية، اي من زاوية كونها وسط فني وتنظيمي، ومن زاوية كونها وسط اجتماعي.

وبالنسبة للناحية النفسية والتقنية فان علم الادارة العامة يتناول دراسة الوظيفة العامة من خلال بيان طبيعة الوظيفة، وخصوصيتها، وتقسيم الوظائف العامة الى انماط مختلفة و متعددة، كما يدرس مبدأ توصيف، وتوصيفها، وتصنيفها، مع تحديد خصائص ومواصفات كل وظيفة، وبيان بعض مبادئ فصل الفرق لاختيار العاملين في الوظيفة العامة، وبعد الاختيار مبادئ فصل الفرق التي تكفل رفع الكفاءة الادارية للعاملين عن طريق التدريب والتأهيل، وبناء كفاية الخلق للعاملين، وتقييمها مع عبء الوظيفة، وفي الاهتمام بالحوافز المادية والمعنوية للعاملين، والاصول المثلى لعلاقة الرئيس الاداري بالمرؤوسين.

ويظهر علم الادارة في هذا كله من خلال دراسة الوسط الانساني والاجتماعي للموظف العام والوظيفة العامة، حيث ان علم الادارة كما هو حال علم القانون يعد من العلوم الاجتماعية.

وتمثل الكثير من الموضوعات التي يدرسها كل من القانون الاداري وعلم الادارة العامة يتعلق بالقرارات الادارية، فالقانون الاداري يدرسها من زاوية قانونية من حيث تعريفها، وتحديد اركانها، وشروط صحتها، وآثارها القانونية، مميزا بين القرارات تنفيذية وتنظيمية، كما يدرس القانون الاداري كيفية تنفيذ القرارات وسحبها، والية الطعن فيها.

اما علم الادارة العامة فيدرس القرارات الادارية من زاوية مختلفة، فهو يدرسها على اساس افضل الطرق التي تؤدي الى افضل مردود للادارة العامة، وذلك من حيث صنع القرارات والمفاضلة في الاختيار بينها للوصول الى الاهداف المراد بلوغها، كذلك الاساليب التي تمكن من الوصول الى تحقيق هذه الاهداف.

ويدرس القوى الفعلية التي تؤثر في صدار القرارات، كجماعات الضغط، والاحزاب، والجمعيات، والمنظمات الاجتماعية، ويهتم بدراسة المراحل التي يتم فيها اتخاذ القرارات، من حيث التعرف على المشكلات وتحديدها، وتحليلها، وتبويبها، ويقترح الحلول الممكنة لاختيار الحل الافضل من خلال البحث عن مقومات القرارات الرشيدة في الادارة، وكذلك كيفية تنفيذ القرارات، والتنسيق بينها، ومدى تحقيقها للاهداف المراد بلوغها، ومدى قبولها من الفرق المعنية، وذلك كله ليضمن قيام صاحب القرار باتخاذه في الوقت المناسب، وكل

يضمن لحسن تنفيذ السياسة و الزامه لتنفيذه تنفيذا صحيحا. بغية تحقيق اهداف السياسة العامة للدولة. حيث ان الادارة هي اداة تحقيق هذه السياسة.

ما مسألة قانونية القرارات الادارية فيبقى لا شك فيه البحث في الادارة العامة يقدر ما يشبه البحث و لصيقه بالقانون الاداري الذي تكتسب بموجبه قيمة على مشروعية قرارات الادارية و على مدى تطابقها على قواعد القانونية.

وهكذا يتبين لنا على ضوء هذه الامثلة بعض الموضوعات التي يعالجها كل من القانون الاداري و علم الادارة العامة كيف ان الفقهاء الفرنسيين وجهوا شطر اهتمامهم منذ عشرينات القرن التاسع عشر الى الاهتمام بدراسة الادارة العامة كوسط اجتماعي مؤثر و متأثر بالوسط المحيط به. فاركزوا دراستهم على قواعد القانونية المنظمة على الادارة التي تتعلق بالقانون الاداري.

وفي هذا يذهب الفقه الفرنسي من خلال دراسة الادارة العامة كظاهرة اجتماعية و انسانية الى تكوين علم الادارة العامة هو من العلوم الاجتماعية. ويعني بدراسة سير الادارة، و عملها، و وظائفها. دراسة واقعية (فعلية) و اجتماعية. لان الادارة تنظيم و نشاط في ان معا.

ويرى الفقيه "موريس ديفرجيه" ان " العلوم الادارية فرع من العلوم السياسية، يدرس سياسة التنظيم و عمل الادارة، ويدرس نشاط الاداريين، و موضوعه و ان كل يمثل موضوع الحقوق، فان علم الادارة العامة عوضا عن ان يكتفي بدراسة القواعد القانونية للادارة، فانه يدرس عمل الادارة في الواقع".

ومع ذلك، ورغم هذه الفروق بين القانون الاداري و علم الادارة العامة، فان الحقيقة التي لا شك فيها هي ان دراسة الادارة العامة من الجانبين القانوني و الفني ضرورة لا بد منها لتفعيل الجهاز الاداري و العمل على تقدمه وتطوره. و الاداري الناجح هو الذي يجمع بين دراسة القانون الاداري و علم الادارة العامة. و بذلك يتكامل الجانبان القانوني و التقني حول سير عمل الادارة و نشاطها.

ورغم توجه الفقهاء الفرنسيين الى عقد بعض الاستقلال لدراسة الحقوق الادارية عن الادارة العامة. فان هذا الاستقلال لم يمنع من وجود بعض مظاهر الصلة الوثيقة بينهما. و التي يمكن اظهارها في النقاط الاتية:

١- رغم اختلاف الجانب الذي يبحث فيه كل من القانون الاداري (الجانب القانوني)، وعلم الادارة (الجانب التقني)، فان الحقيقة التي لا يمكن انكارها رغم هذا الاختلاف هي ان الباحث في علم الادارة العامة بحاجة الى المويد القانوني لخلاصة ابحاثه، والاثر القانوني للقانون الاداري على نشاط الادارة لا يمكن انكاره، وهذا الاخير لا يمكن بدوره تجاهل الجانب السلوكي للادارة العامة، وكذلك لا يمكن اغفال الظروف الاجتماعية والانسانية والنفسية للعاملين في الادارة.

٢- تبرز الصلة الوثيقة بين العلمين في ان عمل الادارة ونشاطها يجب ان يكونا دوما متوافقين مع احكام القانون، ومبادئه، اي متوافقين مع مبدا الشرعية ومبدا سيادة القانون، الا في حال خروج الادارة عن مبدا الشرعية القانونية فيبقى تعرض عملها الى رقابة القضاء الاداري لعدم مشروعية تصرفها، وما يترتب على ذلك من الغاء قراراتها، او تعويض عن الضرر الناشئ عن عدم مشروعيتها، ومن جهة اخرى تخضع الادارة الى القانون، وان كان لا يمنع تمتعها بسلطة تقديرية في ممارسة نشاطها، الا ان هذه السلطة غير مطلقة، بل هي مقيدة بوجوب خضوعها الى القانون، ولا تعرضت عملها الى الالغاء والتعويض عن القضاء.

٣- خير ما يوكد الصلة المشتركة والوثيقة بين العلمين هو ذلك التصور المشترك للموضوعات المشتركة بينهما، ومثال ذلك موضوع الوظيفة العامة، والقرار الاداري، والرقابة الادارية، والتنظيم الاداري...

ومجمل القول، وبعد ان اصبح الادارة العامة تدرس في جانبيه القانوني والتقني، فان التكامل بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة لا بد وان ينصب على دراسة الجهاز الاداري في الدولة بجوانبه كافة (قانونية، تقنية، تنظيمية)، وهو ما يسمى التكامل بين العلمين، هذا التكامل الذي اصبح ضرورة لا بد منها لتقدم الجهاز الاداري وتطوره، وهذا بدوره مقدمة حتمية وضرورية لتطور الحكومة وفاعلية نشاطها الذي يتبدى في نشاط الجهاز الاداري، وذلك كله في اطار تحقيق الاهداف التي ترسمها السياسة العامة للدولة.

رابعا- القانون الإداري والقانون المالي:

القانون الاداري في مفهومه العضوي والوظيفي يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الهيئات والاجهزة الادارية في الدولة، وتمارس نشاطها لتحقيق المصلحة العامة.

ولما كانت الادارة العامة بحاجة الى الاموال لتنفيذ نشاطها، ولما كان القانون المالي هو مجموعة القواعد القانونية الخاصة بادارة اموال الدولة العامة، فقد عد القانون المالي تكوين مكملة لقواعد القانون الاداري، ويوضح النظام القانوني الذي يحكم الاموال العامة، ويبين كيفية تامين الحماية القانونية المدنية والجزائية المقررة لهذه الاموال، كما يبين قواعد الانتفاع منها، وهي تشكل في الوقت ذاته قيدا على الحكام في كيفية التصرف بالمال العام، ومن موضوعات القانون المالي كيفية اعداد الموازنة العامة للدولة، ويبين نوع الضرائب المفروضة، والاشراف والرقابة عليها، وتحديد نفقات الدولة وايراداتها، وتنفيذ الرقابة عليها.

وهكذا فان القانون المالي وثيق الصلة بالقانون الاداري بحكم ارتباط كل منهما بنشاط السلطة التنفيذية، وبين حاجة الادارة الى الاموال لتنظيم سيرها، وتامين حسن نشاطها.

خامسا- القانون الإداري والقانون الجزائي:

من المرجع ان قانون العقوبات، او ما يسمى بالقانون الجزائي الذي يبين مظاهر الجريمة، وتحديد العقاب المناسب لها، نجد ان هناك العديد من المواد التي تعالج ظاهرة الجريمة في الوسط الاداري، الامر الذي يقتضي معرفة الجرائم الواقعة في المحيط الاداري، والعقوبات المقررة لها، ومن هنا يظهر جوهر العلاقة بين القانون الاداري والقانون الجنائي.

ومن هذه الجرائم نذكر:

- الجرائم الواقعة على كل من اهان قاضيا او موظفا عاما، او احد رجال القوة العامة، بالقول، او الاشارة، او التهديد، او بارسال او تسليم اي شيء مكتوب او مرسم غير معنونين الى ذاته الذاتية وفاضيه، او بمناسبة تاديته، وذلك بقصد المساس بشرفه، او باعتباره، او الاحتقار نحو تلك الصفة، وتشدد العقوبة اذا حدث الاعتداء بالعنف او القوة.

- عقوبة من يبادر الى كسر اختام السلطة العامة.
- حماية سجلات السلطات العامة، وعقودها، وسنداتها، حماية خاصة ضد الاتلاف عليها.
- تجريد فعل التعرض الى حرية المزايدات والمناقصات.
- تجريد العصيان كونه من شكل التجمهر على الموظفين، وممثلي السلطة العامة، عندما يقومون بتنفيذ الأوامر، والقوانين، والتشريع.
- عقوبة كل من قلد او زور طابعا وطنيا، او دمغة، او كانت معدة للاستعمال.
- تجريد فعل التزوير في المحررات العامة، او الرسمية، اذا وقعت من جانب الموظف، وهذا ما يوضع توقيعات مزورة، او بحدث تغيير في المحررات، او الخطوط، او بالكتابة في السجلات، وغيرها من شكل التزوير. اضافة الى تجريد فعل التزوير في الوثائق، والشهادات، وجرد استعمال المزور، مع تبيان الصور هذا الاستعمال.
- تجريد فعل الحصول على وثائق ادارية بتصريحات كاذبة، كالإجازات، وجواز السفر...
- جريمة التخلي الوظائف العامة، وبيان شكل التخلي.
- الحماية الخاصة المقررة لاسرار الوظيفة، وتجريد الموظف في حال افشاء هذه الاسرار.
- حماية الطريق العام حتى لا يتأثر الجمهور في منعه.
- تجريد مخالفة اللوائح، والانظمة، والقرارات المتخذة قانونا من جانب السلطة الادارية.
- الجرائم المتعلقة بمكافحة الفساد، وتبيين الشخصية المعنوية، والادارية، وحكم هذه الشخصية، وفعاليتها في ارتكاب الجرائم، ومعاقبة الشريك.
- تجريد الرشوة، وتجريد الامتيازات غير المبررة، وتجريد فعل اختلاس الممتلكات من قبل الموظف، واستغلاله على نحو غير مشروع، وكذلك جريمة الغدر المرتكبة من قبل الموظف بعد حين يتبين على تلقي او شرف او ان يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم انها غير مستحقة لادارة، سواء للنفس، او لمصالح الادارة، او لمصالح الاطراف، وكذلك فعل

التخفيض غير القانوني للضريبة و الرسم الذي يقدم عليه الموظف بغرض تحصيلهما.

- تجريد فعل استغلال النفوذ من جانب الموظف، واخذ فوائد بصفة غير قانونية، والشراء غير المشروع ، وتلقي الهدايا، وغير ذلك من الجرائم الواقعة على الادارات العامة.

وهكذا تتضح لنا العلاقة بين القانون الجنائي والقانون الاداري من خلال بيان الجرائم الواقعة على الادارات العامة والعقوبات المقررة لها في قانون العقوبات، والتي تهدف الى حماية الموظف من الغير ومن نفسه، حتى لا يقدم على ارتكاب فعل جرمية مستغلا صفته الوظيفية، وتهدف كذلك الى حماية الاموال العامة من كل فعل و سلوك يؤدي الى اختلاسها، و تبديدها، و الحق الانتفاع بها الى الغير من دون مسوغ قانوني، يضاف الى ذلك الجزاءات التاديبية التي توقع على الموظف بعد نتيجة ارتكابه جرم معين، الامر الذي يستدعي القول بظهور فرع جديد من القانون هو القانون الجزائي الاداري والقانون الجزائي التاديبي.

سادسا- القانون الإداري والقانون الدولي العام:

تتجسد العلاقة بين القانون الاداري والقانون الدولي العام بظهور فرع من فروع القانون يسمى "القانون الدولي الاداري". بحسب ان المجتمع الدولي والمنظمات الدولية تسير في اتجاه توحيد التشريعات، وعليه الادارة في مجال تطبيق القانون الدولي الاداري هو الموظف الدولي، و حكام الوظيفة في المنظمات والهيئات الدولية.

ومن تطبيقات القضاء الاداري الوطني للنصوص الدولية والبروتوكولات القضائية الخاصة التي بحثت فيها الغرفة الادارية في الجزائر عام ٢٠٠٠ قرار لجنة المصرفية بحجة عدم تقيد المحامي بحصة السرية حق الدفاع، في حين ان البروتوكول يعفي المحامي من هذا الواجب، وبالتالي فقد اختير مقر له في مكتب احد المحامين.

كما تظهر العلاقة بين القانون الاداري والقانون الدولي تعد من خلال ما للمعاهدات من قوة في اطار احترام المشروعية وتسلسل القواعد القانونية، اذ لا يخفى على احد ان المعاهدات تفوق القانون الداخلي في المرتبة، وان القاضي الاداري اذا كان ملزما بتطبيق القانون فان الزامه بتطبيق نص المعاهدة يكون من باب اولى، بفرض ان المعاهدة تعلو على القانون. وعلى هذا فعلى القاضي بصورة عامة في النظام القضائي الوطني ان يطبق نص المعاهدة متى كانت الواقعة المعروضة عليه مشمولة بها، كونها تعلو على التشريع الداخلي حسب احكام الدستور.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الثالث

خصائص القانون الإداري ومصادره

Les Caractères et Sources du Droit Administratif

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

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

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

وفي بيان مصادر القانون الاداري لابد من التمييز بين المصادر الرسمية والتفسيرية. وتكمن اهمية المصادر الرسمية من كونها تبين الاصل الرسمي للقاعدة القانونية. فهي الطريق الرسمي الذي تعبر به القاعدة لتتولى الاجتماعي كي تدخل في عداد قواعد القانون الوضعي. وهي الاصل الرسمي للقاعدة القانونية التي يكتسب قوة القانون. والمصادر الرسمية في مجال القانون الاداري تسهم بصورة مباشرة في خلق القاعدة القانونية وتكوينها. وهي تتمثل بشكل عام في القواعد الدستورية والتشريعية، والعرف، والقضاء الاداري بما يكشف من مبادئ قانونية عامة.

وعليه سنتطرق الى موضوعات هذا الفصل من خلال المبحثين الاتيين:

المبحث الاول: خصائص القانون الاداري.

المبحث الثاني: مصادر القانون الاداري.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

خصائص القانون الإداري

Les Caractères du Droit Administratif

يتسم القانون الإداري بجملة من الخصائص التي تميزه عن فروع القانون الخاص. ويمكن إجمال أهم هذه الخصائص في الآتي:

أولا- القانون الإداري قانون حديث النشأة:

Le Droit Administratif est Un Droit Recent

تعود نشأة القانون الإداري إلى الظروف التاريخية الذاتية الخاصة بفرنسا منذ الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، وما تلا ذلك من إنشاء قضاء متخصص في المنازعات والقضايا الإدارية. ففرنسا تعد الموطن الأصلي لنشأة القانون الإداري، إذ نشأ فيها وتطور قبل أن تعرفه الدول الأخرى. وكان هذا نتيجة لأسباب خاصة ذاتية. إذ انبثق من مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ الفصل بين الهيئتين القضائية والإدارية. ومن ثم الإبقاء على مبدأ الفصل بين منازعات الإدارة ومنازعات الأفراد من اختصاص قضاء متخصص، هو القضاء الإداري، وضرورة التمييز والفصل بين الجهتين التي تحكم كلا من هذه المنازعات.

وكان من نتيجة هذه الفلسفة التي ظهرت فيها بعد إنشاء القضاء الإداري منذ نشأة الثورة، وما تبع ذلك من تشعب الجهتين المنازعات الإدارية منذ

عبء القضاء المفوض عام ١٨١٢. الامر الذي جعل قواعد القانون الاداري ذات طابع خاص يتميز بالاستقلالية والتميز عن قواعد القانون الخاص. ومن ثم ظهور نظريات وقواعد تتميز عن نظريات القانون الخاص، وقواعده. وكان هذا منذ حكم "بلانكو" *Blanco* الشهير لمحكمة التنازع الفرنسية عام ١٨٧٣. وما تلاه من احكام حملت طابع الاصالة والتميز لقواعده. وظهور افكار ونظريات ميزت قواعده عن غيرها من فروع القانون، وبالاخص عن قواعد القانون الخاص. وكان هذا بفضل الدور المبدع والخلاق للقضاء الاداري منذ النصف الثاني للقرن التاسع عشر، وبالتحديد منذ عام ١٨٧٣.

وعلى هذا فالقانون الاداري يعد قانونا حديث النشأة. على عكس القانون المدني الذي يعد ظهوره مرتبطا في الغالب منذ الحضارة الرومانية. وظهور القانون الروماني وتطوره في شرعة حمورابي. بينما يعد القانون الاداري وليد الثورة الفرنسية. وولد تطور بطيء مر بدوره من مرحلة "الادارة القاضية" الى مرحلة القضاء المقيد او المحجوز. فالقضاء المفوض عام ١٨١٢. ومن ثم ومنذ هذا تعقبت خطى قواعده تتبلور وتتطور تطورا متناسقا بفضل احكام القضاء الاداري الفرنسي.

بناء على ما تقدم، لم تكن نشأة القانون الاداري - كما هو حال القانون المدني - نتيجة لفلسفة معينة، بل كانت نتيجة لاسباب خاصة ذاتية بفرنسا. ومنها انتقلت الى دول اخرى خاضعة لنفوذ فرنسا.

ثانيا- القانون الاداري قانون مرن وسريع التطور:

Le Droit Administratif est une Souplesse

القانون الاداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الاداري في الدولة بالمعنى الواسع، والتي تتميز عن قواعد القانون الخاص بالمعنى الضيق. وقواعد هذا القانون تتأثر تأثرا كبيرا بجملة المتغيرات والتطورات التي تطرأ على النشاط الاداري في الدولة. وبمعنى اخر فان قواعد القانون الاداري تتأثر بجملة تطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تدور في المجتمع. وتؤثر في النشاط الاداري في الدولة، والذي تطور بدوره تطورا مذهلا بتطور مفهوم الدولة ذاتها من دولة حامية الى راعية فمتدخلة في

معظم المجالات و النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية. ومن ثم الى دولة الرفاه. ليذا كان لا بد لقواعده ان تكون متجاوبة مع التغيرات والتطورات التى تطرا على النشاط العام والادارى فى الدولة. وان التطور يتطور بعوامل و ظروف التى تؤثر فى هذا النشاط. فالتجاوب معه، والتطور بتطورها.

والقانون الادارى بحسبانه وليد الظروف الواقعية. ويعالج مشكلات تتعلق بالنشاط الادارى. فهو شديد الحساسية لما يدور فى المجتمع من تطورات. ومن ثم من البديهى ان تتسم قواعده بالتطور. وتستوعب الاثار التى خلفت فى معظم الميادين والمجالات و النشاطات التى تتولاها الدولة. ويجب عليه تقيد بها.

من جهة اخرى فان قواعد القانون الادارى. وعلى خلاف قواعد القانون الخاص. لم توضع فى قوالب. او نصوص جامدة. لذلك فقد تميزت بالمرونة. لانها كانت وليدة الظروف الواقعية. وجاءت لتتجاوب مع الظروف. وتتطور بتطورها. ومثل هذا الامر من شانه ان يسهم فى زيادة اهمية قواعده فى وقتنا المعاصر من جل مسايرة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فى الدولة. وان تتطور بتطورها. وبالتالى يكون من شانها الاسهام فى ضبط ممارسة النشاط الادارى للدولة باشكاله وصوره كافة. وما يترتب على هذه الممارسة من ضرورة انشاء المرافق العامة. لا سيما المرافق المتعلقة بالقطاع الاقتصادى. الامر الذى يفرض على قواعد هذا القانون مسايرة التطورات. واستيعاب المتغيرات. كونه يعالج موضوعات تتصل اتصالا وثيقا بالمصلحة العامة. وحسن سير المرافق العامة وادارتها فى الدولة.

يضاف الى ما سبق ان قواعد القانون الادارى. وعلى خلاف قواعد القانون الخاص. غير مقننة. وبالاصح هى مقننة تقنينا جزئيا كما سنرى. وعدم تقنينها افاد فى الحقيقة فى تطور القانون الادارى الذى استمدت غالبية قواعده من احكام القضاء الادارى الذى يعد قضاء انشائيا ابداعيا. وهذا من شانه ان يجعل

قواعده قابلة للتطور والتجاوب السريع مع يدور في المجتمع من تطورات في المجالات المتعددة، والتجاوب مع اتساع النشاط الاداري.

وحساسية قواعد القانون الاداري لما يدور في المجتمع من تطورات تفيد ان قواعد هذا القانون التي تحكم النشاط الاداري في الدولة تتسم بالتطور السريع، وان على هذه القواعد ان تتطور بالقدر الذي يتناسب والتطورات التي تشهدها دول عالمنا المعاصر في المجالات والانشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية...

ثالثا- القانون الإداري قانون مقنن تقنينا جزئيا:

Le Droit Administratif est Partiellement Codifié

التقنين هو وضع القواعد الكلية التي تحكم نشاط معين في مجموعة واحدة، او مدونة واحدة، كمدونة القانون المدني التي تحكم العلاقات المدنية، ومدونة القانون الجنائي التي يتضمن حكم الجريمة، والعقاب، والقانون التجاري التي يتضمن الانشطة التجارية...

وعليه فنصوص القانون المدني، وقانون العقوبات، والقانون التجاري... تعد على سبيل المثال نصوص مدونة، او مقننة، بعكس قواعد القانون الاداري التي لم تجمع في وثيقة واحدة، او في مدونة واحدة، فتعد بذلك غير مدونة، او مقننة.

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

ومن ميزة التقنين انه يسهل مهمة رجال القانون من قضاة ومحامين، وبصورة خاصة كل من هو معني بتطبيق القانون، والتقيد، عند الرجوع الى النصوص المدونة، وذلك في عصر تتعدد فيه التشريعات، وتتشعب، وما يطرأ عليها من تطوير، وتحديث، وتعديل، وتغيير، في معظم دول عالمنا المعاصر.

ولما كان القانون الاداري - كما بينا - قانونا حديث النشأة، وسريع التطور، وكانت حركة التدوين قد انتشرت في فرنسا عقب الثورة الفرنسية لتدوين القانون المدني، والقانون الجنائي، لان هذه الحركة لم تشمل القانون

الاداري الذي يعود في نشأته الى عهد الثورة الفرنسية، رغم تكامل مبادئه وحكمه فيما بعد.

ويرجع ذلك لنتيجة التطورات والتغيرات المستجدة في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بات صعوبة تقنين تكامل وشمول كل قواعد القانون الاداري، وجعلت هذه القواعد مرنة تتطور بتطور الظروف والمستجدات حتى يمكنها مواكبة وبيان نوع النشاط الاداري، وتشعبه، وتنوعه، وليواءم كذلك بين الصالح العام والمصالح المختلفة، كل هذا وقف عائقا امام امكانية تقنين قواعده في مدونة قانونية واحدة.

من جهة اخرى نجد ان معظم التشريعات الادارية، وان تضمنت النصوص القانونية، فانها تتسم بكثرة تفاصيلها، وايضاحها، وهذا يتنافى مع الاحكام القانونية بالتفصيل والوضوح، لذلك بات يصعب صعوبة جمع النصوص كافة من تشريعية وتنظيمية في مدونة واحدة، خصوصا وان الاحكام التنظيمية تتميز بسرعة تعديلها وتغيرها مع تغير الظروف والمستجدات، وتكون متوافقة ومتلائمة مع الظروف والمستجدات المتغيرة.

من جهة ثانية، ومن الاسباب التي حالت دون تقنين قواعد هذا القانون هو كونه قضائي النشأة، ويترك للقاضي الاداري مجالا واسعا من الحرية والتقدير، ويرجع له الفضل لخصوصا بكل منازعة من المنازعات الادارية التي تعرض عليه، وهذا بخلاف القاضي العدلي الذي يتمتع بدوره التقديري والتقييدي.

ومع ذلك هناك من يرى ان تقنين القانون الاداري قد يؤدي الى جموده، وعدم مسايرته للتطورات التي تطرأ على النشاط الاداري في الدولة، وبسبب احجام المشرع عن تعديل قواعده حفاظا على استقرار القواعد القانونية.

لكننا نرى ان عدم تقنين القانون الاداري قد افقد هذا القانون كثيرا، وذلك بكونه سريع التطور، ويتسم بالمرونة، وقضائي النشأة، وهذا ما يساعد في تطوير مبادئ هذا القانون واحكامه بما يستجيب ويتناسب وتطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة.

وفي مجال القانون الاداري، وان كان التقنين ينصرف الى النصوص التشريعية، والتنظيمية، والقواعد المتعلقة بالاجراءات، فيجدر القول انه قد جرت بعض المحاولات في دول عدة كفرنسا، والمانيا، وايطاليا، ومصر، في مسعى

ومحاولة لتقنين وجمع قواعد القانون الاداري. الا ان هذه المحاولات لم تصل الى درجة التكامل وجمع احكامه ومبادئه في مدونة واحدة، بل اقتصرت في الواقع على مجرد الجمع والتنسيق بين النصوص القانونية الادارية المختلفة.

يبدو ان عدم تقنين القانون الاداري لا يفيد ان هذا القانون غير مقنن تقنينا كاملا، بل هناك موضوعات مهمة وتتمتع بنوع من الثبات النسبي في احكامها، كالقوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، ومنها في سورية قانون الموظفين الاساسي رقم (١٣٥) لعام ١٩٤٥، وقانون العاملين الاساسي في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤، وقانون المؤسسات العامة رقم (٥) لعام ٢٠٠٣، وقانون مجلس الدولة رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩... ما يمكن عده تقنينا جزئيا في القانون الاداري.

رابعا- القانون الاداري قانون قضائي:

Le Droit Administratif est Largement Jurisprudentiel

يتسم القانون الاداري بالسمة القضائية، اذ تعد احكام القضاء من المصادر الرسمية لمبادئه ونظرياته العامة، ويعود هذا الى الدور الانشائي المبدع للقاضي الاداري، سواء لناحية تفسير حكم هذا القانون، او لجهة سد النقص في التشريع، اذ يتمتع القاضي الاداري بسلطة اوسع من القاضي العادي في تفسيره للنصوص التشريعية، ولتحديد مدى تطبيقها على المنازعة الادارية المطروحة عليه، وعندما يقوم القاضي الاداري بهذا الدور في حل خلو التشريع من حكم لمسألة محل نزاع، يبتكر الحل القانوني المناسب للمشكلة التي يجب الفصل فيها، منعا لانكار العدالة، وتحقيقا لها.

وقد ساعد القاضي الاداري في اداء هذا الدور الخلاق، عدول القضاء الاداري ممثلا بمجلس الدولة في فرنسا عن تطبيق قواعد القانون المدني على المنازعات الادارية التي تزخر بها علاقات القانون الاداري، كما في قضية المسؤولية الادارية، وذلك منذ قضية "بلانكو" *Blanco* لعام ١٨٧٣، وقضية العقود الادارية، والاموال العامة، والقرارات الادارية

لذلك كانت معظم المبادئ والنظريات التي يتكون منها القانون الاداري انما ترجع في اصل نشأتها الى مجلس الدولة الفرنسي الذي ضطر منذ عهد وجود نصوص قانونية تحكم المنازعات المطروحة امامه الى ابتكار الحلول والقواعد التي تحسم هذه المنازعات. كما في قضايا المسؤولية، والعقود الادارية، والظروف الطارئة، والتعسف في استعمال السلطة، وتطبيق القوانين بطريق الامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور، والقرارات الادارية، والمشروعية، ورقابة السلطة التقديرية، والدعوى الالغاء، وشروط الطعن بالالغاء... وما الى ذلك من موضوعات جرى القضاء يمثل المصدر الرئيسي لها.

والمبدأ المستقر في القضاء الاداري هو ان القاضي الاداري اذا اخذ في احكامه بقاعدة جاء النص عليها في القانون المدني، فهو انما ياخذ بها كقاعدة، او كمبدأ من المبادئ القانونية التي تصلح للتطبيق في مجال المنازعات الادارية، وليس لكونها وردت في القانون المدني، او القانون الخاص. ومع ذلك فالقاضي الاداري غير ملزم بتطبيقها، وانما يقوم بتحويرها وتعديلها على الخصوصية المطروحة امامه، توفيقا لمصالح الادارة المتعلقة بالمصلحة العامة من جهة، وحماية حقوق الافراد وحرياتهم من جهة اخرى.

وقد الدور الانشائي المتميز للقاضي الاداري، لكي لا يقف في احكامه بعدم مخالفة النصوص التشريعية القائمة، وهو عندما يقوم بهذا الدور الانشائي يفصح في احكامه عن الارادة المفترضة للمشرع، ولكن لا تفصح المشرع عن ارادته فعلى القاضي الالتزام بالنصوص القانونية في حكمه.

وعليه فان الدور المتميز للقاضي الاداري في ابتكار الحلول المناسبة التي تتفق وطبيعة المنازعة الادارية، اضفى على قواعد القانون الاداري الطابع المرن الذي يتمشى مع ظروف كل فرع من فروعه، وحيثياته، ومقتضيات حسن سيره، وتطوره المستمر.

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

المشرع في المجال الاداري. ومع ذلك يرى الفقه الاداري ان القضاء الاداري هو المنهد الرئيس للمشرع، وهو ما عبر عنه بوضوح الفقيه "فيدل" *Vedel* بقوله: "ان قيمة القانون الاداري تعود الى كونه قد تم وضعه من مجلس الدولة الفرنسي".

خامسا- تميز القانون الإداري بالأصالة والاستقلالية:

يقول الفقيه "بيكينو" *Pequino* : ان القاضي الاداري عندما يحكم بقاعدة مقررة في القانون الخاص، انما يحكم بها بحسبانها قاعدة يراها سليمة، وعادلة، وملائمة من حيث الموضوع لتنظيم الروابط القانونية الادارية، وان القاضي -وان كان غير ملزم بتطبيقها- يقوم بتحويرها، وتعديلها، وتطويرها، ومواءمتها كي تحكم المنازعة الادارية المعروضة عليه، وذلك توفيقا لمصالح الادارة من جهة، وحماية حقوق الافراد وحرياتهم من جهة اخرى.

ويترتب على هذا القول في الواقع نتيجتان اساسيتان:

النتيجة الاولى:

تتمثل في استقلال قواعد القانون الاداري عن قواعد الخاص، لان القاضي الاداري غير مقيد بقواعد القانون المدني، وغير ملزم بالرجوع الى احكامه، لان قواعد القانون المدني كما تقول المحكمة الادارية العليا السورية لا تسري الا على روابط القانون العام، والقضاء الاداري يطبق من تلك القواعد ما يراه متناسبا مع روابط القانون العام، وله ان يطورها بما يحقق هذه الملاءمة.

ويمكن القول ان استقلالية القانون الاداري تظهر من سلطة القاضي الاداري في استنباط الحلول للمنازعات الادارية من خلال التشريعات القانونية الادارية المتناثرة، ومن خلال السوابق القضائية، وفق لمبادئ القانون الاداري، ونظرياته، وهي متعددة، من دون ان يتقيد باي مبادئ اخرى مستوحاة من القانون المدني.

النتيجة الثانية:

تتجلّى قواعد القانون الإداري بشكل رئيس في العلاقات والروابط بين الإدارة بوصفها سلطة عامة وبين الأفراد، وذلك بهدف تحقيق الصالح العام، أما **القانون المدني** فيتجلّى في الروابط والعلاقات القانونية التي تقوم بين الأفراد بقصد تحقيق مصالحهم الخاصة. ولكن في إطار هذه النتيجة، وعلى الرغم من وجود حقوق عامة وأخرى **خاصة**، إلا أنه لا يوجد في **الدولة** سوى **نظام قانوني واحد**، إلا أن هذين النوعين من الحقوق وإن كانا **متميزين**، فهما **ليسا متعارضين**، لأنهما يعتمدان في تطلّعاتهما الأساسية المصادر نفسها، ويواجهان مهمة حلّ مشكلات متقاربة، ويطبّقان القواعد القانونية ذاتها للنظام القانوني للدولة، إلا أن **تطبيقهما يتغاير في الواقع من حيث الأسلوب والمعنى**، وهذا **التغاير** يستتبع اختلاف المزايا الفنّية لكل منهما، ومن هذه المزايا الفنّية تظهر في الواقع **استقلالية القانون الإداري وأصالته**.[٦٢]

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

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

وهذا كله إن دل إنما يدل على **أصالة القانون الإداري، واستقلاليته، وتميّزه عن قواعد القانون الخاص**. وتظهر هذه الاستقلالية والتميّز والأصالة لقواعد **القانون الإداري** من خلال النظريات والمبادئ التي شكّلت أساسه، ونطاق تطبيقه، والتي سنتولى بيانها لاحقاً.[٦٣]

---

[٦٢] - د. عبد الله طلبة- المرجع السابق- ص٩.

[٦٣] - لمزيد من التفصيل حول أصالة القانون الإداري، وتميّزه عن القانون الخاص، انظر على سبيل المثال باللغة الفرنسية:

المبحث الثاني

مصادر القانون الإداري

Les Sources du Droit Administratif

الاصل ان المصدر الوحيد للقواعد القانونية يتمثل في الارادة العامة للامة، او الشعب، والتعبير الحق في ارادة السلطة التي تعبر عن ارادة الدولة. لان القانون في جوهره يتجسد في التعبير عن ارادة الدولة، اي في التعبير عن الارادة العامة للامة او الشعب. لان سلطة التعبير عن ارادة الدولة ليست واحدة، فهي تختلف باختلاف السلطات العامة التي يعهد اليها بالتعبير عن هذه الارادة.

ومن هنا فقد جرى التفريق بين مصادر القواعد القانونية، والتمييز بين المصادر الرسمية والمصادر التفسيرية. كما ان المصادر قد تكون تاريخية و اجتماعية.

وفي بيان مصادر القانون الاداري نكتفي بالتعرض الى المصادر الرسمية والتفسيرية. وتتبع هذه المصادر الرسمية من كونها تبين الاصل الرسمي

للقاعدة القانونية، فهي الطريق الرسمي الذي تمر به قاعدة السلوك الاجتماعي كي تدخل في عداد قواعد القانون الوضعي. وهي الاصل الرسمي للقاعدة القانونية الذي يمنحها القوة القانونية".

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

وتختلف المصادر الرسمية من حيث ترتيبها في القوة الالزامية التي تتمتع بها، وتختلف كذلك من تشريع الى اخر. وعلى سبيل المثال، في القانون الجزائي، وحيث ان قاعدة السيادة هي: "لا جريمة ولا عقوبة الا بقانون"، فان التشريع يعد المصدر الرسمي له، ولا دور للعرف فيه. اما في القانون المدني والقانون التجاري والقانون الاداري، فان العرف يلعب دورا مهما في تكوين القواعد القانونية.

غير انه في مجال القانون الاداري نجد ان الدور المرموق فيه هو للقضاء الاداري الذي يعد قضاء انشائيا، وهو المصدر الاهم بعد التشريع. فان القاضي الاداري يلعب دورا انشائيا في خلق قواعده، فنتيجة للظروف التي نشأ فيها القانون الاداري خلق القضاء الاداري المبادئ القانونية العامة التي تعد من المصادر الرسمية للقانون الاداري.

اما المصادر التفسيرية فتتمثل في دور القضاء (القضاء الاستشاري)، ودور الجهات الرسمية والفقه في تفسير القواعد القانونية. وهي لا تسهم في خلق القاعدة القانونية بل في تفسيرها، وبيان مضمونها، ومن ثم فليس لها القوة الالزامية التي تتمتع بها المصادر الرسمية.

وعليه سنبحث في المصادر الرسمية للقانون الاداري، ثم نستعرض المصادر التفسيرية.

المطلب الأول

المصادر الرسمية

تتمثل المصادر الرسمية في الدستور، والتشريع، والحكم القضائي الإداري، والمبادئ العامة للقانون، والعرف الإداري، وهو ما سنتناوله من خلال الآتي:

أولا- الدستور:

La Constitution

يتجسد التشريع الدستوري بنصوص الدستور، ومقدمته، إضافة إلى إعلانات الحقوق والحريات التي تتصدر وثيقة الدستور.

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

وتبين اختصاصاتها، ووظائفها، وتضع القيود والضوابط الناظمة لنشاطها، وتقرر الحقوق والحريات العامة، وضماناتها الدستورية".

وتسمو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية في الدولة، كونها قواعد تأسيسية الشأنية، صادرة عن سلطة خاصة هي السلطة التأسيسية الاصلية، وعن السلطة المنشأة المختصة بتعديل القواعد الدستورية، ومن ثم فهي تمثل المقام الاسمى في سلم تدرج القواعد القانونية، وعلى جميع السلطات والافراد، حكاما ومحكومين، الخضوع لها والنزول على مقتضاها.

وتقوم القانون الاداري لتتضمنه بعض النصوص الدستورية التي تعد مصدرا للقانون الاداري، كالنصوص المتعلقة بتحديد الشكل السياسي في تنظيم الادارة المحلية، والتي تتعلق بتحديد اختصاصات وسلطات الدولة التشريعية، والتنفيذية، والحكام المتعلقة برئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والوزراء.

وفيما يتعلق بالقوة القانونية لمقدمة الدستور، وبصرف النظر عن الجدل الفقهي الذي ثار حولها، فقد حسم الدستور السوري الصادر في ٢٠١٢/٢/٢٧

موقفه من المقدمة، ينص على أن: "تعد مقدمة هذا الدستور جزءا لا يتجزأ منه".

ما بالنسبة إلى اعلانات الحقوق والحريات العامة فقد ثار الجدل بشأن القوة الملزمة لها. وهي حسب الرأي الراجح في الفقه والقضاء الدستوري تتمتع بالقيمة الدستورية التي للوثيقة الدستورية.

وقد صدر اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي بتاريخ ٢٦ آب ١٧٨٩. وحسبما قضى به المجلس الدستوري الفرنسي فإن لاعلانات حقوق الانسان قيمة دستورية وقانونية خاصة. وذلك في حكمه الصادر بتاريخ ١٦ تموز ١٩٧١ حول حرية تكوين الجمعيات *Liberté d'association*.

وكذلك الحال في الولايات المتحدة الامريكية، إذ المحكمة العليا الامريكية تتألف من عدد مخالفة التشريعات العادية لاعلانات الحقوق الامريكية الصادرة في عام ١٧٨٩. والتعديلات العشرة الأولى التي دخلت على الدستور عام ١٧٩١، وعرفت في منزلة اعلان الحقوق.

ما الدستور السوري فقد نص على الحقوق والحريات وسيادة القانون في الباب الثاني منه. ومن ثم فهي تشكل قيدا في الالتزام بالمشروعية القانونية في الدولة. تعد المشروعية من المصادر الرسمية الحقيقية لدولة القانون. ويعني بها القانون الاداري كما يعنى بها القانون الدستوري.

ثانيا- التشريع:

La Loi

يقصد بالتشريع بمعناه الضيق: "كل قاعدة قانونية عامة مجردة، تصدر عن السلطة المختصة بسن القوانين، وفقا لاحكام الدستور واجراءات التشريع".

والتشريع بمعناه العام يقصد به "كل قاعدة عامة مجردة ايا كان مصدرها". سواء تمثلت هذه القاعدة في نصوص دستورية، او قانونية، او لائحية (نظامية).

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

وتتمثل وظيفة الهيئة التشريعية بوضع القوانين من كونها تجسد مبدا السيادة الشعبية، وتضع ممثلي الارادة الشعبية.

ويمثل التشريع العادي في سلم تدرج القواعد القانونية في الدولة في المرتبة الثانية بعد الدستور، وهذا يؤدي الى ضرورة ان تتفق التشريعات العادية مع القواعد الدستورية، والا عد التشريع الذي يخالف الدستور غير دستوري.

ومن منطلق مبدا خضوع القاعدة التشريعية الادنى الى القاعدة التشريعية الاعلى، يجب خضوع القاعدة التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية، اي "القانون"، الى القاعدة الدستورية، وخضوع ما يصدر عن السلطة التنفيذية من لوائح او انظمة الى القواعد القانونية الاعلى، اي القواعد الدستورية والقواعد التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية.

وتكون التشريعات قواعد قانونية عامة مجردة، وبغض النظر عن مصدرها، فهي تتسم بالوضوح، والتحديد، كونها مقننة، ومكتوبة، وتتمتع بالحجية المطلقة امام المحاكم، شريطة تطابقها مع مبدا تدرج القواعد القانونية.

وفي سورية فان التشريعات العادية تضعها السلطة المختصة دستوريا بممارسة الوظيفة التشريعية، ونقصد بذلك مجلس الشعب، حيث يتولى بموجب المادة (٥٠) من الدستور سلطة اقرار القوانين.

وفي نطاق القانون الاداري تعد التشريعات ذات طابع اداري عندما تتعلق او تعالج موضوعات تتصل بالقانون الاداري، كموضوعات الوظيفة العامة، والادارة المحلية، والمؤسسات العامة...

وكذلك التشريعات الاخرى التي كانت تتضمن في جوهرها قواعد ذات طابع اداري، كالقواعد المتعلقة بالتعداد، والشخصية المعنوية في القانون المدني، والقواعد المتعلقة بالموظفين، والتي تضمنها قانون الجزاء.

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

يقصد بالتشريع الفرعي اللوائح او الانظمة التي تصدر عن السلطة التنفيذية بصفتها سلطة ادارية، وتتضمن قواعد عامة مجردة تنظم وضعا اداريا معينا، مستندة الى صلاحياتها الدستورية او التشريعية.

وبمعنى اخر فان اللوائح او الانظمة هي عبارة عن صكوك ذات طابع اداري، تتضمن قواعد قانونية عامة غير شخصية، وتصدر عن رئيس الجمهورية اما ضمن حدود اختصاصاته، واما لاستكمال الاحكام القانونية باحكام اخرى تفصيلية بهدف تطبيق احكام القانون وتنفيذها.

ـ القانون بوصفه تشريعا عاديا يصدر عن السلطة التشريعية المختصة بسن القوانين، فهو لا يستطيع ان يعالج كل روابط وعلاقات الادارية كافة، ومن ثم يكتفي بوضع الاسس العامة لبعض هذه العلاقات، لتترك للسلطة التنفيذية مهمة استكمال النقص ووضع التفصيلات والجزئيات اللازمة لحكم هذه العلاقات والروابط عن طريق اصدار الانظمة اللازمة لذلك.

وعلى هذه الاسس يمكن ان نلحظ ان اللوائح او الانظمة بحسبها تحكم مختلف النواحي الادارية، فهي لا يمكن ان تترك لحصر، ومن الصعوبة بمكان بحثها فيه، او الاحاطة به.

وهذا الامر يستدعي منا ان نحدد نطاق كل من القانون واللائحة، والعلاقة بينهما، كونهما يتضمنان قواعد عامة مجردة غير شخصية.

أ- نطاق كل من القانون واللائحة:

تعد اللوائح او الانظمة من حيث الشكل في منزلة قرارات ادارية تنظيمية تصدر عن السلطة الادارية المختصة ممثلة برئيس الجمهورية. وتتضمن قواعد عامة مجردة غير شخصية. وهي على هذا الاساس تخضع كبقية القرارات الادارية الى رقابة القضاء الاداري من اجل ضمان احترامها لمبدأ المشروعية القانونية. اي لضمان اتفاقها واحكام القانون.

ومن الناحية الموضوعية تعد اللوائح او الانظمة قرارات ادارية تنظيمية. لانها تتضمن قواعد عامة مجردة غير شخصية. تطبق على الافراد او فئة منهم من دون تحديد لذواتهم او لشخص المخاطب منهم. وهي بعكس القرارات الادارية الفردية التي تخاطب فرد او افراد محددين بذواتهم او شخصهم.

ويمكن القول ان الفروق بين التشريع العادي والتشريعات الفرعية. تكمن في النواحي الاتية:

التشريع العادي	التشريع الفرعي
يصدر عن السلطة التشريعية.	يصدر عن السلطة التنفيذية.
اعلى مرتبة من تشريع فرعي.	ادنى مرتبة من تشريع عادي.
يمكن ان يعدل او يلغي التشريع الفرعي.	لا يجوز ان يخالف التشريع العادي.

للمشرع ان يصدر ما يشاء من القواعد ليس للائحة ان تتدخل في المجال القانونية. ويفرض ما يشاء من قيود المحجوز للقانون. فالسلطة التنظيمية على الفرد. ولكل شخص عند ممارسة حقه في وضع النوع الدستوري. وعند تجاوزه او الخروج عن مقيدة بحدود النصوص الدستورية. عليه. والقوانين والعرف الدستوري.

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

في ظل الوضع التقليدي الذي يعود الى ما قبل صدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨، كان مجال القانون يتسم بالاتساع والاطلاق. اذ كان يستطيع ان ينظم ما يشاء من المسائل والموضوعات، وان يتدخل في اي مجال من المجالات. ولم يكن هناك مجالات من المجالات التي لا يمكن للقانون ان يطرقها او يتدخل فيها. وبمعنى اخر، كان هناك مجالات محجوزة ومحددة للقانون، وليس للانظمة او اللوائح ان تطرقها او تتدخل فيها، كمسائل الموازنة، والضرائب، والمرافق العامة، والجنسية، والاهلية، وغيرها من المسائل التي نص عليها الدستور.

من جهة ثانية، في ظل الوضع التقليدي لم يكن هناك ما يمنع المشرع من تنظيم اي مسألة من المسائل. اذ كان يستطيع ان يقرر فيها ما يشاء من قواعد قانونية حتى وان قررها لا يخالف حكم الدستور، حتى لو كانت من مجالات اللوائح.

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

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

بصدور الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ تغير الوضع التقليدي في فرنسا فيما يتعلق بنطاق كل من القانون واللائحة. اذ تولى الدستور توزيع الوظيفة التشريعية بين كل من البرلمان والسلطة التنفيذية، واصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في التشريع، واصبح اختصاص البرلمان هو الاستثناء، في مجال على سبيل الحصر.

وهذا يستفاد مما نص عليه الدستور في المادتين (٣٤) و(٣٧)، إذ جاءت المادة (٣٤) اختصاص البرلمان التشريعي على سبيل الحصر، ونصت على أن القانون يحدد القواعد المتعلقة بالمسائل الآتية:

- الحقوق المدنية، والضمانات الاساسية للمواطنين لممارسة الحريات العامة، والواجبات التي تفرضها مقتضيات الدفاع الوطني على المواطنين في شخصهم، وممتلكاتهم.
- الجنسية، وحالة الاشخاص، والأهلية، والنظم المالية للزواج، والتركات، والتبرعات.
- تحديد الجرائم، والعقوبات المقررة لها، والاجراءات الجنائية، والعفو العام، وانشاء قواعد جديدة للقضاء، ونظام القضاء.
- الضرائب، والرسوم، وطرق تحصيلها، ونظام اصدار النقد.

كما يحدد القانون كذلك القواعد المتعلقة بنظام الانتخاب الخاص بالمجلس النيابية، والمجلس المحلية، والمنظمات التي تمثل الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا، وشروط ممارسة حرية الانتخاب، والوظائف الانتخابية لأعضاء المجلس التقريرية للوحدات المحلية، والضمانات الاساسية الموظفي الدولة المدنيين والعسكريين، وتأميم المشروعات، ونقل ملكيتها من القطاع العام الى القطاع الخاص.

ويحدد القانون المبادئ الاساسية التي تخص تنظيم الدفاع الوطني، وحرية الهيئات المحلية، واختصاصاتها، وموارها، والتعليم، والحفاظ على البيئة، ونظام الملكية، والحقوق العينية، والالتزامات المدنية والتجارية، وحق العمل، والحق النقابي، والضمان الاجتماعي.

كما تحدد القوانين المالية موارد الدولة، واعبائها، بالشروط وفي الحدود التي يبينها قانون مؤسسي. وتحدد القوانين التخطيطية الاهداف للنشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

بالاضافة الى ما جاءت به المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي من اختصاص البرلمان على سبيل الحصر هناك مواد اخرى ضيقت من الوظيفة التشريعية للبرلمان، ومن ذلك المادة (٤٠)، التي نصت على انه لا تقبل الاقتراحات بقوانين، ولا التعديلات المقدمة من اعضاء البرلمان اذا كان يترتب على الموافقة عليها تخفيضا للايرادات العامة، او زيادة في النفقات العامة.[٥]

كما انه ليس للجان البرلمانية الحق في ان تتدخل في امر تخفيض الموازنة وتوزيعها على الابواب المختلفة، فهذا الحق قاصر على الحكومة وحدها.

ومن ذلك ايضا ما نصت عليه المادة (٤٠) من الدستور التي قررت انه اذا لم يتخذ البرلمان قرارا بخصوص مشروع الموازنة في مدى سبعين يوما من تاريخ احالة المشروع عليه فانه يحق للحكومة ان تصدر او تنشر مشروع الموازنة بوساطة "امر" *Demande* يوضع موضع التنفيذ، وهذا على حسب اختصاص البرلمان في قوانين الموازنة.

وقد اعطت المادة (٦١) من الدستور الحق لرئيس الجمهورية في استفتاء الشعب على مشروعات قوانين تتعلق بتنظيم السلطات العامة، او باصلاحات السياسة الاقتصادية والاجتماعية، او البيئية، والمرافق العامة التي تتعلق بها، او ترخيص التصديق على معاهدة، من دون ان تكون متعارضة مع الدستور، ويكون لها تاثير على سير المؤسسات.

ويتم طرح هذه المشروعات من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة في اثناء دورات انعقاد البرلمان، او بناء على اقتراح مشترك من المجلسين النيابيين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) بناء على اقتراح خمس اعضاء البرلمان، يؤيده عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. وتحدد

هذه المبادرة شكل اقتراح بقانون، ولا يكون موضوعها الغاء حكم قانونية مشهورة منذ أقل من سنة وتقضي المادة المعدلة له عندما يسفر الاستفتاء عن الموافقة على المشروع يصدره رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلان نتائج الاستفتاء، أي من دون حاجة الى اقرار البرلمان لها، وعلى هذا كانت هذه القوانين صادرة عن رئيس الجمهورية من دون اقرار البرلمان لها.

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

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

وبالنسبة الى النصوص التي تصدر بعد نفاذ الدستور فانه لا يمكن تعديلها بمرسوم الا اذا اعلن المجلس الدستوري ان لها الصفة التنظيمية.

وعليه، فقد اصبح للسلطة التنفيذية بموجب الدستور الحق في ان تشرع بموجب هذه اللوائح في جميع المسائل، عدا تلك المحجوزة دستوريا للبرلمان.

ضمانات عدم تعدي البرلمان على نطاق اللائحة في فرنسا:

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

(١) <u>للحكومة حق الدفع بعدم القبول:</u> وفقا لنص المادة (٤١) من الدستور الفرنسي اذا ظهر في اثناء الاجراءات التشريعية ان اقتراحا او تعديلا يخرج عن المجال المحدد للقانون، او يخالف التفويض الممنوح بموجب المادة (٣٨) من الدستور، ويدخل في مجال اللائحة، فللحكومة، او لرئيس المجلس المعني، الدفع بعدم قبوله، وفي حال الخلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المعني بشأن الاقتراح او التعديل المعني، يحال الخلاف بناء على طلب اي من الطرفين الى المجلس الدستوري الذي يبت فيه خلال ثمانية ايام.

(٢) <u>الطعن في دستورية القوانين التي اقرها البرلمان (اي قبل اصدارها) في غير المجال المحدد له:</u> اذا كانت القوانين التي اقرها البرلمان تخرج عن المجال المحدد له دستوريا، فان لرئيس الجمهورية، او

الوزير الاول، او رئيس الجمعية الوطنية، او رئيس مجلس الشيوخ، او ستين نائبا، او ستين شيخا، ان يطعن امام المجلس الدستوري في دستورية هذه القوانين قبل اصدارها.

وإذا قرر المجلس الدستوري عدم دستورية هذه القوانين لمخالفتها المجال الذي حدده الدستور للبرلمان استحال اصدارها. فقرارات المجلس الدستوري من القرارات النهائية والملزمة لجميع السلطات العامة، ولا يجوز الطعن فيها بأي وجه من اوجه الطعن. ويضاف الى ذلك الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين بموجب التعديل الدستوري الذي دخل على الدستور في عام ٢٠٠٨، وتمارس بممارسة هذه الرقابة بناء من أول عام ٢٠١٠.

(٣) السلطة التنفيذية امكانية تعديل القوانين التي يكون لها الصفة اللائحية بمراسيم تصدر عنها، ولكن شريطة ان يقرر المجلس الدستوري الصفة اللائحية لهذه القوانين قبل التعديل: قد يقر البرلمان قوانين في غير المجال المحدد له دستوريا، ولا تعترض الحكومة على ذلك، او لا تسلك طريق الطعن امام المجلس

الدستوري. في مثل هذه الحالة تستطيع الحكومة ان تلجأ الى تعديل القانون الذي صدر عن البرلمان في غير النطاق المحدد له في الدستور، لما كان لهذا القانون الصفة اللائحية. وذلك بمرسوم يصدر عليه. ولكن يشترط هنا ان يقر المجلس الدستوري الصفة اللائحية للقانون المراد تعديله حتى تستطيع الحكومة ان تلجأ الى التعديل. وهذا يخضع قبل اجراء التعديل من قبله.

هـ- نطاق القانون واللائحة في سورية:

يخضع المبدأ المعمول به في سورية، كما هو حال الوضع التقليدي، الا تخالف اللائحة او المرسوم القانون. بحسبان ان القانون هو التشريع الاصلي. ويتسع وفق ما هو مقرر دستوريا بالسمو على اللائحة التي تعد تشريعا ثانويا. فتخضع بذلك الى حكم القانون.

وكما هو حال الوضع التقليدي لنطاق القانون واللائحة، فان نطاق القانون يتسع بالاطلاق. اي بالقدرة على التشريع في اي مجال من المجالات. اما اللائحة فيكون نطاقها محصورا في مجال محدد، ولا تتجاوزه.

<u>ويترتب على ذلك الاتي:</u>

(١) لمجلس الشعب ان يقر ما يشاء من القوانين. وينظم ما يشاء من الموضوعات والمسائل. ولا يمكن منعه من التشريع في نطاق ذلك لانه ملتزم باحكام الدستور.

(٢) يستطيع مجلس الشعب ان يتصدى الى المسائل التي عالجتها اللائحة. ويسلبها تلك من حيث وهذا يعني ضمان تعاقب بين قانون ولائحة. كما هو الحال في فرنسا. فان مجلس الشعب يستطيع ان ينظم المسائل والموضوعات القانونية كافة من خلال تشريع عادي.

(٣) هناك موضوعات حسب الدستور تكون محجوزة الى مجلس الشعب. ولا يمكن تنظيمها الا بقانون. ومن ثم يمتنع على السلطة التنفيذية تنظيم هذه الموضوعات لانها محجوزة اصلا للبرلمان. ومحددة بالدستور. وتلك الصيغة الدستورية في المسائل المحجوزة الى البرلمان لتؤكد ان هذه المسائل وتلك تعالج بمقتضى قانون. وفقا

القانون، و حسب ما ينص عليه القانون، و لا تنظم الا بقانون، و يصدر بها قانون.

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

ومن المتفق عليه ان الادارة تصدر اللوائح الادارية في الظروف العادية التي يستلزمها السير العادي و الطبيعي للادارة، ومن ثم فهي تعد من مستلزمات ممارسة الوظيفة الادارية. ولكن هناك لوائح تصدر في حالات الضرورة، و هي "لوائح الضرورة". و "لوائح التفويض". و "لوائح الخطر الجسيم".

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

وسنتولى دراسة هذه الانواع من الانظمة الادارية تباعا:

١- اللوائح التنفيذية (لوائح ضمان تنفيذ القانون):

Les Règlements d'exécution

يقصد بهذا النوع من اللوائح، او الانظمة، اللوائح التي تصدر لتنفيذ احكام القانون، وتنظيم كيفية تطبيقه. ومن ثم فهي لا تنظم موضوعا جديدا، بل تكتفي بتفصيل احكام القانون، وبيان كيفية تنفيذ قواعده. ويعد هذا النوع من اللوائح في منزلة وسط بين القوانين و اللوائح التنظيمية، فهي لوائح تابعة للقانون، وتكون ذات طابع اداري يصدرها رئيس الجمهورية بناء على تفويض من الهيئة التشريعية بهدف تفسير احكام القانون، او تنفيذها.

بمعنى اخر فان البرلمان الذي يسن القوانين لا يهتم بتنظيم التفصيلات، وبيان الجزئيات، و انما يكتفي عادة ببيان القواعد والمبادئ والاسس العامة، ويترك التفصيلات الى السلطة التنفيذية لتتولى تنظيمها عن طريق مراسيم او لوائح تسمى اللوائح التنفيذية، فتصدر اللائحة هنا لتنفيذ احكام القانون، وتنص على الاجراءات الواجب اتباعها.

ومن خلال تفسيرنا لطبيعة العملية التشريعية بين البرلمان والحكومة نجد ان البرلمان وهو يضع القانون يهتم بالمبادئ العامة، وكبرى الموضوعات،

فيحدد المبادئ والأسس والقواعد، ويترك التفصيلات الى الادارة بما تثيبه من خبرات عملية ودراية فنية بحكم احتكاكها اليومي المستمر بالحياة العملية، وتصلها بالجمهور، وسرعة تأثرها في الأمور بسبب طبيعة تكوينها التي تختلف عن تكوين السلطة التشريعية.

وعلى هذا الأساس نجد الدستور أعطى لاختصاص السلطة التنفيذية باصدار اللوائح من خلال النص على حقها في اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل او تعطيل لها، او اعفاء من تنفيذها.

وفي فرنسا ميز القانون الفرنسي بين نوعين لوائح التنفيذية:

- النوع الاول: لوائح تخضع الى اجراء شكلي، ويجب اخذ راي مجلس الدولة قبل اصدارها، ويسمى هذا النوع "لوائح الادارة العامة" R.A.P.

النوع الثاني: لوائح لا تخضع الى مثل هذا الاجراء الشكلي، ويمكن اصدارها من دون حاجة الى استشارة مجلس الدولة بشأنها.

ومما لاشك فيه ان النوع الاول من هذه اللوائح يسمو على اللوائح التي لا تخضع الى راي مجلس الدولة وغد صدورها هما عن سلطة ادارية واحدة.

ما يشكل الاختصاص في اصدار هذه اللوائح فقد تأثر مع دستور ١٩٥٨ الذي منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة في اصدارها، (سواء التأسيسية او التنفيذية)، مع الاحتفاظ للوزير الاول بجانب من الاختصاصات في اصدارها وفق المادة (٢١) من الدستور التي نصت على انه "للوزير الاول ان يضمن تنفيذ القوانين، ويمارس سلطة اصدار اللوائح".

ومع ذلك، وعلى الرغم من السلطة التنفيذية وهي قائمة على تنفيذ القانون تكون أكثر قدرة من السلطة التشريعية على تنظيم الجزئيات والتفصيلات عند صدور هذه المراسيم التنفيذية، وذلك بحكم ما لديها من خبرة، وتوافر الجهاز الإداري لديها. فعليها عندما تصدر هذه اللوائح أن تلتزم حدود القانون الذي صدرت تنفيذاً له، فلا تتعدى حدوده، أو تخرج عن نطاقه، سواء بتعديل حكمه، أو بالحذف منه، أو الإضافة إليه، أو الإعفاء من تنفيذ حكمه، لأن كل ذلك يعد خروجاً من السلطة التنفيذية عن حدود وظيفتها الدستورية، واعتداء على السلطة التشريعية، الأمر الذي يخول المحاكم حق الامتناع عن تطبيق اللوائح المخالفة للقانون، كما أن للقضاء الإداري الحق بإلغائها والحكم بالتعويض عنها في حال الضرر. فالتعديل، أو الإضافة، أو الحذف، أو الإعفاء لا يكون إلا بقانون.

وإصدار اللوائح أو المراسيم التنفيذية سلطة مقررة لرئيس الجمهورية، ويجوز له أن يفوض غيره في إصدارها، حيث يستطيع أن يفوض رئيس الوزراء أو الوزراء في إصدارها.

وقد بين القضاء الإداري من جهته ضوابط إصدار اللوائح التنفيذية، فجاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية: "إن اللوائح التنفيذية يجوز صدورها من السلطة التنفيذية استناداً إلى النص الدستوري... وهي لوائح تستند إلى قوانين سنتها السلطة التشريعية، وتقتصر على وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ هذه القوانين، ولا يجوز أن تزيد عليه شيئاً جديداً، أو أن تعدل فيه، أو أن تعفي من تنفيذه، أو أن تعطل هذا التنفيذ. كما يجوز صدور هذه اللوائح من السلطة التنفيذية بإذن صريح من البرلمان، يشتمل عليه القانون الذي سنه، ولا يعدو هذا الإذن الصريح أن يكون تأكيداً للإذن العام الذي تضمنه الدستور، فحكم اللوائح التنفيذية التي أذن البرلمان للسلطة التنفيذية في سنها هو حكم اللوائح التنفيذية التي سنتها السلطة التنفيذية، وفقاً للإذن العام الذي تضمنه الدستور".

وعلى ضوء هذا الحكم، ومن خلال تفسيره لطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما تمخض عنها من تحديد العلاقة بين القانون والنظام،

لحق ن حق السلطة التنفيذية فى اصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ احكام القانون مكرس دستوريا ومستمد بطبيعته من احكام الدستور.

ما فى سورية فيمكن الاستناد الى حكم المادة (١٠٣) من الدستور السوري التي تنص على ان: "يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور". كما يمكن الاستناد الى احكام قانون العاملين الاساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ المتعلقة بحدث الجهات العامة في سورية، اذ يتم احداث الجهات العامة ذات الطابع الاداري بقانون، اما احداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي فيتم بمرسوم.

ويمكن القول ان الوضع الدستوري والقانوني فيما يتعلق باصدار اللوائح التنفيذية لتنفيذ القوانين يقترب من الوضع الدستوري المصري، اذ رئيس الجمهورية بمقتضى ممارسة السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء نيابة عن الشعب ان يصدر اللوائح التنظيمية التي تسمى لديه "المراسيم التنظيمية"، وذلك بناء على احكام الدستور من جهة، وعلى تفويض من مجلس الشعب من جهة ثانية، وبهدف ينحصر في تفسير احكام القانون، او تنفيذها.

وكما هو الحال في مصر لا يشترط لدينا ان يتم التفويض لرئيس الجمهورية فقط، فقد تفوض الهيئة التشريعية الوزير المختص بذلك.

ومع ذلك فان اصدار اللوائح التنفيذية، او التعليمات التنفيذية اللازمة لتنفيذ احكام القانون، يخضع الى ضوابط وقيود تشكل حدود لممارسة السلطة التنظيمية، وهذه الحدود والضوابط هي الاتية:

١- يجب ان تكون ممارسة السلطة التنظيمية مرتبطة بنص تشريعي مسبق ونافذ، لان المراسيم التنظيمية لا تحترم تفسير تشريع قادم، او تنفيذه.

ومن ثم ليس من الممكن صدور مرسوم تنظيمي في موضوع قد يتطرق له التشريع النافذ. ما الاستثناء الذي يرد على هذا المبدأ فهو ما يتعلق بمراسيم تنظيم المرافق العامة، ومراسيم لوائح الضبط الاداري.

٢- ليس للسلطة التنظيمية ممثلة برئيس الجمهورية ان تصدر مراسيم تنظيمية تتضمن فرض ضرائب جديدة، او احداث عقوبات جديدة، لان هذه المسائل لا تنظم الا بقانون، ومن ثم لا بد من حتمية احترام الاختصاص في ممارسة السلطة التنظيمية، وعدم التجاوز على اختصاص الهيئة التشريعية.

٣- عند ممارسة السلطة التنظيمية لا بد من التقيد بمبدأ المشروعية القانونية الذي يقضي بضرورة احترام تسلسل القواعد القانونية، وخضوع القاعدة الادنى الى القاعدة الاعلى، ومن ثم خضوع الانظمة او اللوائح الى الدستور، فالقانون، وهذا الامر يعد في الواقع ضمانة حقيقية لعدم تجاوز مبدأ الفصل بين السلطات، ولضمان احترام مبدأ المشروعية القانونية، ما في حال خرق مبدأ التدرج القانوني ومبدأ المشروعية القانونية فان القضاء الاداري يكون الجهة القضائية المختصة بالنظر في مدى تقيد وحترام الهيئة التنفيذية التشريعية القانونية، ومدى التزامها بحدود ممارسة سلطتها التنظيمية في صدار اللوائح، او الانظمة.

٢- اللوائح التنظيمية (تنظيم المرافق العامة):

هذا النوع من اللوائح، او الانظمة، ليس بحاجة الى تشريع مسبق، انما يعد في منزلة التشريع الاصلي الذي تصدره السلطة التنفيذية، دون حاجة الى تشريع قبلي، او مسبق.

ويقصد بالمراسيم التنظيمية، او اللوائح التنظيمية، اللوائح التي تصدر بقصد تنظيم المرافق العامة، وترتيبها، وتنسيق العمل في المصالح والادارات الحكومية، كلما دعت الحاجة الى مثل هذا التنظيم قامت به الادارة عن طريق اللوائح التنظيمية، ومن دون حاجة الى صدار تشريع بها، خصوص من البرلمان.

وتستند السلطة التنظيمية في مصر هذا لحق من الدستور صراحة، إذ تنص المادة (١٤٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لانشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء".

هذا في سورية فإن رئيس الجمهورية يستمد سلطته التنظيمية من اختصاصاته الدستورية الاصلية التي تمنحه سلطة السهر على احترام الدستور، والسير المنتظم للسلطات العامة.

وممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بهدف تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد واستمرار يعد اصلا دستوريا مقررا، ولا ضرورة فيها لتشريع مسبق.

ويستمد هذا الاصل الدستوري في ممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية من حكم المادتين (٩٦) و(١٠١) من دستور عام ٢٠١٢، فالمادة (٩٦) تنص على أن "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة". اما المادة (١٠١) فتنص على أن "يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته، السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها".

وعلى هذا فإن ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته التنظيمية يعد اصلا دستوريا لا شبهة فيه، ويهدف الى تنظيم العمل في المرافق العامة، وتأمين سيرها بشكل منتظم ومطرد ومستمر.

٣- لوائح الضبط (لوائح البوليس):

Les Règlement de police

هي اللوائح التي تقوم الادارة من خلالها بوضع القواعد القانونية اللازمة للمحافظة على النظام العام *Ordre public*، بعناصره المتمثلة بالمحافظة على الامن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب العامة، وتتدخل الادارة بهذا النوع من اللوائح لتقييد بعض الحقوق والحريات الفردية من اجل ضمان

حفظ النظام العام، وصيانته، شريطة ان يكون تدخل الادارة في مضمار احتراء لوائح الضبط للمشروعية القانونية، تحت رقابة القضاء.

ومن امثلة هذه اللوائح نذكر لوائح خاصة بالمرور، ولمحلات الخطرة والمقلقة للراحة، ولخاصة بحراسة الاغنية، ولمحافظة على الصحة العامة وتتضمن هذه اللوائح العقوبات المناسبة لمن يخالفها.

وفيما يتعلق بممارسة رئيس الجمهورية في سورية لسلطته الضابطية، فهو يستمد هذا الحق من الدستور، ومن الاصول والمبادئ الدستورية للسلطات الدستورية العامة، من كونه يشارك في كل من السلطة التشريعية، فله حق اللوائح الضابطية بمقتضى سلطته لخاصة كرئيس للسلطة التنفيذية، من دون نص في القانون، ومن دون ضرورة الى وجود تشريع سابق.

اما السلطات الادارية الاخرى في سورية كرئيس مجلس الوزراء، والوزراء، والمحافظين ورؤساء البلديات، فليس لهم اصدار تدابير ضابطية عن طريق التنظيم، الا اذا كان هناك نص قانوني يخولهم ذلك صراحة او ضمنا، بينما في مصر نجد ان الدستور المصري لعام ٢٠١٤ قد منح رئيس مجلس الوزراء سلطة اصدار لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء من دون ان يذكر امكانية تفويض هذه السلطة، او امكانية منحها الى اي من السلطات الادارية الاخرى بمقتضى القانون، وعلى هذا فان حق اصدار لوائح الضبط في مصر يقتصر منذ عام ٢٠١٤ على رئيس مجلس الوزراء وحده بعد موافقة مجلس الوزراء، الا -كما نرى- لو كان الدستور قد اراد امكانية التفويض فيها، او تعيين من يصدرها غير رئيس مجلس الوزراء النص على ذلك، كما فعل في المادة (١٧٠) المتعلقة باللوائح التنفيذية، ولكن مع ذلك تستطيع السلطات الادارية الاخرى ان تصدر قرارات ادارية فردية تطبيقا لهذه اللوائح.

٤- لوائح الضرورة ولوائح التفويض

من ملامح فرنسة التغيير التي جاء بها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في مجال العلاقة بين القانون واللائحة هو ما جاء في المادة (٣٤) منه، اذ حددت على

[illegible]

سبيل الحصر الموضوعات الخاصة بالبرلمان والتى يتدخل لينظمها بقانون. وفيما خلا ذلك يكون من اختصاص السلطة اللائحية. وعلى هذا الأساس في فرنسا وبعد أن كان التشريع من اختصاص البرلمان وحده، اصبح اختصاصه بعد عام ١٩٥٨ على سبيل الحصر. وغدت الحكومة صاحبة الاختصاص العام فى التشريع. ومن ثم اصبحت اللائحة هى الاصل، والقانون هو الاستثناء.

وعلى هذا الأساس يمكن للحكومة ان تصدر لوائح الضرورة واللوائح التفويضية.

(١) لوائح الضرورة:

Les Règlement de nécessité

لوائح الضرورة هى اللوائح التى تصدرها السلطة التنفيذية فى ظروف استثنائية تجبرها على اصدارها بغية حماية النظام العام، وتامين حسن سير المرافق العامة، وذلك ما تتعذر صدورها عن الهيئة التشريعية المختصة اصلا بإصدارها، وهى غيبة البرلمان، او لصدورها فى غير فترات انعقاده، على ان تعرض على الهيئة التشريعية خلال مدة معينة كى تقرها[1].

وتصدر هذه اللوائح فى الضرورة القصوى، او خلال الفترة التى يكون فيها البرلمان منحلا، وهناك ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التاخير، ويجب عرضها على البرلمان[2].

وفى سورية منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع فى حال الضرورة بصريح النص، وما يصدره الرئيس يعد فى منزلة التشريعات، وليس كما فى مصر لا تعد قرارات لها قوة القانون.

وهى تسمى فى سورية مراسيم تشريعية تستلزمها ظروف قاهرة حالت فى غيبة مجلس الشعب، فكان لا بد من تقييدها بشروط تضمن حسن تطبيقها.

وتنص المادة (١١٣) من الدستور السورى لعام ٢٠١٢ على أن يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، او اثناء انعقادها، اذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، او خلال الفترة التى يكون فيها المجلس منحلا.

[1] د. [illegible]

[2] د. [illegible]

وتعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوما من انعقاد اول جلسة له. وللمجلس الحق في الغاء هذه التشريعات او تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي اعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على الا تقل عن اكثرية اعضائه المطلقة، من دون ان يكون لها التعديل او الالغاء اثر رجعي، واذا لم يلغها المجلس او يعدلها عادت مقرة حكما.

وعلى هذا، فرئيس الجمهورية صلاحية اصدار تشريعات تعد سارية من تاريخ صدورها، وترتب جميع اثارها بدءا من هذا التاريخ، الا اذا رأى مجلس الشعب الغاءها، فعندئذ لا يكون لها الالغاء اثر رجعي.

(٢) لوائح التفويض:

اللوائح التفويضية هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من الهيئة التشريعية الممثلة بالبرلمان، وتصدر في موضوعات تدخل اصلا في اختصاص المشرع. فتقوم السلطة التشريعية بتفويض السلطة التنفيذية باصدارها، كالتفويض في صدور اللوائح الخاصة بانشاء المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة، والتفويض في مدارس الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية، وتحديد اهدافها واختصاصاتها.

ويعني حرفيا ان اللوائح التفويضية هي اللوائح التي تفوض السلطة التشريعية بمقتضاها السلطة التنفيذية في ان تنظم بقرارات لها قوة القانون بعض المسائل التي لا يتناولها الا التشريع، وذلك بمقتضى تفويض خاص.

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

وفي سورية لم يرد نص بخصوص التفويض. وفي مصر كان دستور عام ١٩٧١ قد نص على هذا التوسع في المادة (١٠٨) منه. اما دستور عام ٢٠١٤ فلم يرد فيه نص عليها.[١]

وفرنسا تصدر المراسيم التفويضية بمقتضى قرارات من مجلس الوزراء بعد اخذ راي مجلس الدولة. ويوقعها رئيس الجمهورية.

رابعا- القضاء:

La Jurisprudence

للقضاء الاداري اهمية كبرى في مجال القانون الاداري فضلاً عن ان هذا القانون هو قانون قضائي. ويعود الفضل في نشأته وتطوره الى القضاء الاداري.

وفي الواقع فان كلمة "القضاء" تستخدم في معنى ثلاثة هي: المحكمة، والحكم المحكمة، والاجتهاد الذي تستقر عليه المحكمة في موضوع معين، والمبادئ التي تستقر عليها الاحكام في اتجاه معين.

والقاعدة المسلم بها في هذا الصدد هي ان وظيفة القضاء تتمثل في الفصل في الخصومات المعروضة عليه، من دون ان يكون له اي دور في خلق قواعد قانونية عامة التطبيق. فالقاضي يفصل في المنازعات المعروضة عليه على ضوء القواعد القانونية القائمة. ومن ثم يجب على القاضي ان يضمن حكمه قواعد قانونية ذات صفة التقنية و الاجبار.

وفي الواقع هذا هو المعنى الذي قصدته المادة (٥) من القانون المدني الفرنسي. وكذلك المادة (١٣٥١) منه التي جعلت اثر الحكم مقصورا على اطراف القضية المعروضة على المحكمة، من دون ان يتعداه الى غيرهم. وهذا توفيقا بين قوة الشيء المقضي به في الحكم القضائي، و القوة الملزمة للحكم القضائي في النزاع الذي صدر فيه الحكم.

[١] [illegible]

[٢] [illegible]

ويتضح من الواقع العملي في النظام اللاتيني أن القضاء الاداري في هذا النظام ليس قضاء تطبيقيا كما هو حال القضاء العادي، وإنما هو قضاء انشائي، يبتدع الحلول المناسبة للمنازعات الادارية التي تعرض عليه. فغالبا ما تعترض القاضي الاداري مشكلة عدم وجود نصوص قانونية تحكم المنازعات المطروحة امامه، فيضطر القاضي الى ابتداع الحلول والقواعد المناسبة التي تحسم هذه المنازعات.

وتؤكد هيبة هذا الدور بالنسبة الى القاضي الاداري في ابتداع الحلول والقواعد لروابط قانونية مغايرة للروابط والعلاقات القانونية القائمة بين الافراد انفسهم، فابتداع الحلول والقواعد المناسبة للروابط والعلاقات القانونية التي تنشأ بين الادارة في تسييرها وادارتها للمرافق العامة وبين الافراد وفي خصوص هذه الروابط والعلاقات القانونية تثار المشكلة في الحالة التي لا يجد فيها القاضي الاداري نصا قانونيا يحكم النزاع المعروض امامه، فيضطر الى ابتداع القاعدة القانونية المناسبة التي يحسم بها النزاع، وتظهر هيبة الدور في صياغة مثل هذه القواعد القانونية من خلال استنباطها إما من المبادئ والقواعد القانونية العامة، أو من خلال انشائها وابتداعها اصالة.

ومن مسوغات الدور الانشائي للقاضي الاداري حداثة القانون الاداري، وسرعة تطوره، وتحقيق التوازن بين الصالح العام والصالح الخاص، وكون هذا القانون من صنع القضاء الاداري ذاته.

ونبين من خلال الاتي اهم مسوغات الدور الانشائي للقاضي الاداري:

١- حداثة القانون الاداري: وذلك بالمقارنة مع القوانين الاخرى، كالقانون المدني والتجاري اللذين تمتد جذورهما التاريخية الى حقب زمنية قديمة جدا.

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

٣- سرعة تطور القانون الاداري: نظرا لارتباطه بناحية الادارية التي تتسم بالتغير السريع وفقا لمتطلبات التطور الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي.

٤- القانون الاداري يستهدف تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وضرورة حماية حقوق الافراد وحرياتهم: وتحقيق هذا التوازن لا يمكن للقاضي الاداري الا شارة تشريعية على ابتكار المبادئ القانونية، هذا لان تقنين هذا القانون فان سلطة القاضي ستكون مقيدة الى حد كبير، مما يجعله غير قادرة على تحقيق هذا التوازن.

٥- القانون الاداري من صنع القضاء: لذلك كان لابد للقضاء من ان يتدخل بهذه السرعة من خلال وضع اسسه ونظرياته، وهذا ما يفتح الباب على مصراعيه امام القاضي الاداري الذي يتدخل لايجاد الحلول القضائية للمنازعات التي تعرض عليه.

وعلى هذا يقود القاضي الاداري بهذا الدور الانشائي بحكم كونه ملزما بفصل النزاع المعروض عليه دفعا لحالة انكار العدالة *Deni de justice* واعمالا لحق الافراد في التقاضي.[1]

وفي بيان اهمية هذا الدور يقول الفقيه الفرنسي "بيكينو" *Pequinot* : "ان مجلس الدولة الفرنسي لم يخالف في حكم من احكامه قاعدة مقررة في القانون الخاص، فلم يلجأ بها كونها قاعدة جاء النص عليها في مادة من مواد القانون، وانما يأخذ بها كقاعدة يراها سليمة وعادلة وملائمة من حيث الموضوع لتنظيم الروابط القانونية التي تطبق عليها هذه القواعد. على ان مجلس الدولة يعطي لنفسه حق التصرف في هذه القواعد بتحويرها كي تصبح ملائمة للنزاع المعروض عليه، وتعديلها، واستبعادها كليا."[2]

وعلى هذا لا غرو ان يكون الاجتهاد القضائي الاداري من المصادر الرسمية للقانون الاداري، وتظهر اهمية هذا الاجتهاد في مجال المسؤولية الادارية، وتعتبر الادارية، والعمال المحلية، والضمان القضائي، والمصادرة، والاستيلاء، والقرارات الادارية.

[1] ...

[2] ...

وفي سورية بنت المحكمة الادارية العليا السورية في حكمها مستقر هيبة هذا الدور للاجتهاد القضائي بقولها: "ان قواعد القانون المدني والجزائي لما وضعت بالاصل لتحكم روابط القانون الخاص، وان تلك القواعد لا تسري تزاما على روابط القانون العام، بيد ان القضاء الاداري ان يطبق من تلك القواعد ما يتلاءم مع روابط القانون العام، وله ان يطورها بما يحقق هذا التلاؤم، لذلك، فان القضاء الاداري يستبعد كلية تطبيق النصوص المدنية الخاصة بالتقادم، انما يطبقها في مجال روابط القانون العام بالقدر الذي يتفق مع طبيعة تلك الروابط".

وبناء على ما سبق فان حكم المحاكم الادارية والتعقيب عليه من المحكمة الادارية العليا لا تشكل معينا مهما تستقي منه مبادئ القانون الاداري، ويعنى به فقهاء القانون الاداري بالشرح، والتبويب، والتعليق، لنظر لاهميتها، وجعلها في متناول الباحثين والمهتمين بمبادئ القانون الاداري، وهذا يبرر تأكيد لما يبرزه المحكمة الادارية العليا السورية حول هيبة دور القضاء الاداري في تاصيل مبادئ القانون الاداري، بالقول: "ان المستند به ان سلطة المحكمة الادارية العليا في فهم واقع المنازعة واسانيدها القانونية، لا تقصر عن سلطة محكمة القضاء الاداري في هذا الشان، فهي تملك التعقيب على الاحكام التي يطعن فيها امامها حتى تكون كلمتها هي القول الفصل في تاصيل احكام القانون الاداري وتنسيق مبادئه واستقرارها".

وفي الحقيقة فان اهمية الدور الاساسي للقاضي الاداري كمصدر من مصادر القانون الاداري الرسمية، يظهر من خلال ما يقرره او يكتشفه من مبادئ عامة للقانون، كقواعد غير مدونة، ولكنها مستقرة في ذهن الجماعة وضميرها، ويستلهمها القاضي من روح التشريع.

ومع ذلك يترتب على الدور الانشائي للقاضي الاداري ـ لا يمكن ان يبتكر قاعدة تخالف نصا تشريعيا موجودا وقائما، انما ينحصر دوره على ابتكار القواعد والمبادئ التي لا يحكمها نص تشريعي من جهة ثانية، فان مقتضيات الدور الانشائي للقاضي الاداري لا تعني ان الاحكام التي يصدرها القضاء الاداري

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

خامسا- المبادئ العامة للقانون:

المبادئ العامة للقانون *Les principes généraux du droit* هي مجموعة القواعد القانونية *Règles juridiques* غير المكتوبة التي يجري استنباطها من جانب القضاء الذي يعلنها في احكامه. فتكتسب الصفة الالزامية، وتصبح مصدرا من مصادر القانون.

ويرى جانب من الفقه الاداري ان المبادئ العامة للقانون هي "مجموعة من المبادئ غير المقننة، يكتشفها القضاء الاداري ويستخلصها من المفاهيم الاساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية والروحية في مجتمع معين، وزمن معين، ويقرها في احكامه كقواعد قانونية ملزمة".

ويعود الفضل في استنباط المبادئ العامة للقانون الى مجلس الدولة الفرنسي الذي حاول منذ نشأته تحديد معالمه، وذلك من خلال الاعلان عنها في العديد من احكامه، لا انه لم يشر اليها بشكل صريح على انها من مصادر القانون الا بدءا من عام ١٩٤٠، اذ ترتب على هذه الفترة نتائج بالغة الاهمية في فرنسا، حاولت مجلس الدولة حماية حقوق الانسان وحرياته من خلال الاستناد الى هذه المبادئ بفرض انها من مصادر القانون.

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

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

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

التنفيذ نظر لعدم امكانية فحص دستورية القوانين من قبل القضاء، ما يعني ان المبادئ العامة للقانون تتمتع بقيمة تعادل قيمة النصوص التشريعية العادية *Lois ordinaires* لسببين: الاول، كونها ملزمة للادارة كما هو شأن القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية، والثاني، الامكانية التي تثبت للمشرع في تعديل هذه المبادئ او الغائها كما هو الحال بالنسبة لأي قانون عادي.

بناء عليه، اذا قيد المشرع بسن تشريع يتعارض مع مبدأ من المبادئ العامة للقانون فان النص التشريعي يكون واجب التطبيق والنفاذ، ولا يجوز الامتناع عن تطبيقه بحجة تعارضه مع مبدأ قانوني عام، وذلك لان السلطة التشريعية تملك تعديل القوانين العادية والغائها، وكذلك الحال بالنسبة الى قرارات السلطة التنفيذية التي تتمتع بقيمة قوانين عادية، ولكن عليها مراعاة النوايا التي تصدرها السلطة التشريعية.

وقد المجلس الدستوري الفرنسي *Le Conseil Constitutionnel* بالتوجه ذاته تجاه وجوب احترام المبادئ العامة للقانون، ومن ذلك على سبيل المثال قراره الصادر بتاريخ ٢٧ [illegible] ١٩٧٦ الذي كرس فيه على ضرورة خضوع الادارة العامة الى هذه المبادئ في خضم ممارستها لوظائفها، ووجوب عدم الخروج عليها الا بموجب نص تشريعي.

لكن المجلس الدستوري الفرنسي عاد ليعدل عن توجهه السابق عندما عدل في قراره الصادر في ١٦ [illegible] ١٩٨١ عدم دستورية قانون تجمعات الصادر في ٣٠ [illegible] ١٩٨١ لتعارضه مع مبدأ من المبادئ العامة للقانون، ما يعني انه اضفى عليها قيمة دستورية.

وفي ضوء التوجه الجديد للمجلس الدستوري ذهب جانب من الفقه الى ان للمبادئ العامة للقانون قيمة قانونية تنقسم الى انواع عدة: مبادئ عامة

للقانون ذات قيمة دستورية، ومبادئ ذات قيمة النصوص التشريعية، وأخرى ذات قيمة النصوص اللائحية التي تصدرها السلطة التنفيذية.

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن المبادئ العامة للقانون وإن كانت ملزمة للسلطة التنفيذية كما هو شأن فروع التشريع المكتوبة، إلا أنها في مرتبة أدنى من القوانين العادية. وذلك لأنها من كشف القاضي الذي يستنبطها من مجموع النصوص الصادرة عن السلطة التشريعية. ومن روح هذه النصوص. وبحسبان أن القاضي ملزم بتطبيق النصوص التشريعية فهو لا يستطيع أن يستنبط مبدأ عاما يتعارض مع نص تشريعي. بل هو ملزم باستنباط مبدأ يعد صدى للفروع التشريعية المكتوبة، ويتفق معها نصا وروحا.

وأخيرا فإن المبادئ العامة للقانون لا يمكن أن تخالف حكم النصوص التشريعية، إلا إذا استطاع السلطة التشريعية تعديل هذه المبادئ والنص على ذلك، فإن النتيجة المنطقية هي أن القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون تقل عن تلك التي تثبت للقوانين العادية. إلا أنها تعلو عن تلك التي تثبت للوائح. أي أنها في مرتبة وسط بين القانون واللائحة.

ولكن ما هو المصدر الذي تستمد منه المبادئ العامة للقانون قوتها؟

قد يقال أن المبادئ العامة للقانون تستمد قوتها القانونية كنتيجة لورودها في مقدمة الدستور *Le Préambule de la Constitution*، وفي إعلانات حقوق الإنسان. بيد أن هذا القول لا يمكن التسليم بصحته. وذلك لأن أحكام القضاء الإداري في هذا الخصوص تتضمن العديد من المبادئ التي لا نجد أثرا لها

في مقدمة الدستور ولا في علاقات الحقوق، كما هو الحال بالنسبة لمسؤولية المنتفعين عند سير المرافق العامة، ومن كذلك حق الدفاع في المحاكمات المسلكية. وقد يقال إن المبادئ العامة للقانون تستمد قوتها الملزمة من القانون الطبيعي *Le Droit Naturel*، لأن هذا الرأي لا يتفق مع موقف القضاء الاداري الرافض لفكرة تأسيس المبادئ العامة للقانون على قواعد القانون الطبيعي. إذ لو كان يؤمن بهذه الفكرة لوجب عليه الامتناع عن تطبيق النصوص التشريعية التي تخالف المبادئ العامة للقانون، لأن منطق الأمور يقتضي أن يرفض تطبيق القوانين المخالفة للقانون الطبيعي، وهذا يعني تغليب المبادئ العامة للقانون على النصوص التي تضعها السلطة التشريعية، وهو ما لم يقره القضاء.

في الواقع يعد القضاء المصدر الذي تستمد منه المبادئ العامة للقانون قوتها، فهو الذي يكتشفها ويقررها في حكمه. فالقضاء الاداري له دور الشارح يتضح بشكل جلي في تطبيق القانون الاداري بصفة خاصة، وهو شارح لما يضعه القضاء من مبادئ وقواعد ونظريات. ويعني آخر فإن المبادئ العامة للقانون تستمد قوتها من تقرير القضاء الاداري لها في معرض احكامه، سواء كانت هذه المبادئ مقررة في نصوص قانون الخاص أم لا. فإذا قرر القاضي الاداري مبدأ عاما من مبادئ القانون، وكان هذا المبدأ لم يرد في القانون الخاص، فإن قوة الزامه لن تقل عن قوة النص المكتوب، وقد كثر تقرير القاضي الاداري لهذه المبادئ.

ومن امثلة المبادئ العامة للقانون التي كشف عنها واقرها القضاء الاداري في فرنسا ومصر وسورية، نذكر على سبيل المثال المبادئ الآتية:

- مبدأ احترام الحريات العامة.
- مبدأ المساواة والتكافؤ امام القانون. ومن صور المساواة امام القانون، مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العامة، مساواة الافراد امام الضرائب والاعباء والتكاليف العامة، مساواة في المراكز القانونية المتماثلة، إذ يجب على السلطة الادارية أن تسوي في المعاملة بين الأشخاص الذين وقعت عليهم اعتداء المشرع من مستخدمين في تصريف الشؤون العامة، فلا يعفى حق الأحد من أن يتحرم غيره منه متى كانت الظروف متماثلة.
- مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد. وهذا المبدأ يعد من المبادئ الدستورية. وقد ذهب رأي الجمعية العمومية لقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في سورية الى ضرورة وجود مرجع تأديبي للموظفين

غير الخاضعين لحكم القانون الأساسي للعاملين في الدولة، وذلك عند إلغاء مجلس التأديب المختص بمحاكمته. في محاولة لسد الثغرة في التشريع من عدم وجود مرجع تأديبي لهذه الفئة فقد نشأ عن غياب هذا المرجع من تعطيل لسير المرافق العامة بانتظام واضطراد، إذ لا يمكن تصور قيام مرافق عامة بانتظام وسير بشكل منتظم من دون وجود مرجع تأديبي لمعاقبة وتأديب الموظفين المخالفين لواجبات وظائفهم، ويكون صاحب الكلمة في محاسبته.

- مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إذ إن أحكام القرارات الإدارية والنوائح لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله، إلا في حالتين: الأولى، أن تكون صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي، والثانية: أن تكون صادرة تنفيذاً لأحكام صادرة من مجلس الدولة بإلغاء قرارات وقعت مخالفة للقانون.
- ومن المبادئ كذلك: مبدأ عدم جواز الإثراء على حساب الغير بلا سبب، ومبدأ حق الدفاع، إذ ضرورة توفر الضمانات التي تكفل للمتهم حق الدفاع في المحاكمات التأديبية، من دون حاجة إلى نص صريح عليها في القانون أو التوابع، ومبدأ عدم الجمع بين العقوبات، ومبدأ المساواة بين الأفراد، ومبدأ الحرية الفردية، ومبدأ حجية الأحكام، ومبدأ التناسب، أي التوازن بين المنافع والأضرار.

سادساً- العرف:

La Coutume

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

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

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

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

- العرف الاداري فيقصد به: ما درجت عليه الادارة من ممارسات في نشاطها الاداري، وتكرار تلك الممارسات، والسير عليها فترة طويلة من الزمن، بحيث تصبح تلك الممارسات في منزلة قاعدة قانونية ملزمة، وواجبة الاتباع، شريطة الا تكون تلك القاعدة مخالفة لقاعدة قانونية مكتوبة.

- تعد مخالفة الادارة للقاعدة العرفية المطردة مخالفة لمبدأ المشروعية، ما لم تقم الادارة بتعديل تلك القاعدة بقاعدة اخرى مقررة قانونا.

أ- أنواع العرف:

تعرف تقسيمات عدة، منها:

١- من حيث النشاط:

قد يكون العرف عاما، او خاصا. والعرف العام هو ما ينشأ عن صنع السلطات العامة والجهاز الاداري في الدولة عند مباشرة الوظائف الادارية. اما العرف الخاص فهو ما ينشأ عن تعامل الافراد فيما بينهم في معيشتهم و سوق حياتهم.

٢- من حيث نطاق التطبيق:

من الممكن ان يكون العرف شاملا او اقليميا او محليا. والعرف الشامل هو العرف الذي يحكم علاقات الافراد بعضهم ببعض، بغض النظر عن الاقليم، و يقابله العرف المحلي، او الاقليمي. فهو العرف الخاص باقليم معين ويطبق

قاعدة سلوكية معينة. وقد يكون العرف متعلقا بمهنة، كالعرف الذي [illegible] و المحامين، و التجار...

٣- من حيث الإلزام:

ينقسم العرف هنا الى عرف امر، وعرف مكمل. و العرف الامر هو العرف الذي يتعلق بالنظام العام، والاداب العامة. ولا يجوز للافراد الاتفاق على ما يخالف حكم من العرف المكمل فهو العرف الذي لا يتعلق بالنظام العام و الاداب العامة. ويجوز للافراد الاتفاق على خلافه.

٤- من حيث اتصاله أو ارتباطه بالتشريع:

ينقسم العرف الى عرف مفسر، او مكمل، او مخالف. وقد خص فقهاء القانون العام بهذا التقسيم فيما يتعلق بالعرف الدستوري والعرف الاداري.

والعرف المفسر هو العرف الذي يفسر نصا مكتوبا، او يوضح معناه، من دون ان يضيف اليه شيئا جديدا، فدوره يقتصر على التفسير، ولا يتعداه الى انشاء قاعدة قانونية جديدة. وهذا العرف معترف به، ويعد تطبيقا للقاعدة القانونية التي يفسرها.

اما العرف المكمل فهو العرف الذي يسد نقصا في النصوص القانونية، فيتولى مسألة لم تتطرق النصوص القانونية، ويعالجها على نحو يكمل به النص القانوني من دون ان يخالفه. وبتعبير اخر فان هذا العرف يعد عرفا منشئا، ولا يخالف التشريع.

وبالنسبة الى العرف المخالف فانه لا قيمة قانونية له لمخالفته لاهم شروط العرف بصورة عامة، وهو الا يكون مخالفا لنص قانوني مكتوب.

ومن امثلة هذا العرف الذكر ما جاء في حكم لمحكمة القضاء الاداري المصرية عندما قضت بطلان قرار وزير العدل المصري القاضي باجراء مسابقة لاختيار كتبة في المحاكم الشرعية من مذهب معين، فالغت المحكمة القرار

لمذكور **لفساد العرف** لذي لتزمت به الادارة. ومن ن ليس لتعرف مخالفة نص قانوني قائم.

وعلى هذا نجد ن لتعرف دورا في مجال القانون الدستوري والقانون الاداري، وهذا لدور متحوط في الدساتير غير المكتوبة (لدساتير لعرفية)، ويتضاءل في الدساتير المكتوبة. ولا مر كذلك في القانون الاداري، لان معظمه قواعده قد تكشفت عن طريق التشريع، ولم تصل بعد الى مرحلة التقنين الكامل.

والقاعدة العامة فيما يتعلق بالعرف الاداري هي ليس للادارة التي التزمت نفسها بسلوك معين ان تخالف هذا العرف الساري في حالة فردية من دون اخرى، ولا تطبقه على حالات فردية من دون حالات اخرى، لان ذلك يعد مخالفة لمبدا المشروعية الادارية، ولكن هذا لا يمنع الادارة ان تعدل عن العرف في قضية التطور الاداري في الدولة مثل هذا لتعديل، فحق الادارة في تعديل لعرف و تغييره بما يتفق لظروف و لمستجدات لمتغيرة لنشاط لاداري، وبما يتوافق مع مقتضيات لمصلحة لعامة، هو من الامور المتفق عليها في الفقه و القضاء.

ب- أركان العرف الإداري:

يقوم العرف بصورة عامة على ركنين هما: لركن المادي، و لركن المعنوي (لنفسي):

١- الركن المادي (الاعتياد):

من لمقرر فقها ن التصرف لمرة واحدة يعد سابقة، ما العادة لتي تكون لركن لمادي لعرف لاداري فتعني قيام الادارة باتباع قاعدة معينة، ويترتب عليه نشوء عادة ادارية، سواء بتصرفات ايجابية او سلبية (كترك مثلا)، من خلال تكرار التصرفات التي تسير عليها الادارة في ممارسة نشاطها. وعلى هذا يجب على العادة لتي تكون العنصر المادي لعرف ن تتسم بالعمومية، والقدم، والثبات، والوضوح، والمشروعية.

ما العمومية فتعني تطبيق العادة الادارية في الحالات كافة لتي تتوافر فيها شروط تطبيقها، فلا تطبق في حالة من دون اخرى، بل لابد ن يكون تطبيقها عاما، ويراد بالقدم ن تكون الادارة قد برهنت على ن سلوكها تجاه العادة او

الموقف الاداري لم يكن وليد التصرف لمرة واحدة. و نتيجة لذلك عابرة تتعلق بالادارة في حالة معينة. بل لابد ان تكون قد تتعلق لفترة غير قصيرة من الزمن. و لقد اتبعتها منذ اجيال متعاقبة. ويجب ان تتسم العادة بالتواتر. والثبات. والوضوح. في ان يكون تطبيق الادارة للعادة التي جرت عليها في تصرفها الاداري بصورة منتظمة مطردة غير متقطعة. كما يجب ان تكون العادة مشروعة. في الا تكون العادة قد نشأت بما يخالف النصوص القانونية القائمة. وليس فيما يخالف قواعد و المبادئ الاساسية للدولة.

٢- الركن المعنوي (النفسي):

يعني العنصر المعنوي في العرف الاعتقاد ان العادة المتكررة قد اصبحت ملزمة من الوجهة القانونية. و ان هذا الالتزام ناشئ عن شعور بضرورة الروابط الاجتماعية بين الافراد. وعدد خروجهم عن المألوف. وفي العرف الاداري يقصد بالعنصر المعنوي توافر الاعتقاد لدى الادارة بالزامية العادة المتبعة كلما توافرت شروطها. في توافر عقيدة الالتزام لدى الادارة ان احترام القاعدة المتبعة. والالتزام بها كلما تحققت حالات تطبيقها بصورة موضوعية. و تسير عليه كواجب قاعدة واجبة الاتباع ما دام تعلقها.

ومن ثم الركن المعنوي في العرف الاداري ان مخالفة الادارة تعرف في حالة فردية مع تمسكها بالقاعدة القانونية التي نشأت عن هذا العرف. و استمرارها في تطبيقه على حالات اخرى. يجعل قرارها باطلا لمخالفته قاعدة عرفية ملزمة.

ج- القوة القانونية للعرف الاداري:

على الرغم من ان الفقه قد اختلف بشأن اساس القوة القانونية الملزمة للعرف بصورة عامة. والاداري خاصة. فذهب راي الى ان هذا الاساس يكمن في الرضا الضمني لافراد المجتمع بالعادة التي نشأت و استقرت في المجتمع. وذهب راي اخر الى ان هذا الاساس يكمن في رضا المشرع به ضمنيا. ولكل منهما هو ان العرف اسبق في نشأته من التشريع. لهذا ذهب راي ثالث الى القول ان العرف يستمد قوته الملزمة من ضرورته لتنظيم المجتمع. وبسبب قصور التشريع حينا. وتشعب متطلبات الحياة حينا اخر.

ونحن نرى ان الراي الثالث. وان كان يعول عليه في بيان اساس القوة الملزمة للعرف. الا ان رضا الجماعة وضرورته لتنظيم المجتمع يعد الاساس الذي يعول عليه في بيان الاساس القانوني للقوة الملزمة للعرف الاداري.

و اذا كان العرف يتمتع ببعض المزايا كونه يعد تعبيرا اصيلا عن ارادة الافراد في المجتمع. ولا دور مهم في الحياة التشريعية. لا يعد مفسر . و مكملا.

لا ان له عيوب منها ان القاعدة العرفية تتميز بالغموض، والابهام، وصعوبة الاثبات، وعدم مقدرته على ملاحقة التطورات الحديثة في المجتمع، ويصعب مع العرف تطبيق وحدة النظام القانوني في الدولة، لكونه قد يكون خاصا بإقليم معين... ولهذا السبب نرى ان دور العرف في الوقت الحاضر كمصدر رسمي من مصادر القانون الاداري قد قلت اهميته بسبب لجوء الادارة في الغالب الى اللوائح والانظمة كوسيلة اساسية في تنظيم نشاطها الاداري ومزاولته.

Damascus University

المطلب الثاني

المصادر التفسيرية

يقصد بالمصادر التفسيرية المصادر تلك التي تسهم في تفسير قواعد القانون الاداري. وليس في انشائها. ومن المصادر التفسيرية نذكر:

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

يقوم القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري بدور تفسيري مهم من خلال الاراء التي يعطيها في الاوراق المعروضة عليه للاستشارة من الجمعية العمومية. حيث تجمع الاراء الاستشارية في مجموعة تصدر عن المجلس باسم "مجموعة المبادئ القانونية التي تتضمنها فتاوى الجمعية العمومية لقسم الاستشاري للفتوى والتشريع". ومن خلال هذه الاراء يقوم المجلس بسد ثغرة في مجال التشريع تكون ناجمة عن خلو من نص يحدد الحل لقضية، او لجزئية معينة من قضية ادارية ما. كما هو حال لو رأى في نص من النصوص مرجع تأديبي للعاملين غير الخاضعين لاحكام القانون الاساسي للعاملين في الدولة، وتبين له في تضمنه مرجع تأديبي خاص بهم.

ومن خلال الاراء الاستشارية يسهم المجلس في الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد. وذلك على الرغم من ان الادارة حرة في ان تنزل عند الراي الاستشاري او لا. ولكن في حال المنازعة الادارية امام المجلس بموضوع الفتوى، فسوف يلتفت فيما اذا كان المجلس يتبنى الراي الاستشاري لقسم الفتوى والتشريع. ومن الناحية العملية تظهر الادارة مرونة كبيرة في احترام اراء الجمعية العمومية الاستشارية لما تتضمنه من تفسير قانوني لقضية ادارية تستدعي الحلول لها.

ثانيا- الجهات الرسمية:

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

ومن الجهات الرسمية يضم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والجهاز المركزي للرقابة المالية، وكذلك الاراء التي تبديها وزارة المالية حول بعض القضايا المتعلقة بالشؤون المالية للوظيفة العامة.

ثالثا- الفقه:

يعد الفقه احد المصادر التفسيرية المهمة من خلال اراء الفقهاء التي تصدر في شكل مقالات، او مؤلفات، او تعليقات، او فتاوى، وتتضمن شرح القانون، وتفسيره، ونقده.

ويقتصر دور الفقيه عموما على شرح النصوص القانونية، وتفسيرها، مبتدئا بشرحها تاريخيا، والاعمال التحضيرية لمشروعات القوانين التي سبقت في اعدادها، ومذكراتها التفسيرية، وتطبيقاتها القضائية.

ولاراء الفقهاء اثر كبير في التشريع، والقضاء، لما لها من قوة ذاتية تقنع المشرع او القاضي في الاسترشاد بها. ويكتسب الفقه في القانون الاداري على درجة كبيرة من الاهمية لعدد وجود تقنين شامل للقانون الاداري، الامر الذي يلقي على عاتق الفقهاء مهمة اسناد التشريعات الجزئية الادارية التي يسنها المشرع الى اصولها العامة، فيسودها الانسجام، ويمكن فهمها بسهولة.

رابعا- التعليمات المصلحية والمنشورات:

يقصد بالتعليمات المصلحية تلك التي تصدر في صورة اوامر من السلطة الرئاسية الى موظف معين او عدد من الموظفين. اما المنشورات فهي تتفق مع التعليمات المصلحية من حيث طبيعتها، الا انها توجه الى عدد كبير من الموظفين، وهي تكون اما شارحة لنصوص قانونية، او مفسرة لها، وقد تكون لاحقة لها.

والمنشورات المصلحية المفسرة لا تمثل مصدرا من مصادر القانون الاداري، وتستطيع الادارة عدم الالتزام بها، ومخالفتها، ولا يترتب على ذلك بطلان القرار المتخذ على اساسها.

الفصل الرابع

أساس القانون الإداري

ونطاق تطبيقه

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يمتاز القانون الاداري بمجموعة من الخصائص جعلت منه قانوناً مرناً، ومتطوراً، وصعب التحديد، وجعلت القضاء الاداري المصدر الرئيس لاحكامه وقواعده.

والادارة ليست ملزمة على الدوام اتباع وسائل القانون العام واساليبه في تحقيق المهمات المنوطة بها، لان هذه الوسائل قد تكون في غير مصلحتها، لذلك قد تفضل اللجوء الى اساليب القانون الخاص، وتخضع بذلك الى القواعد التي يخضع لها الافراد، وعندها يطبق القانون المدني (القانون الخاص)، وتخضع الادارة الى حكم القانون الخاص، واختصاص القضاء العادي.

ومتى مارست الادارة نشاطها في ظل القانون الاداري فعندها تخضع لمنازعات المتعلقة بهذا النشاط الى القانون الاداري، وينعقد الاختصاص الى القضاء الاداري. وهذه الازدواجية في القانون الواجب التطبيق على النشاط الادارة هو الذي دفع الفقه والقضاء الى البحث عن الاساس او المعيار الواجب الاخذ به في تحديد نطاق تطبيق القانون الاداري من جهة، وتحديد نطاق اختصاص القضاء الاداري من جهة اخرى.

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

ويتفرع عن معايير اساس القانون الاداري نجد انها تستند الى فكرتين رئيسيتين هما فكرة السلطة العامة وفكرة المرفق العام. وفي اطار هاتين الفكرتين كانت اهم المعايير الفقهية والقضائية التي سيقت في تحديد اساس القانون الاداري، وتجسد هذه المعايير في معيار السلطة العامة، ومعيار المرفق العام، ومعيار المختلط.

وسنبين اصول هذه المعايير، ومضمون كل منها، ومزاياها، والمآخذ عليها، وتقديرها وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الاداري من خلال المبحثين الاتيين:

المبحث الاول: معيار السلطة العامة.

المبحث الثاني: معيار المرفق العام.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

معيار السلطة العامة

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

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

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

ويقصد بهذا المعيار الفكرة التي من خلالها يتم تحديد الجانب المتعلق بالسلطة الإدارة التي يحكمها القانون الإداري، وعلى ضوئه تحدد الجهة القضائية المختصة في نظر المنازعات الإدارية، بحيث أن كل عمل يصدر عن سلطة إدارية عامة مهما كان موضوعه يعد عملا إداريا يخضع إلى أحكام القانون الإداري، وفي حال حدوث نزاع بشأنه بين الإدارة والأفراد يكون الاختصاص إلى القضاء الإداري، وبذلك استبعاد القضاء العادي من التعرض له، مهما كان موضوعه، وبصرف النظر عن طبيعته.

ويتمثل ظهور مثل هذا المعيار كان مرة طبيعية في مرحلة الإدارة القاضية، ومرحلة القضاء المقيد.

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

ومع ذلك كانت هذه النظرة الضيقة في بيان أساس القانون الإداري، وتحديد الجهة المختصة في نظر المنازعات الإدارية، قد طرحت فيما بعد معايير

عادة لتطبيق القانون الاداري على المنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها، واختلفت المعايير فيما بينها من حيث مضمونها وحسب المرحلة التاريخية التي مرت فيها، وكان ذلك على النحو الذي سنبينه في الفقرات الآتية:

ثانيا- معيار المصلحة العامة (الهدف أو الغاية):

يقوم هذا المعيار على اساس انه اذا كان العمل محل النزاع يهدف الى تحقيق المصلحة العامة فانه يعد عملا اداريا، ويخضع الى قواعد القانون الاداري، والى اختصاص القضاء الاداري. اما اذا لم يهدف العمل الى تحقيق المصلحة العامة فيعد عملا عاديا، ويخضع الى احكام القانون العادي، وليس الى احكام القانون الاداري.

وعليه، وفق هذا المعيار لا بد من ان يكون احد اطراف المنازعة جهة ادارية من جهة، وان يكون الهدف من العمل الاداري تحقيق المصلحة العامة من جهة ثانية.

ولكن يثار التساؤل حول هذا المعيار، واستنادا الى فكرة المصلحة العامة كهدف، وعليه، يبدو انه بحاجة الى معيار اخر يحدده هو ذاته، لان مفهوم المصلحة العامة مفهوم مرن، وغامض، وواسع، ويحتاج بدوره الى معيار اخر يحدد متى يكون العمل الصادر عن الادارة محققا للمصلحة العامة.

اضافة الى ذلك من الممكن ان الادارة تلجا احيانا الى قواعد القانون الخاص في معرض ممارستها لبعض اوجه النشاط الاداري اذا كان ذلك من شانه ان يحقق المصلحة العامة، وفي هذه الحالة يتعذر الاختصاص الى القضاء العادي رغم توافر مضمون هذا المعيار، والحكم في استهداف الادارة للمصلحة العامة.

بناء عليه، فقد تم تطوير هذا المعيار الى ظهور معيار التمييز بين اعمال السلطة واعمال الادارة العادية.

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

تجدر الاشارة الى ان هذا المعيار ظهر في فرنسا خلال القرن التاسع عشر حول فكرة السيادة في الدولة، ويقوم مضمون معيار السلطة العامة على اساس ان الدولة تتمتع بحق السيادة والسلطان، وان لها بهذا الحق ارادة ذاتية اعلى من ارادة المحكومين، ولا يخضع سلطانها لاي قيد الا ما تبقيه هي لنفسها، وما تفرضه على نفسها بارادتها المنفردة من قيود.

ونتيجة لهذا التصور ليس للادارة ان تخضع الى سلطة القانون العادي الذي ينظم الروابط والعلاقات بين الافراد، ولم تخضع الى قانون اخر هو القانون

الاداري، وهذا القانون هو الذي يحدد حقوقها، و مميزاتها، و اختصاصاتها، وسلطاتها.

وعلى هذا الاساس فان المعيار المميز للقانون الاداري هو معيار السلطة العامة، ولكن في اطار هذا المعيار يجري التمييز بين اعمال السلطة العامة واعمال الادارة العادية.

وقد ساد معيار السلطة العامة خلال القرن التاسع عشر، وتكاملت صورته مع الفقيه "لافيريير" *Laferriere* الذي كان في ذلك الوقت نائب رئيس مجلس الدولة، حيث طرح هذا المعيار في مؤلفه الشهير عن "القضاء الاداري".

ويقوم معيار السلطة العامة في عقده كمعيار للاعمال و التصرفات التي تخضع الى القانون الاداري على اساس التمييز بين نوعين من العلاقات القانونية: العلاقات التي تدخل فيها الدولة (الادارة) بوصفها سلطة عامة، اي سلطة تصدر الاوامر، وتنهى، والعلاقات التي تظهر فيها الدولة كشخص عادي.

ولكن ما هو مضمون معيار السلطة العامة؟ وما هي مظاهر هذه السلطة التي تتجلى فيها والتي تخضع فيها تارة الى قواعد القانون العام، اي الى قواعد القانون الاداري، وتارة الى قواعد القانون الخاص؟

أ- التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الادارة العادية:

فكرة السلطة كما عرفها الفقه هي "مجموعة الامتيازات والسلطات والاختصاصات، ومجموعة الاساليب الفنية، والقيود التي تعمل في حدودها الادارة العامة، وتجعلها في مركز اسمى، ولا تتساوى مع مراكز الافراد". وبالتالي تحتم فكرة السلطة العامة وجود قواعد قانونية غير مألوفة في القانون الخاص، وتطبيق هذه القواعد على الادارة، وهذه القواعد هي قواعد القانون الاداري، ومن ثم فان فكرة السلطة العامة تحدد مجال تطبيق القانون على تصرفات الادارة.

ويمكن القول ان اساس التمييز بين اعمال السلطة العامة واعمال الادارة العادية يكمن في ان الادارة لا تمارس نشاطها وسلطاتها دائما بوصفها سلطة عامة، بل تتصرف تارة بوصفها صاحبة السلطة العامة الامرة، فتصدر الاوامر، وتتخذ القرارات من جانبها، ومثل هذه الاعمال الاخيرة في تارة القانون الخاص، لانها هي تخضع الى القانون الاداري، والى اختصاص القضاء الاداري، وتارة اخرى تتصرف الادارة او تعمل في الظروف ذاتها التي يتعامل بها الافراد فيما بينهم.

واساس هذا التمييز في معيار السلطة ينطلق من مبدا السيادة. بحيث ن عمل السلطة العامة actes d'autorite هي فقط التي ترتكز الى مبدا السيادة. بينما اعمال الادارة العادية actes de gestion فلا تستند الى مبدا السيادة. ولا تباشر هذه الادارة بوصفها صاحبة سيادة و سلطان. بل تباشرها كما يباشر الافراد ادارة شؤونهم الخاصة. وتقف فيها معهم على قدم المساواة. لانها خلعت عن نفسها رداء الامر و النهي. وتزلت بذلك منزلة الافراد. وخضعت تصرفاتها الى القانون العادي. والى اختصاص القضاء العادي.

وتجدر الاشارة الى ان اعمال السلطة هي وحدها التي يجب ان تخضع الى سلطان القانون الاداري. والى اختصاص القضاء الاداري. لانه لا يوجد ما يماثلها في تصرفات الافراد.

ومن امثلة سلطات الادارة وامتيازاتها التي لا يوجد ما يماثلها في تصرفات الافراد. نذكر سلطتها في تقرير نزع الملكية للمنفعة العامة. وامتياز تنفيذ القرار الاداري بصورة مباشرة. ونزع ملكية العقار للمنفعة العامة عن طريق الاستملاك. وامتياز الادارة في مجال ضبط الاداري الذي يقود الى تقييد حرية الافراد بهدف حماية النظام العام. وامتيازها في مجال حماية التنظيم الاداري. وحماية العاملين في هذا التنظيم. وامتيازات حماية المال العام. وما تتمتع به الادارة من امتيازات لتوفير هذه الحماية. سواء كانت مدنية او جزائية او ادارية. وامتيازات الادارة في مجال الطعون الادارية التي تمثل بسلطتها في تعديل بعض احكام القضاء الاداري في شأنه تقييد بعض السلطات التقديرية لهيئات فصل المنازعات.

بناء على ما تقدم فان فكرة السلطة العامة. وتمييزها بين اعمال السلطة العامة و اعمال الادارة العادية. لئن كانت سهلة و واضحة. الا ان تطبيقاتها العملية تكشفت عن صعوبات حقيقية في تحديد الاعمال التي هي من قبيل اعمال السلطة. وتلك التي هي من قبيل اعمال الادارة العادية. نظرا لان طبيعة السلطة العامة وطبيعة الادارة العادية متداخلتان. الى حد يصعب التمييز بينهما فيما يتعلق ببعض الاعمال. وتحديد طبيعة مثل هذه الاعمال بشكل واضح. كما في قضايا الطعون. ومسؤولية الادارة عن فعلها الضار.

ب- الانتقادات التي وجهت الى المعيار

من اهم الانتقادات التي وجهت الى معيار التمييز بين اعمال السلطة العامة واعمال الادارة العادية نذكر:

١- صعوبة التمييز بين ما يعد من اعمال السلطة العامة واعمال الادارة العادية. ومن ثم صعوبة معرفة القانون واجب التطبيق على المنازعات

الادارية. وتحديد اختصاص القضاء الاداري. فالمعيار يقصر عمل السلطة على مجموعة الأوامر والنواهي التي تصدرها الادارة. لا يتناسب البتة مع مقتضيات ممارسة النشاط الاداري وما يصدر عن الادارة من عمل وتصرفات. لان كثيرا من الاعمال القانونية لها طبيعة مختلطة. فتكون في بعض جوانبها من طبيعة الاعمال والتصرفات التي يجريها الافراد. وفي جوانبها الاخرى تتضمن بعض عناصر السلطة العامة. كالعقود الادارية التي تتضمن شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص مثلا. وتكون هذه الشروط غير المألوفة مستمدة من فكرة السلطة العامة. وتعكس بعض مظاهر سيادتها. يضاف الى ذلك ان هناك كثير من القرارات التي تصدرها الجهات التي تمارس سلطات تسمى سلطات الضبط الاداري. ويمثل قدر كبير من الأوامر التي تتخذ في شكل قرارات الضبط الاداري وفق هذا المعيار قد لا يقصد بها سوى ادارة المرافق العامة... فهل هذه القرارات والأوامر تعد من عمل السلطة العامة ام من عمل الادارة العادية؟ وعلى ذلك فاساس هذه التفرقة بين اعمال السلطة واعمال الادارة العادية مبهم وغير واضح. ولا يستند الى اساس قانوني او حقيقي. ولا يتفق مع حقيقة الواقع.

٢- يؤدي الاخذ بمعيار السلطة العامة في تضييق تطبيق نطاق القانون الاداري. الى يقصر مجال تطبيق قواعد القانون الاداري على اعمال السلطة العامة. اي على مجموعة الأوامر والنواهي التي تصدرها السلطات الادارية. وهذا لا يتناسب في الواقع مع مقتضيات ممارسة النشاط الاداري. وما يصدر عن الادارة من عمل وتصرفات. حيث ان كثير من الاعمال الادارية قد تكون ذات طبيعة مختلطة كالعقود الادارية. وعلى هذا تؤدي صعوبة التمييز بين اعمال السلطة واعمال الادارة العادية الى اخراج بعض الاعمال بطبيعتها من نطاق الاعمال الادارية.

٣- من منتقدي التمييز بين عمل السلطة وعمل الادارة العادية يؤدي الى ازدواج الشخصية القانونية للدولة التي قال بها الفقه الالماني. وحاذا حذو الفقه الفرنسي. وتتضمن شخصية الدولة بوصفها سلطة عامة. وشخصيتها المالية (اي شخصية الدولة الخاصة لادارة شؤونها المالية). ومثل هذا القول بازدواجية شخصية الدولة غير مقبول. ولا يستند الى

اساس منطقي، لان الدولة لها شخصية قانونية واحدة، ويكمن في الفكرة تتناقض وفكرة وحدة الدولة.

٤- يستند معيار السلطة العامة على مبدأ السيادة لتبرير خروج عمل السلطة من نطاق تطبيق القانون الاداري، وعدم مسؤولية الدولة عليه. فان هذا المعيار يتنافى وضرورة خضوع الادارة في تصرفاتها الى مبدأ المشروعية، وخصوصا بعد ان تبنت مبدأ السيادة ومسؤولية الادارة عن تصرفاتها لا يتناقضان، وان هذا من صلب المشروعية القانونية، وسيادة حكم القانون.

وقد صعوبات التمييز بشكل واضح بين اعمال السلطة العامة، اي ما كان صادرا منها بناء على سلطتها الامرة، واعمال الادارة العادية، فان هذا المعيار -وان كان القضاء الفرنسي قد عضده لفترة من الزمن كاساس وحيد للقانون الاداري- لم يتمكن من الصمود امام الانتقادات الفقه، وقد هجره القضاء، وتبنى الفقه والقضاء فيما بعد معيارا اخر ضمن اطار المعيار السابق هو معيار التمييز بين اساليب الادارة العامة واساليب الادارة الخاصة، ثم فيما بعد نظرية السلطة العامة، وما يعرف بمعيار امتيازات السلطة العامة تعبير "موريس هوريو" *Haurion*.

رابعا- معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليبها الخاصة:

يعد هذا المعيار محاولة تندرج في اطار تطوير المعيار السابق في التمييز بين اعمال السلطة واعمال الادارة العادية، ويتمثل في التمييز بين اساليب الادارة العامة واساليب الادارة الخاصة، ويقوم معيار التمييز بينهما على اساس ان الادارة قد تستخدم في بعض الحالات الاساليب والوسائل ذاتها التي يستعين بها الافراد او يلجؤون اليها في ممارسة نشاطهم فيما بينهم، اي انها تستخدم اساليب الادارة الخاصة، كادارة املاك الدولة الخاصة، وعقود الادارات الصناعية والتجارية، وفي هذه الحالة يطبق على النشاط الاداري احكام القانون الخاص المدني او التجاري حسب الحال.

ويمكن للادارة من جهة اخرى استخدام اساليب مغايرة للاساليب المألوفة في علاقات الافراد فيما بينهم، اي انها تلجأ الى اساليب الادارة العامة، وعندها يطبق على نشاط الادارة احكام القانون الاداري، ويرتبط الاختصاص الى القضاء الاداري، ومثال ذلك حقوق الادارة المعتمدة، وعقود الادارة، وادارة الاموال العامة، وحمايتها.

ونلاحظ على ان هذا المعيار يندرج في اطار تطوير المعيار السابق في التمييز بين اعمال السلطة العامة واعمال الادارة العادية، فقد تعرض الى

الانتقادات السابقة تقريبا. وهو يجعل اختصاص القضاء الاداري اكثر اتساعا مما هو عليه، الامر الذي يقطع بعدم امكانية التعويل عليه بصورة قاطعة.

وهو ما دفع - فيما بعد - الفقيه "موريس هوريو" *Haurion* باعادة النظر في معيار السلطة العامة، و اعادة تاصيله عبر مدرسة تسمى مدرسة السلطة العامة، او امتيازات السلطة العامة.

خامسا- معيار امتيازات السلطة العامة غير المالوفة:

يعد الفقيه "موريس هوريو" *Haurion* رائد المعيار الذي سمي معيار "مدرسة السلطة العامة التقليدي"، حيث يعد معيار السلطة العامة هو الاساس في تطبيق القانون الاداري، فاحكامه تدور حول فكرة السلطة العامة، وغياب هذا العنصر يجعل احكام القانون الاداري غير قابلة للتطبيق، الامر الذي يفسح المجال من دون شك لتطبيق قواعد القانون الخاص.

وتلافيا للانتقادات التي وجهت الى معيار التمييز بين اعمال السلطة العامة واعمال الادارة العادية، ذهب *Haurion* الى ان العنصر المهم في نظام القانون الاداري و الذي يميزه عن نظام القانون الخاص، لا يتعلق بالاهداف او الغايات التي تسعى الادارة الى تحقيقها، و المتمثلة بالمنفعة العامة، و المصلحة العامة، و انما يتمثل العنصر المهم في الوسائل او الاساليب التي تستخدمها الادارة في سبيل تحقيق تلك الاهداف، فاذا كانت هذه الوسائل و الاساليب تتميز بسلطات وامتيازات غير مالوفة، او استثنائية، او لا نظير لها في علاقات الافراد، كان هذا النشاط اداري يحكمه القانون الاداري، ويختص القضاء الاداري في نظر المنازعات الناشئة عنه.

وعلى هذا فان اساليب القانون العام التي تستخدمها الادارة لتحقيق غاياتها تكون لها الاولوية في تحديد نطاق تطبيق القانون الاداري، وان فكرة المرفق العام تكون ثانوية بالنسبة الى امتيازات الادارة و استخدامها لاساليب في سبيل تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم فان فكرة السلطة العامة، وما تتمتع به من امتيازات، تكون متميزة عن فكرة السلطة العامة التقليدية، وعن معيار التمييز بين اعمال السلطة و اعمال الادارة العادية، وفكرة السلطة العامة لا تتعلق بالامر و النهي فقط، انما تشمل كل نشاط اداري تمارسه الادارة مستخدمة فيه اساليب القانون العام ووسائله، وهذه الاساليب غير مالوفة في نطاق القانون الخاص.

وبمعنى اخر فان الفقيه *Haurion* قد ذهب الى القول: ان فكرة السلطة العامة وما تتمتع به من امتيازات تكون هي الاقدر على تحديد نطاق تطبيق

القانون الاداري. واختصاص القضاء الاداري. لان شيء شبيه في ذلك هو لجوء الادارة الى استخدام امتيازاتها وسلطاتها كسلطة عامة في سبيل تحقيق اهداف وغايات تتعلق بالمصلحة العامة من دون ان يهتم Haurion فكرة المرفق العام بشكل اساسي.

والواقع ان مثل هذا الامر يبدو طبيعيا انذاك، لان فكرة السلطة العامة كانت هي السائدة والمسيطرة، وفكرة المرفق العام لم تكن قد ظهرت بعد. فنجد مع دور الدولة الحامية، وتشعب تدخلها في تأمين خدمات عامة تقليدية تتعلق في شؤون الدفاع الخارجي، والامن الداخلي، وقيامها بالعمل بين نوعين، ومن ثم لم يكن هناك اهتمام كبير من قبل الفقهاء بفكرة المرفق العام على اعتبار ان عناصر المرفق العام كانت في زيادة، ومن ثم كان من الطبيعي ان يتأثر القانون العام بفكرة السيادة، والسلطة العامة، وان يكون قوامه متسما بصبغة الامر والنهي. متمثلا في فكرة السلطة العامة التي تشمل كل نشاط اداري تمارسه الادارة باستخدامها وسائل القانون العام.

وقد حاول كل من Haurion تطوير معيار السلطة العامة، وتمييزه، فهي فكرة لم تخل من نقد، وكل من هذا وذاك انتقد Rivero الذي رأى ان نظرية السلطة العامة غير منقطعة الصلة عن صورتها التقليدية في اطلاق يد السلطة الادارية في مباشرة وظيفتها ونشاطها الاداري مستخدمة وسائل السلطة العامة. الا انه لا يمكن الاعتماد على فكرة امتيازات السلطة العامة لتحديد اختصاص القانون الاداري، لان عمل السلطة في حد ذاته ينطوي على عنصرين: احدهما ايجابي والاخر سلبي: فـ العنصر الايجابي فيه عنصر السلطة، ويظهر في عمل الادارة بشكل واضح، كما في حق نزع الملكية الفردية، وتنفيذ حركة المرور، او فرض حظر التجول... والعنصر السلبي يظهر فيه عمل الادارة بشكل خفي، او بصورة سلبية، وتلتزم الادارة في هذا الجانب اقل حرية من الافراد في التصرف، كما في حق تنفيذ مسابقة لتوظيف وانشاء فصل لكذا ك، او اعلام الجمهور عن موضوع صفقة، وعقد، فـ الفرد فيه حر في كثير من التعاقد معه، كما انه حر في كثير عمله.

وعلى هذا يبدو من الصعوبة وضع معيار مميز لاعمال السلطة واعمال الادارة العادية لمعرفة القانون واجب التطبيق، وبناء القانون الاداري على اساس الوسيلة والاساليب التي تستخدمها الادارة من سلطة، ان يتيح لها وسعة حركة، ويترك لها قدرا كبيرا من الحرية، وهذا بدوره لا يتسجد مع رسم معالم حدود القانون الاداري واختصاص القضاء الاداري، لظهر صعوبة الفصل بين الهدف

تتمثل في تحقيق اصلح نفع والوسيلة، اي الاسلوب التي تتمتع الادارة وتغلب على الاهداف التي تسعى الى تحقيقها.

وبتعبير اخر فان ما تتمتع به الادارة من امتيازات السلطة العامة، ومن سلطات استثنائية غير مألوفة في علاقات القانون الخاص، وان كان يجعلها في مركز اسمى من مراكز الافراد، فانه لا يعني في القانون الحديث للسلطة العامة السلطة المطلقة، انما هي سلطة تتضمن القيود والضوابط الموضوعية المتنوعة التي تفرض على تصرفات الادارة ونشاطاتها، وهذه القيود تفرض عن طريق القوانين والانظمة الادارية.

والقيود التي تفرض على حقوق السلطة العامة هي قيود موضوعية صحت في مرتبة النظام الذي يفرض على السلطة العامة، وهذا النظام الذي عرف به العميد *Haurion* هو نظام المرافق العامة، الا انه جعله ثانويا يتلاءم مع استخدام اساليب السلطة العامة.

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

عمل الفقيه "جورج فيدل" *Vedel* على احياء معيار السلطة العامة مستندا الى ان فكرة السلطة العامة لا تعني فقط استخدام الادارة لامتيازات القانون العام، وانما تشمل ايضا القيود التي تحد من حرية الادارة في التصرف، وتفرض عليها التزامات وربما اشد من الالتزامات المفروضة على الافراد في ظل القانون الخاص، وعند تطبيق احكام القانون الاداري، وينعقد الاختصاص الى القضاء الاداري، ومن هذه القيود على سبيل المثال: عدم امكانية الادارة التعاقد الا باتباع اجراءات وشروط معينة لا تلتزم بها في القانون الخاص، في اتباع الافراد الاجراءات المحددة قانونا التعاقد في المناقصات والمزايدات عند اختيار المتعاقد معها عند استخدام الادارة اساليب مشابهة للاساليب التي يستخدمها الافراد، او لا تتضمن امتيازات او اي من الشروط غير مألوفة في علاقات الافراد فيما بينهم، فعندئذ يطبق القانون الخاص، وينعقد الاختصاص الى القضاء العادي، وليس الى القضاء الاداري.

وحتى يمكن تطبيق احكام القانون الاداري، ومن ثم ينعقد الاختصاص الى القضاء الاداري حسب معيار السلطة العامة الحديث، لا يكفي ان يتصل النشاط الاداري بمرفق عام، بل لابد ايضا من استخدام اساليب ووسائل تختلف عن اساليب القانون الخاص ووسائله، والا تقتصر هذه الاساليب على ما تتمتع به الادارة من امتيازات تجعلها في مركز اسمى من مركز الافراد الذين تتعامل معهم، بل يضاف الى هذه الامتيازات التي تتمتع بها الادارة تلك القيود والالتزامات التي تفرضها القوانين والانظمة الادارية على النشاط الاداري.

في الحقيقة فان هذه القيود والالتزامات التي تفرض على الادارة قد تكون اشد احكاما وثقلا من القيود والالتزامات المفروضة على نشاط الافراد. وبرايينا فان هذا يجسد فكرة المشروعية القانونية. وفي ذلك ربط بين معيار السلطة العامة في تطوراته التي تعرضنا لها. واحترام المشروعية القانونية في الدولة. من خلال احترام الادارة للقيود والالتزامات التي تفرضها القوانين والانظمة.

مع ذلك تجدر الاشارة الى ان معيار السلطة العامة بمفهومه الحديث لا يصلح وحده لان يكون معيارا وحيدا ثابتا، ومستقرا. فظهر في هذا المجال الى جانب معيار السلطة العامة معيار اخر هو معيار المرفق العام. حيث فضله القضاء، وخاصة لعدد من الزمن، حتى قومه وتبناه، واعتمده القضاء فيما بعد في فرنسا مع معيار السلطة العامة كاساس للقانون الاداري.

وفي هذا الصدد، فاضافة الى العوامل السابقة التي ساعدت فيها ظهور معيار السلطة العامة وتطوره، تجب الاشارة الى ان مساءلة الدولة في فكرة ظهور هذا المعيار عن الاعمال والنشاطات التي تقوم بها بوصفها سلطة عامة، او مطالبتها بالتعويض عن الاضرار التي تحدثها، لم تكن سهلة التصور، وذلك لتلافي عرقلة نشاطها في هذا المجال، وتحييدها دون انهاك مواردها المالية، ولم يكن المرفق العام انذاك سوى اداة لادارة انشطة الادارة.

من جانب اخر كان لظهور معيار السلطة العامة وتطوره ما يبرره انذاك في الفقه والقضاء، انسجاما وتوافقا مع مفهوم الدولة الحامية، ودورها، وزعم ان عدد المرافق العامة كان في ازدياد، وكان طبيعيا ان تصطبغ قواعد القانون العام بصبغة الامر والنهي سائدة في معيار السلطة العامة، لان الامر تغير بصورة ملحوظة عندما اضحت الدولة تتدخل اكثر فاكثر في تقديم الخدمات الاساسية الاجتماعية والاقتصادية، مما جعلها تتولى مباشرة انشاء المرافق العامة، وان تتولى هذه بنفسها باسمها، وباسم فكرة المرفق العام.

وهكذا اصبحت فكرتا السلطة العامة والمرفق العام تتناوبان كاساس للقانون الاداري الى ان التقت اراء الفقهاء واحكام القضاء فيما بعد على ضرورة التقارب بينهما. فكان المعيار المعتمد اليوم لاساس القانون الاداري هو المعيار المختلط بين فكرتي السلطة العامة والمرفق العام.

المبحث الثاني

معيار المرفق العام

Critère Service Public

ردا على الانتقادات القانونية التي وجهت الى معيار السلطة العامة، لم يستطع هذا المعيار الصمود من الناحية الواقعية امام تطور دور الدولة، وتدخلها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. فلم تعد مهمات الدولة مقتصرة كما كانت في القرن التاسع عشر مقتصرة على المهمات الادارية البحتة، والسياسية، بل اصبحت تتولى القيام ببعض المهمات والنشاطات الاقتصادية، وخصوصا تلك التي عرفت عبر الممارسة الفرنسية، وقضى الامر من بعد ضرورة تدخل الدولة، والاعتراف بمشروعية تدخلها. ومن ثم اصبح معيار السلطة العامة يتداعى. ويتخلى عنه جانب من الفقهاء ليحل في جانب القضاء الذي بدأ في تفضيل معيار المرفق العام منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر.

المطلب الأول

ظهور معيار المرفق العام

La Production des Services Publics

في جانب من الفقه الفرنسي، ومن خلال الاستناد الى احكام القضاء الاداري، ان القانون الاداري يدور وجودا وعدما مع فكرة المرفق العام، وان المرفق العام هو اساس القانون الاداري. وليس التمييز بين عمل السلطة وعمل الادارة لعلمية، وبناء على هذا التصور هجر الفقه والقضاء الاداري معيار السلطة

العامة، والاستناد الى فكرة المرفق العام كاساس لبناء القانون الاداري، جاعلين منه معيارا لرسم حدوده، وتحديد اختصاصات القضاء الاداري.

وتبعا للانتقادات التي وجهت الى معيار السلطة العامة التقليدي ومعيار التمييز بين اعمال السلطة العامة واعمال الادارة العادية، ذهب فريق من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه "بونار" *Bonnard* و "جيز" *Jeze*، و "ليون ديجي" *Leon Duguit* ... الى العمل على تاسيس معيار المرفق العام، وجعله اساسا للقانون الاداري ومعيارا لرسم حدوده، وتحديد اختصاص القضاء الاداري، وزوال القانون الاداري، هو قانون المرافق العامة، وليس قانون السلطة العامة، ويسمو بناء على مدرسة المرفق العام، حتى عرف بعميد "ديجي" *Duguit* بعميد مدرسة المرفق العام.

وخلاصة ما ذهب اليه انصار معيار السلطة العامة، ذهب انصار معيار المرفق العام الى القول: ان الدولة ليست شخصا يتمتع بالسلطة، والسيادة والسلطان، بل هي مجموعة من المرافق العامة التي تعمل لخدمة المجتمع، واشباع حاجات الافراد.

وحسب تصورهم مع العميد "ديجي" *Duguit*، فان فكرة المرفق العام تعد اهم موضوعات القانون الاداري، وتدور اليه معظم نظرياته وتحتل التي يتناولها القضاء الاداري، كالعقود الادارية، والاموال العامة، والوظيفة العامة...

واستنادا الى قضاء محكمة التنازع وقضاء مجلس الدولة الفرنسي قد انصار مدرسة المرفق العام التلازم بين فكرة المرفق العام والقانون الاداري، وقد هذا التلازم حتميا، وفسروا كل احكام القانون الاداري على ضوء فكرة المرفق العام.

أولا- قضية "بلانكو" *Blanco*:

كانت نقطة الانطلاق التي انصار نظرية المرفق العام لحكم الشهير انصار عن محكمة التنازع الفرنسية في قضية "بلانكو" *Blanco* تاريخ ١٨٧٣، والتي تمثل اول خروج على معيار السلطة العامة.

كما تمثل قضية "بلانكو" *Blanco* اهمية كبرى في ارساء قواعد القانون الاداري، وتحديد اختصاصات القضاء الاداري على اساس فكرة المرفق العام، وقد بين مجلس الدولة الفرنسي كيف قام بتأثير على مفهوم المرفق العام في حكمه الصادر في القضية سالفة.

وتتلخص وقائع هذه القضية في ان عربة تتبع مصنعا حكوميا للتبغ كانت قد صدمت طفلة "ايجنز بلانكو"، فرفع والد الطفلة دعوى تعويض عن الضرر المادي الذي تعرضت له ابنته امام القضاء العادي، مطالبا بالتعويض على اساس المسؤولية التقصيرية التي تحكمها قواعد القانون المدني الفرنسي، لان جهة الادارة (وكانت تتبع) قد عدت النزاع متعلقا بالادارة، وان مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص في القضية، وليس القضاء العادي. لذلك طالبت بوقف النظر في الدعوى حتى تبت محكمة تنازع الاختصاص في هذه الاشكالية.

وفي عرض الموضوع على محكمة التنازع صدرت هذه المحكمة حكمها بتاريخ ٨ شباط ١٨٧٣، فاقرت الاختصاص لمجلس الدولة تاسيسا على فكرة المرفق العام، لان الضرر كان متصلا بنشاط مرفق عام (مرفق صناعة التبغ)، وان القضاء الاداري هو المختص، والقانون الاداري هو القانون واجب التطبيق لتعلق النزاع بتنظيم مرفق عام، وتسيره، وسواء كان تصرف الادارة ضارا عاديا، او كان تصرفها بحسبانها صاحبة سلطة، وسند ذلك في هذا الحكم:

"...ان المسؤولية التي يمكن ان تتحملها الدولة بسبب الاضرار التي تسببها للافراد بفعل الاشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن ان تخضع الى مبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الافراد فيما بينهم، وان هذه المسؤولية ليست عامة، وانما مختلفة، بل انها قواعد خاصة التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام، وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الافراد... ومن ثم فالسلطة القضائية الادارية وحدها المختصة بالنظر في هذا النزاع، وهو ما يجعل قرار رئيس المحافظة في رفع القضية امام المحكمة قرارا صحيحا يجب قرارة"

ويتضح لنا ان هذا الحكم قد احدث تغييرا جوهريا بشان اثبات ذاتية القانون الاداري بحسبانه مجموعة القواعد القانونية التى تحكم الادارة العامة، وتتضمن احكاما غير مألوفة فى مجال روابط القانون الخاص.

وبامعان النظر فى حيثيات هذا الحكم ومنطوقه نجد انه قد ارسى المبادئ الاتية:

١- اعلن هذا الحكم عن وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الادارة بتقرير ان المسوولية التى يمكن ان تتحملها الدولة لا تخضع الى قواعد القانون المدنى. ويشبه من ذلك ان قواعد القانون المدنى لا تعد تواكب نشاط الادارة لذا وجب استبعادها لعدم صلاحيتها، وقصر تطبيقها فقط على الافراد بحسب ما اشير اليه صراحة وحين يستبعد القانون المدنى يقتضى المنطق القانونى التفكير فى قواعد بديلة اكثر ملاءمة لطبيعة النشاط الادارى اصطلح على تسميتها بقواعد القانون الادارى.

٢- اكد الحكم على خضوع الدولة للمسوولية، وان عدم خضوعها الى قواعد القانون المدنى لا يعفيها من تحمل المسوولية وفى هذا تاسيس لمخالفة للقناعة السائدة فى ذلك الوقت وهى عدم مسوولية الدولة عن اعمال موظفيها.

٣- افصح هذا الحكم عن المعيار المعتمد لمعرفة طبيعة المنازعة، وعما اذا كان يختص بالفصل فيها القضاء الادارى، او القضاء العادي، وان هذا المعيار اصطلح على تسميته "معيار المرفق العام"، وهذا المعيار هو الذي فرض مثل هذه القواعد غير المألوفة فى مجال روابط القانون الخاص.

٤- اقرت محكمة التنازع الفرنسية صراحة ان القواعد التى يخضع لها المرفق العام غير مستقرة، بل تتغير كلما فرضت مصلحة المرفق العام ذلك، فهى فى حركة مستمرة، ومن ثم لا ازالة الخوف لدى الافراد المتعاملين مع الادارة عندما اعلنت المحكمة ان هذه القواعد غير المألوفة ينبغى ان يراعى فيها التوفيق بين مصلحة الادارة وحقوق الافراد.

٥- اعترف الحكم للقاضى الادارى بتطبيق قواعد القانون الادارى، وكان ذلك فرد تو ضيح ليس من ناحية قرار مسوولية الدولة فحسب، بل من ناحية تعريف القانون الادارى، وتحديد مصدره، ومدى نطاق تطبيقه.

وكان رغم الاهمية الكبرى لحكم "بلانكو" *Blanco* يلاحظ ان الفقه الفرنسى لم يعره الاهتمام الكافى الا بعد ثلاثين سنة تقريبا من تاريخ صدوره، ا

ظل قائما خلال هذه الحقبة يعول على معيار التمييز بين العمل السلطوي و العمل الإداري العادي.

لا بد و بعد صدور قرار "بلانكو" *Blanco* تشير فقد توالت الاحكام الصادرة عن مجلس الدولة او عن محكمة التنازع في اظهار الربط بين فكرة المرفق العام وتطبيق قواعد القانون الاداري واختصاص القضاء الاداري.

ثانيا- قضية "تيرير" *Terrier*:

من الاحكام المهمة التي كرست على معيار المرفق العام نذكر الحكم الذي اصدره مجلس الدولة الفرنسي في قضية "تيرير" *Terrier* بتاريخ ٦ ٣ ١٩٠٨.

وتتلخص وقائع هذه القضية في ان احد المجالس البلدية اعلن عن مكافأة لكل من يقبض على حيوانات تتخلص من الافاعي التي كانت تهدد السكان. وقد اشترطت البلدية على حملة التصاريح هذه، وخصصت لهم غرفة خاصة تستقبل فيها الافاعي المذكورة. وبعد ان صيد شخص يدعى *Terrier* افعى في المجلس البلدي مطالبا بالمكافأة التي تم الاعلان عنها. الا انه فوجئ برفض من جانب البلدية بان رئيس المجلس المختص شفاهة، قد كان قد ابلغ انه اتجه الى القضاء الاداري مخاصما في ذلك المجلس البلدي المذكور. فاقر مجلس الدولة الفرنسي اختصاصه بالنظر في النزاع لتعلقه بمرفق عام هو مرفق الصحة.

وما جاء في هذا الحكم "ان الوعد بالجائزة قد تضمن ايجابا من جانب المجلس البلدي، وان قيام السيد *Terrier* بالاصطياد تضمن قبولا. ومن ثم يكون بينهما عقد موضوعه التخلص من الافاعي التي كانت تشكل خطرا على الصحة العامة في المدينة. وهذا العقد في نظر مجلس الدولة يتعلق بمرفق عام".

وقد كان مفوض الحكومة "روميو" *Romieu* من جانبه على اهمية المرفق العام. فجاء في مذكرته المقدمة في هذه القضية "ان كل ما يتعلق بتنظيم المرافق العامة وتسييرها، سواء كانت وطنية، او محلية، لا يشكل عملية ادارية او نشاطا اداريا، وهو بطبيعته يقع ضمن مجال القضاء الاداري... وجميع الدعاوى التي تنشأ بين الاشخاص العامة والغير، او بين الاشخاص العامة ذاتها، وتكون وليدة تنظيم مرفق عام، او تسييره، او توقفه، او سوء نشاطه... تدخل في دائرة اختصاص القضاء الاداري.

وقد توالت فيما بعد الاحكام القضائية المؤيدة لمعيار المرفق العام، سواء الصادرة عن مجلس الدولة، او حتى عن محكمة التنازع الفرنسية.

وتظهر الاهمية التي حققها هذا الحكم في تطبيق معيار المرفق العام على المنازعات كافة التي تكون الدولة والجماعات المحلية طرفا فيها على حد سواء. فقد نشأ فريق من الفقهاء في فرنسا وعلى رأسهم العميد "ديجي" *Duguit*، و"بونارد" *Bonnard*، و"جيز" *Jèze*.... مدرسة المرفق العام، وجعلوا منه اساسا لبناء القانون الاداري، وتحديد نطاق تطبيقه.

ثالثا- نظرية الفقيه "ديجي" ومعيار المرفق العام:

تنطلق نظرية العميد *Duguit* من رفضه لفكرة النظريات التقليدية عن سيادة الدولة، وعن الحق الشخصي. فيذكر ان يكون للدولة ارادة تعلو على ارادة الافراد، لهذا فقد ابتدع فكرته في "التضامن الاجتماعي" *Solidarite sociale*، وهي في جوهر هذه النظرية ان الحكام هم كغيرهم من باقي افراد الشعب ليس لهم ارادة تعلو على ارادة الافراد العاديين، وهم عندما يحتلون المرافق العامة لا يفعلون ذلك بحكم كونهم اقدر على اشباع الحاجات العامة للجمهور، وبكونهم يقومون على تسيير المرافق العامة، وتنظيمها، ولانهم يحتكرون القوة المادية الموجودة تحت يدهم.

وتأسيسا على ذلك فالدولة من وجهة نظر *Duguit* ليست سلطة عليا تفرض ارادتها على الافراد، بل هي مجموعة من المرافق العامة. والمرفق العام هو كل نشاط لازم لتحقيق التضامن الاجتماعي، وتأكيده، وتجب ممارسته وتنظيمه والاشراف عليه من قبل الحكام. لانه لا يمكن فعل ذلك على الوجه الاكمل من دون تدخل منهم.

وكان *Duguit* قد قرر في كتابه "التحولات القانون العام" في عام ١٩١٣ ان مبدأ المرفق العام يعد اساس القانون العام، ولا يمكن الصادرة، والدولة ليست سوى كتلة من المرافق العامة المنظمة الخاضعة الى رقابة الحكومة، ومن ثم فان نطاق القانون الاداري، وما يميز قواعده التي تختلف عن قواعد القانون المدني، هو مجموع الاهداف التي تسعى الدولة الى تحقيقها، والتي

تتمثل في اداء الخدمات العامة للجمهور، اي في قيامها بتنظيم المرافق العامة، وتسييرها.

كما كان لكتاب "جيز" *Jèze* من كبار دعاة مدرسة المرفق العام، ورأى ان فكرة المرفق العام هي الفكرة الاساسية في القانون العام، وكذلك كتاب "بونار" *Bonnard* الذي قرر صراحة ان اساس تطبيق القانون الاداري انما يتمثل في فكرة المرفق العام.

ويستدل من خلال اراء فقهاء مدرسة المرفق العام، ومن خلال احكام القضاء التي استندت الى فكرة المرفق العام، ان القانون الاداري يدور وجودا وعدما مع فكرة المرافق العامة، وان هذا القانون انما هو قانون المرافق العامة. وفكرة المرفق العام هي التي تفسر النظام الخاص الذي تخضع له الادارة في ممارسة نشاطها، وتبرر تطبيق نظريات القانون الاداري، كما في قضايا المسؤولية الادارية، وتحليل العقود الادارية، ووظيفة العمل... وهي التي تفسر وتبرر خضوعها الى قواعد مستقلة عن قواعد القانون المدني. لانها تتعلق بتنظيم المرافق العامة، وتسييرها.

واستنادا الى نظرية المرفق العام فان اساس القانون الاداري، واختصاص القضاء الاداري، يتعلق بكل نشاط تديره الدولة، او تهيمن على ادارته، ويستهدف تحقيق المصلحة العامة.

وبتطبيق هذا المعيار على موضوعات القانون الاداري يتضح ان كثيرا منها انما تكتسب صفتها الادارية من حيث ارتباطها بفكرة المرفق العام، عدا استثناءين: يتعلق الاول منهما بادارة الدولة لاموالها الخاصة، والاستثناء الثاني يتعلق بعدول الادارة عن استعمال وسائل القانون العام، واستعمالها لوسائل القانون الخاص في ادارة نشاطها، ففي هذين الحالتين لا تكون امام مرفق عام، وتطبق فيهما قواعد القانون الخاص، ويتعقد الاختصاص الى القضاء العادي.

وقد عد هذين الاستثناءين في فكرة المرفق العام هي التي تبرر وجود قواعد خاصة تحكم قضايا المسؤولية الادارية، وهي التي تحدد النظام القانوني لاموال المرافق العامة، فتعد من اموالها العامة، وكذلك تحدد هي التي تفسر خضوع العقود الادارية الى قواعد مستقلة تختلف عن قواعد القانون المدني، لان

هذه العقود تتعلق بتنفيذ مرفق عام، وتسييره، والموظف العام لا يكتسب هذه الصفة إلا لأنه يعمل في خدمة مرفق عام، ولأن ضمان سير المرافق العامة يوجب إنشاء قواعد خاصة مستقلة تسري على الموظفين الذين يعملون في خدمة المرافق العامة.

وإزاء هذا التحول المهم في فكرة القانون العام، وعد فكرة المرفق العام أساس القانون الإداري، ومعيار تحديد اختصاص القضاء الإداري، فإن هذا يستدعي منا الوقوف عند فكرة المرفق العام، لبيان مفهومه، وأنواعه، وكيفية إدارته، وتعديله، وطرق إدارة المرافق العامة... في الوقوف عند مفهوم النظام القانوني للمرفق العام.

المطلب الثاني

مفهوم المرفق العام

La Notion de Services Publics

شهد مفهوم المرفق العام تطورا ملحوظا، وارتبطت به مفاهيم كثيرة، كالمصلحة العامة، والسلطة العامة، كما ركزت عليه مدارس عدة، حيث انتقل مفهوم المرفق العام من مدرسة السلطة العامة (نظرية صاحبة السيادة) إلى مدرسة المرفق العام التي تتبنى معيار المرفق العام، وهذا التحول جاء في وسط تميز بازدواجية القضاء.

والمرافق العامة لا تدار بطريقة واحدة، ولا بطرق وأشكال متعددة، تتجاوب مع طبيعة كل مرفق على حدة، ولما كانت فكرة المرفق العام تعد من أهم موضوعات القانون الإداري، وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري، كنظرية الظروف الاستثنائية، والأعمال المختلطة، والوظيفة العامة...

فما هو المرفق العام؟ وما هو نظامه القانوني كأساس لتطبيق قواعد القانون الإداري وتحديد اختصاصات القضاء الإداري؟

Damascus University

أولا- تعريف المرفق العام:

La Définition de Service Public

مثلما ظهرت نظرية المرفق العام في القانون الاداري لم يتفق الفقهاء على تعريف موحد للمرفق العام، ولعل الصعوبة في ذلك تعود الى ان عبارة المرفق العام لها مدلولان، او معنيان مختلفان:

- المعنى العضوي: (الشكلي): ويعني المنظمة او الهيئة التي تعمل على اداء الخدمات واشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا المعنى بالادارة، او الجهاز الاداري.
- المعنى الموضوعي (المادي): ويتعلق بالنشاط الصادر عن الادارة بهدف اشباع الحاجات العامة، ويخضع الى تنظيم الدولة، واشرافها، ورقابتها.

وبمعنى اخر يمكن القول ان المرفق العام في حالة السكون هو المنظمة او الهيئة التي تقوم بنشاط معين، وفي حالة الحركة هو النشاط الذي يهدف الى اشباع حاجات عامة بصرف النظر عن الجهة التي تديره.

ومما لاشك فيه ان الارتباط واضح بين المعنيين، لان كل نشاط يصدر بالتأكيد عن جهة، او منظمة، او هيئة، وان كل وحدة ادارية لا بد وان تمارس نشاطا معينا، وبذا فالمرفق العام يبدو في صورة تنظيم ونشاط في ان معا.

وعلى الرغم من تراوحت تعريفات الفقهاء للمرفق العام بين هذين المعنيين، فمنهم من يعتمد على العنصر العضوي للمرفق العام، بينما تناول البعض الاخر من الجهة الوظيفية، او الموضوعية.

ان القضاء الاداري في فرنسا ومصر فيعد ان كان كل منهما يتبنى المعنى العضوي، تطورت احكامه للاخذ بالمعنيين، ثم استقرت فيما بعد على المعنى الموضوعي، فعرف المرفق العام على انه "النشاط الذي تتولاه الدولة، او الاشخاص العامة الاخرى، اما مباشرة، او من خلال العهد به الى اخرين، كالافراد، او الاشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت اشرافها، ومراقبتها، وتوجيهها، وذلك لاشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام".

Damascus University

ومن الصفات المميزة للمرافق العامة أن يكون المشروع من المشروعات ذات النفع العام، أي أن يكون غرضه سد حاجات عامة مشتركة، وتقديم خدمات عامة، ولا يكون الغرض من المشروع مجرد الربح.

ويرى "الوبادير" أنه: "كل مشروع تقوم به هيئة، ويهدف الى سد حاجات ذات نفع عام".

ويذهب الدكتور محمد فؤاد مهنا الى أن: "المرافق العامة مشروعات تنشئها الدولة بقصد تحقيق غرض من اغراض النفع العام، ويكون الراي الاعلى في ادارتها للسلطة العامة".

ويعرفه الدكتور توفيق شحاته بأنه: "كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام، وتعجز المشروعات الفردية عن تحقيقه على وجه مرض، فتتولاه الادارة العامة، وتديره اما بنفسها مباشرة، او تعهد به الى اخرين يديرونه تحت رقابتها".

وفي الحقيقة يمكن الجمع بين المعنيين العضوي والوظيفي للوصول الى تعريف سديد للمرفق العام، فوجود تلك بين المعنيين عندما تسعى الهيئات العامة التابعة الى شخص من اشخاص القانون العام الى تحقيق النفع العام، واشباع حاجات الافراد، وهذا يحصل دائما في المرافق العامة الادارية، ولكن تطور الحياة الادارية، والتغيرات الكبيرة التي طرأت في الوقت الذي تقود عليه فكرة المرافق العامة ادت الى ظهور المرافق العامة الاقتصادية او التجارية التي يمكن ان تدار بواسطة الافراد، او المشروعات الخاصة، مما قاد الى انفصال العنصر العضوي عن الموضوعي، واصبح من حق الادارة -فيما بعد- ان تنظم نشاطا معينا في صورة مرفق عام، وتعهد به الى الافراد، فيتوافر فيه العنصر الموضوعي (الوظيفي) من دون العنصر العضوي.

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي للمرافق الاقتصادية والتجارية بصفة المرفق العام، بل وطبق هذه الصفة على بعض المشروعات الخاصة ذات النفع العام التي تخضع في ترخيص الراي منه ببعض شروطه، وفق ما يعرف بفكرة المرافق العامة الفعلية.

ثانيا- عناصر المرفق العام:

هناك عناصر عدة يقوم عليها المشروع حتى يكتسب صفة المرفق العام، وهذه العناصر تتعلق بالهدف، وإدارة المشروع بالإدارة، ورقابتها على حسن سير العمل، وأخيرا منحه الإدارة الامتيازات السلطة العامة.

أ- الهدف:

لابد أن يكون الغرض من المرفق العام تحقيق المنفعة العامة، وإشباع حاجات الأفراد، وتقديم خدمة عامة، وهذه الحاجات والخدمات قد تكون مادية، كما في إقامة بناء أو تعبيده أو تكييفه، أو معنوية كتوفير الأمن والعمل للمواطنين.

وعلى ذلك يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره من المشروعات التي تستهدف تحقيق نفع خاص، والجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة، أو نفع عام.

ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتما فقدانها صفة المرفق العام، فليس من هدفها الأساسي أيضا تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام، كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية مقابل تقديم الخدمات إلى المواطنين، كما هو الحال بالنسبة إلى مرفق الكهرباء، ليس إلا وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين.

ومع ذلك فإن هدف المنفعة العامة الذي اعترف القضاء الإداري به كعنصر من عناصر المرفق العام لا يمكن تحديده بدقة، فهذا الهدف قابل للتطور، ويتوقف على تقدير القاضي إلى حد كبير.

ب- الإدارة:

تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة، ويجب أن يكون نشاط المرفق العام منضبط من جانب الإدارة، وموضوع تحت إشرافها، ورقابتها، وخاضع إلى توجيهها لضمان عدم انحرافه عن المصلحة العامة لحساب مصالح خاصة.

وقد عهدت الإدارة إلى حد الأشخاص المعنوية العامة بإدارة المرافق فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه من حيث تحقيقه للمصلحة العامة، وإشباع الحاجات العامة للأفراد.

ج- امتيازات السلطة العامة:

يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارته بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تتناسب وطبيعة الخدمة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة.

ويمكن القول ان هذا الشرط مختلف فيه بين الفقهاء بفرض ان التطورات الاقتصادية، وتشعب النشاط الاداري قد افرزت الى جانب المرافق العامة الادارية مرافق عامة صناعية وتجارية تخضع في الجانب الاكبر من نشاطها الى حكم القانون الخاص. كما ان خضوع المرفق للقانون العام هو مجرد نتيجة لثبوت الصفة العامة للمرفق. ومن غير المنطقي ان نعرف الفكرة بنتائجها.

والذي نراه ان المرافق العامة الصناعية والتجارية، وان كانت تخضع في بعض جوانبها الى احكام القانون الخاص. فانها لا تدار بالكيفية ذاتها التي تدار بها المشروعات الخاصة. كما ان ارادة المشرع في انشائها تضعها في اطار نظام قانوني غير مألوف. وان قد تتضمن امتيازات غير مألوفة في القانون الخاص. ما يعني ضرورة خضوع المرافق العامة الى نظام قانوني متميز عن نظام القانون الخاص. بسبب طبيعتها المتميزة. واستهدافها المصلحة العامة. ومن قبيل ذلك حقها في التنفيذ المباشر. وفي استيفاء الرسوم. وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

المطلب الثالث

أنواع المرافق العامة

تتعدد انواع المرافق العامة وفق لمعايير عدة. فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه المرافق العامة تكون لدينا مرافق عامة ادارية، ومرافق عامة اقتصادية، وأخرى مهنية. ومن حيث استقلالها ومدى تمتعها بالشخصية المعنوية تقسم الى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية. ومن حيث مدى نشاطها تقسم الى مرافق عامة قومية، ومرافق عامة محلية. ومن حيث مدى الالتزام بانشائها الى مرافق اختيارية ومرافق الزامية.

أولا- المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها:

تقسم المرافق العامة من حيث موضوع نشاطها، و طبيعة هذا النشاط، الى ثلاثة انواع:

أ- المرافق العامة الإدارية:

Les Services Publics Administratif

يقصد بالمرافق العامة الادارية تلك المرافق التي تتناول نشاطا لا يزاوله الافراد عادة، ما يسبب عجزهم عن ذلك، او لانعدام مصلحتهم فيه، ومثالها مرافق الدفاع، والامن، و القضاء.

وتخضع المرافق الادارية من حيث الاصل الى احكام القانون الاداري، فعمالها يعدون موظفين عموميين، واموالها اموالا عامة، وتصرفاتها اعمالا ادارية، وقراراتها تعد قرارات ادارية، وعقودها عقودا ادارية، وبمعنى اخر تتمتع المرافق العامة الادارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق هدفها، الا انها قد تخضع في بعض الاحيان لمشيئة الى احكام القانون الخاص، وذلك عندما يجد القائمون على ادارتها ان هذا الاسلوب يكفل تحقيق هدف المرفق، وتحقيق المصلحة العامة.

ب- المرافق التجارية:

Les Services Publics Commercialaux

بفعل الازمات الاقتصادية، وتطور وظيفة الدولة، فان نوع كبير من المرافق العامة يزاول نشاطا تجاريا، او صناعيا، وذلك على نحو مماثل لنشاط الافراد، ويعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء الى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع الى قواعد القانون العام.

و الامثلة على هذه المرافق كثيرة، ومنها مرافق النقل و الموصلات، وتوليد الطاقة، و المعارض، و مرافق البريد.

وقد اختلف الفقه حول معيار تمييز المرافق العامة التجارية عن المرافق العامة الادارية، وذلك على النحو الاتي:

١- المعيار الشكلي:

يعتمد هذا المعيار على اساس شكل المشروع، او مظهره الخارجي. فاذا اتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة، كما لو تمت ادارته من خلال شركة، فانه مرفق تجاري، ويعكس ذلك اذا تمت ادارته من خلال الادارة، او تحت رقابتها، او اشرافها. ويستخدم اساليب السلطة العامة فهو مرفق عام اداري.

٢- معيار الهدف:

تجه هذا المعيار الى التمييز بين المرافق الادارية والمرافق التجارية على اساس الغرض الذي يستهدفه المرفق. فالمرافق التجارية تقوم بنشاط صناعي، او تجاري، بهدف الى تحقيق الربح، كما هو الحال في المشروعات الخاصة، بينما لا تسعى المرافق الادارية الى تحقيق الربح، بل تحقيق المنفعة العامة واشباع حاجات الافراد.

غير ان هذا المعيار يتسم بالقصور من حيث ان الربح الذي تحققه المرافق التجارية ليس الغرض الاساسي من نشاطه، بل هو اثر من آثار طبيعة نشاطه الصناعية او التجارية التي تمارسه، فهي تستهدف اساسا تحقيق المنفعة العامة. كما ان المرافق الادارية يمكن ان تحقق الربح جزءا من النقود التي تقوم بتحصيلها مقابل الخدمات التي تقدمها.

٣- معيار القانون المطبق:

ذهب جانب من الفقه الى التمييز بين المرافق العامة التجارية والمرافق العامة الادارية على اساس النظام القانوني الذي يخضع له المرفق. فاذا كان يخضع الى حكام القانون الخاص عد المرفق تجاريا، واذا كان يخضع الى احكام القانون العام فهو مرفق عام اداري.

غير ان هذا المعيار غير سديد، ولا يتفق مع المنطق، لان المطلوب هو تحديد نوع المرفق العام قبل اخضاعه الى نظام قانوني معين، وليس العكس، اي ان خضوع المرفق التجاري الى قواعد القانون الخاص هو نتيجة تقوم لصفة التجارية للمرفق، كما ان خضوع المرفق العام الى القانون الخاص مجرد قرينة على ان هذا المرفق ذو صفة تجارية، ولكن لا يمكن الاعتماد عليه بثبوت هذه الصفة قطعا.

٤- معيار طبيعة النشاط:

ذهب راي اخر من الفقه، وهو الراي الراجح، الى ان المرفق يكون تجاريا اذا كان النشاط الذي يقوم به يعد نشاطا تجاريا بطبيعته طبقا لموضوعات

القانون التجاري. ويعد المرفق مرفقا عاما اداريا اذا كان النشاط الذي يمارسه نشاطا اداريا. ومما يدخل في نطاق القانون الاداري.

وقد اخذ بهذا الراي جانب كبير من الفقهاء. ومع ان القضاء الاداري في فرنسا لم يعتمد معيارا واحدا منيا ولم اخذ بمعيار يقوم على فكرتين او عنصرين:

- العنصر الاول: يعتمد على موضوع النشاط الذي يمارسه المرفق التجاري. وطبيعته.
- العنصر الثاني: يتعلق بالاساليب. وطرق تنظيم المرفق وتسييره في ظل ظروف معينة ظروف عمل المشروعات التجارية.

ما يخصوص القانون الذي تخضع له المرافق التجارية فقد استقر القضاء الاداري على ان تخضع الى قواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل ادارتها. مع خضوعها الى بعض قواعد القانون العام من قبيل التنظيم سير المرفق العام. والمساواة بين المنتفعين بخدماته. وقابليته للتغيير بما يتلاءم مع المستجدات. وتمتعه ببعض امتيازات السلطة العامة اللازمة لحسن ادائها لنشاطه. مثل نزع الملكية للمنفعة العامة. والاستيلاء المؤقت. وينعقد الاختصاص في هذا الجانب من نشاطها الى اختصاص القضاء الاداري.

وبهذا المعنى فهي تخضع الى نظام قانوني مختلط يجمع بين احكام القانون الخاص والقانون العام معا.

ح- المرافق المهنية

هي المرافق التي تنشا بقصد توجيه النشاط المهني. ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة. وتدار هذه المرافق بواسطة هيئات يمثل من اعضاء هذه المهنة. ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة. مثل نقابات المهندسين والمحامين. والاطباء. وغيرها من النقابات المهنية الاخرى.

وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشكلات التي كان يتعرض لها اصحاب هذه المهن. والدفاع عنهم. وحماية مصالحهم. ولا سيما في فرنسا التي شهدت فيها الحرب انتشار الاضطراب عام ١٩٤٥.

وتخضع هذه المرافق الى نظام قانوني مختلط. فهي تخضع الى نظام القانون العام واختصاص القضاء الاداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها. غير ان الجانب الرئيس من نشاطها يخضع الى احكام القانون الخاص.

وهكذا فان المنازعات المتعلقة بتنظيمها الداخلي. وعلاقة اعضائها ببعضهم البعض. وشؤونها المالية... تخضع الى القانون الخاص. والى اختصاص المحاكم العادية. اما المنازعات المتصلة بمظاهر نشاطها كمرفق عام. وممارستها

لامتيازات السلطة العامة، فتخضع الى احكام القانون العام، واختصاص القضاء الاداري.

ومن ثم فان المرافق المهنية تتفق مع المرافق العامة الاقتصادية من حيث خضوعها الى نظام قانوني مختلط، غير ان نظام القانون العام يطبق بشكل واسع في نطاق المرافق المهنية، ويظهر ذلك في امتيازات القانون العام التي يمارسها المرفق، في حين يحصر تطبيق في مجال تقييد المرافق في المرافق الاقتصادية.

ثانيا- المرافق من حيث استقلالها

تنقسم المرافق العامة من حيث استقلالها الى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية او الاعتبارية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

أ- المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية:

هي المرافق التي يعترف لها قرار انشائها بالشخصية المعنوية، ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة، مع خضوعها الى قدر من الرقابة الادارية.

ب- المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

هي المرافق التي لا يعترف لها قرار انشائها بالشخصية المعنوية، ويلحقها بأحد اشخاص القانون العام، وتكون تابعة له، وهي الغالبية العظمى من المرافق العامة.

وتبدو اهمية هذا التقسيم في مجال الاستقلال المالي والاداري، وفي مجال المسؤولية، اذ تملك المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية قدر كبير من الاستقلال الاداري والمالي في علاقتها بالسلطة المركزية، مع وجود قدر من الرقابة، غير ان هذه الرقابة لا يمكن مقارنتها بما تخضع له المرافق غير المتمتعة بالشخصية المعنوية من توجيه واشراف مباشرين من السلطات المركزية، اما من حيث المسؤولية فيكون للمرفق المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلا، ومسؤولا عن الاخطاء التي يتسبب في حدوثها الغير، في حين تقع هذه المسؤولية على الشخص الاداري الذي يتبعه المرفق العام في حالة عدم تمتعه بالشخصية المعنوية.

ثالثا- المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها:

تنقسم المرافق العامة من حيث نطاق او مجال عملها الى مرافق قومية ومرافق محلية:

أ- المرافق القومية:

يقصد بالمرافق القومية تلك التي يتسع نشاطها ليشمل كامل اقليم الدولة، كمرافق الدفاع، والقضاء، والصحة... ويظهر العمومية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق، وهميته، فانها تخضع الى اشراف الادارة المركزية في الدولة من خلال وزاراتها ومكاتبها، وفروعها في المدن، ضمانا لحسن اداء هذه المرافق لنشاطها، وتحقيقا للمساواة في توزيع خدماتها.

وتتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الاضرار التي تتسبب فيها المرافق القومية بحكم ارتباطها، والاشراف على شؤونها.

ب- المرافق المحلية:

هي المرافق التي يتعلق نشاطها بتقديم الخدمات الى منطقة محددة، او اقليم معين من اقاليم الدولة، ويعهد بادارتها الى الوحدات المحلية، كمرافق النقل، ومرافق توزيع المياه، والكهرباء... وغيرها من المرافق التي تشبع حاجات محلية.

وتتميز المرافق المحلية بالاختلاف والتنوع في اساليب ادارتها بحكم تنوع حاجات كل وحدة محلية، او اقليم تنتمي اليه، كما ان المسؤولية الناتجة عن الاضرار التي تتسبب بها تلك المرافق المحلية، وموظفيها، يتحملها الشخص المعنوي المحلي او الاقليمي.

رابعا- المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بانشائها:

تنقسم المرافق العامة من حيث حرية الادارة في انشائها الى مرافق اختيارية واخرى الزامية:

أ- المرافق الاختيارية:

الاصل في المرافق العامة ان يتم انشاؤها بشكل اختياري من جانب الدولة، وتملك الادارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت انشاء المرافق، ومكانه، ونوع النشاط الذي يمارسه، وطريقة ادارته.

ومن ثم لا يمنع الافراد الزام الادارة على انشاء مرفق عام معين، ولا يمكن لوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على انشاء هذا المرفق، و مقاضاتها لعدم انشائه له. ويطلق الفقه على المرافق العامة التي تنشئها الادارة بسلطتها التقديرية اسم المرافق العامة الاختيارية.

ب- المرافق الإلزامية

الاصل ان انشاء المرافق العامة اختياريا فان الادارة تكون ملزمة استثناء بانشاء بعض المرافق العامة عندما يلزمها القانون او جهة ادارية اعلى بانشائها. ومثال ذلك انشاء الادارة لمرفق الامن، و الصحة، فهي مرافق الزامية بطبيعتها. وتهدف الى حماية الامن و الصحة العامة. وغالبا ما تصدر القوانين بانشائها.

المطلب الرابع

إنشاء المرافق العامة والغاؤها

سنتعرض في هذا المطلب الى المبادئ المتعلقة بانشاء المرافق العامة، و الغائها:

أولا- إنشاء المرافق العامة

عندما تجد السلطة المختصة ان حاجة الجمهور تقتضي انشاء مرفق عام لاشباعها. ويعجز الافراد عن ذلك. فانه تتدخل مستخدمة وسائل السلطة العامة، وتنشئ المرفق العام.

وحيث ان انشاء المرافق العامة يتضمن غالبا المساس بحقوق الافراد، وحرياتهم. لاعتدائها احيانا على نطاق الاحتكار الذي يتمتع الافراد من ممارسة النشاط الذي يؤديه المرفق. وفي حين خرق يقيدهم بممارسة نشاطات معينة بحكم تمتع المرافق العامة بوسائل السلطة العامة وامتيازاتها التي تجعل الافراد في وضع لا يسمح لهم بمنافسة نشاطات هذه المرفق. ولان انشاء المرافق العامة يتطلب اعتمادات مالية كبيرة في كثير من الحيان لنفقات انشاء هذه المرافق، وادارتها. فقد درج الفقه والقضاء على ضرورة ان يكون انشاء المرافق العامة بقانون، او بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية، حتى تتدخل السلطة

التشريعية مباشرة فتصدر قانونا بانشاء المرفق. و ان تعهد بسلطة انشاء المرفق الى سلطة او هيئة تنفيذية.

وكان هذا الاسلوب سائدا في فرنسا حتى عام ١٨٥١ عندما صدر الدستور الفرنسي من دون ان يتكرر انشاء المرافق العامة ضمن الموضوعات المحجوزة للقانون. و اصبح انشاء هذه المرافق من اختصاص السلطة التنفيذية من دون تدخل من جانب البرلمان. الا في حدود الموافقة على الاعتمادات المالية اللازمة لانشاء المرفق.

و يشير الى ان انشاء المرافق العامة يتم باسلوبين: الاول. ان تتولى السلطة المختصة بانشاء المرفق ابتداء. والثاني. ان تعمد السلطة الى نقل ملكية بعض المشروعات الخاصة الى الملكية العامة. كتأميم الاسباب تتعلق بالمصلحة العامة مقابل تعويض عادل.

ثانيا- إلغاء المرافق العامة:

يبدأ ان الافراد لا يمكنون اجبار الادارة على انشاء المرافق العامة. ولا يستطيعون ارغامها على الاستمرار في تأدية خدماتها. اذا ما قدرت السلطة العامة ان اشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن ان يتم بغير وسيلة المرفق العام. او لاسباب اخرى تقدرها هي وفقا لمتطلبات المصلحة العامة.

والقاعدة ان يتم الالغاء بالاداة ذاتها التي تقرر بها الانشاء. فالمرفق الذي تم انشاؤه بقانون لا يتم الغاؤه الا بطريقة أخرى. في بقانون. و اذا كان انشاء المرفق بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز ان يلغى بقرار. الا اذا نص القانون على خلاف ذلك.

وعندما يتم الغاء المرفق العام فان اموالها تضاف الى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بالغائه. فان لم ينص على ذلك فان اموال المرفق تضاف الى اموال الشخص الاداري الذي كان يتبعه هذا المرفق.

اما بالنسبة الى المرافق العامة التي تديرها اشخاص معنوية عامة مستقلة. فان مصير اموالها يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الاموال كان تكون الدولة. او احد اشخاص القانون العام الاقليمية الاخرى. فيتم سحب اليها اذا كان مصدرها تبرعات الافراد. و ليست خاصة. فان هذه الاموال تؤول الى

احد المرافق العامة التي تستهدف غرض المرفق الذي تم الغاؤه. و غرضا مقاربا له. حتى ما لا نهاية لمتغيرين.

المطلب الخامس

المبادئ التي تحكم المرافق العامة

تخضع المرافق العامة في مجموعها من المبادئ التي استقر عليها القضاء والفقه، و التي تضمن استمرار عمل هذه المرافق، و تلبية الوظائف في شتى حاجات الأفراد، و هم هذه المبادئ مبدأ المساواة امام المرافق العامة، ومبدأ قابلية المرفق للتغيير:

أولا- خصائص المرفق العام:

Le Caracère Exhaustif de Service Public

أ- معاملة المرفق العام للجميع بالتساوي ومجانية خدماته:

يجب على المرفق العام ان يعامل الكافة بالتساوي، فلا يفرق في تقديم الخدمة بين الوطنيين و الاجانب، و لا بين الرجال و النساء و الاطفال، ما لم ينص القانون صراحة على التفريق بينهم، و السبب في ذلك هو مبدأ المساواة امام القانون، وتجاه الاعباء العامة، فالمرفق العام انما وجد من اجلهم جميعا.

ومبدأ المساواة هو من المبادئ المقررة دستوريا، و التي تجد سببها في دولة القانون، ويقصد به تمتع بمساواة جميع الافراد امام الخدمات التي يقدمها المرفق العام، وفق الشروط التي يحددها، من دون تمييز بسبب الاصل، و اللغة، و الدين، و العقيدة السياسي، و الجنس.

ذلك من الطبيعي أن يتساوى الجميع في الانتفاع من خدمات المرفق العام، أي أن يستفيد منه كل من توافرت فيه الشروط القانونية التي يحددها المرفق في تأدية خدماته، وهذا الأمر يفرض على المرفق العام أن يكون محايدا، لأن اختلاف الشروط التي يقررها المرفق تبعا لاختلاف المراكز القانونية للمنتفعين من خدماته، لا يتنافى ومبدأ المساواة، وفق التفصيل الآتي:

١- **اختلاف المكان:** كأن يميز مرفق تأديب الخدمة بين سكان الريف والمدينة، ومرفق توزيع المياه يكبر به في ثمن الخدمة بين سكان المدن والقرى، أو أن يقتصر التسجيل في جامعة ما على سكان قطر معين دون آخر.

٢- **اختلاف الخدمة المطلوبة:** ومثال ذلك التمييز بين سعر وثمن تذاكر الدرجة الأولى والثانية وغيرها من الدرجات في مرافق النقل، أو التمييز بين المطعم والأطعمة من حيث معرفة مختلفة أثمان هذه الأطعمة.

٣- **اختلاف الزمان:** كالتمييز بين ثمن خدمات تختلف في وقت الذروة أو وقت العطل، وبين ثمن النقل الجوي لمحطة واحدة وغيرها من المحطات، وثمن الضيافة عنها في الشتاء.

٤- **اختلاف الغرض:** كأن نميز بين ثمن المياه المستخدمة للري والمياه المستخدمة للشرب.

٥- **اختلاف حجم الخدمة:** ومثال ذلك تحديد ثمن على كمية الغاز المستهلك أو من المياه والكهرباء عن حد معين.

٦- **اختلاف صفة الشخص:** كأن تقتصر الاستفادة من خدمات مراكز البحث العلمي على الباحثين الجامعيين.

٧- **اختلاف جنس الشخص:** كتخصيص إحدى المدارس المشرفة التي يتعرض لها عدد المتعلمين في المناطق الريفية، فيما لا يسمح بمثله للمرافق العام.

والتمييز في الحالات السابقة جميعه ليس تمييزا بين فرد وآخر، وإنما هو تمييز راجع إلى اختلاف المراكز والظروف التي تقتضي مبادئ العدالة ومصلحة المرفق، أو الصالح العام.

ب- مبدأ استمرار سير المرفق العام في تأدية خدماته:

Le Principe de la Continuité de Services Public

تتولى المرافق العامة تقديم الخدمات التي تلبي حاجات عامة وجوهرية في حياتهم، ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية، لذلك كان من الضروري ان تكفل الدولة بانشاء المرافق العامة، بل تسعى الى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات. ولهذا السبب حرص القضاء على تاكيد هذا المبدا. وعده من المبادئ الاساسية التي يقوم عليها القانون الاداري.

ومع ان المشرع يتدخل في كثير من الاحيان لارساء هذا المبدا في العديد من مجالات النشاط الاداري، فان تقريره لا يتطلب نصا تشريعيا لان طبيعة نشاط المرافق العامة تستدعي الاستمرار والانتظام.

ويترتب على تطبيق هذا المبدا نتائج عدة، منها:

١- تحريم الاضراب:

يقصد بالاضراب *La Grève* توقف بعض او كل الموظفين في مرفق معين عن اداء اعمالهم لمدة معينة كوسيلة لحمل الادارة على تلبية طلباتهم من دون ان تتصرف نيتهم الى ترك العمل نهائيا.

والاضراب نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرافق العامة، وقد تتعدى نتائجه الى الاضرار بالحياة الاقتصادية والامن في الدولة.

وليس هناك موقف موحد بشأن الاضراب، ومدى تحريمه. فهناك بعض الدول التي تسمح به في نطاق ضيق، غير ان اغلب الدول تحرمه، وتعاقب عليه، ضمانا لدوام استمرار المرافق العامة.

٢- تنظيم الاستقالة:

La Démission

الاستقالة هي ترك الموظف لعمله بحريته وبشكل نهائي. وهي تختلف عن العزل الذي من جانب الموظف يفصح من خلاله عن رغبته في ترك الخدمة نهائيا، وقبل بلوغ السن القانونية المقررة لترك الوظيفة للعمل.

يؤدي تطبيق هذا المبدأ الى عدم جواز انهاء الموظفين لخدمتهم بارادتهم عن طريق تقديم طلب يتضمن ذلك قبل قبوله، لما يؤدي اليه هذا التصرف من تعطيل للعمل في المرفق العام.

وبمعنى اخر فان من المبادئ العامة في القانون الاداري ان الادارة العامة يمكن الا تصدر قرارها الفوري بقبولها استقالة الموظف، والاخير ليس له ان يترك عمله فور تقديمه استقالته، وعليه ان ينتظر قرار الادارة بقبول الاستقالة، او انقضاء الميعاد القانوني المقرر، وهذه القواعد مقررة لصالح فكرة دوام سير المرافق العامة، كي تتمكن الادارة من تعيين من يحل بدلا من الموظف المستقيل من دون ان يصاب العمل بارتباك.

٣- الموظف الفعلي:

Les Fonctionnaires de Fait

يقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي تدخل خلافا للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفية عامة متخذا مظهر الموظف القانوني المختص.

ولا شك انه لا يجوز للافراد العاديين ان يتولوا وظيفة عامة بصورة غير قانونية لانهم يكونون مغتصبين لها، وجميع تصرفاتهم بهذا الشأن تعد باطلة.

غير انه استثناء على هذه القاعدة، وحرصا على دوام استمرار سير المرافق العامة في ظروف الحروب والثورات عندما يضطر الافراد الى ادارة

المرفق من دون اذن من السلطة. عترف القضاء والفقه ببعض الآثار القانونية للاعمال الصادرة منهم كموظفين فعليين. فتعد الاعمال الصادرة عنهم سليمة، ويمنحون تعويضا لقاء ما يقومون به اذا كانوا حسني النية.

٤- نظرية الظروف الطارئة:

Théorie de l'imprévision

تفترض نظرية الظروف الطارئة انه اذا وقعت حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد ابرام العقد، وفي اثناء تنفيذه، وكانت خارجة عن ارادة المتعاقد، ومن شأنها الحاق خسائر غير مألوفة وارهاق للمتعاقد مع الادارة، فان للادارة ان تتفق مع المتعاقد على تعديل العقد وتنفيذه بطريقة تختلف عن ارهاق المتعاقد، وتتحمل بعض العبء من هذا الارهاق بالقدر الذي يمكن المتعاقد من الاستمرار بتنفيذ العقد. فان لم يحصل هذا الاتفاق فان القضاء ان يحكم بتعويض المتعاقد تعويضا مناسبا.

وهذه النظرية من انشاء مجلس الدولة الفرنسي، وقد قرر ها خروجا على الاصل في عقود القانون الخاص التي تقوم على قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، ضمانا لاستمرار سير المرافق العامة، وتحيلها دون توقف المتعاقد مع الادارة عن تنفيذ التزاماته، وتعطيل المرفق العام.

٥- عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام:

خلافا للقاعدة العامة التي تجيز الحجز على اموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء بديونه، لا يجوز الحجز على اموال المرافق العامة وفاء لما يتقرر للغير من ديون في مواجهتها اذا يترتب على ذلك من تعطيل للخدمات التي تؤديها.

ويستوي في ذلك ان تتم ادارة المرافق العامة بطريق مباشر، او ان تتم ادارتها بطريق التفويض مع ان اموال المرفق في الحالة الاخيرة تكون مملوكة

تلتزم. فقد استقرت احكام القضاء على انه لا يجوز الحجز على هذه الاموال تأسيسا على مبدأ دوام استمرار المرافق العامة. ولان المرافق العامة يتكون سلوكها ونشاطها تخضع الى القواعد الضابطة لسير المرافق العامة.

ج- مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير:

ان حاجات المرافق العامة تهدف الى اشباع حاجات عامة للافراد. وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار. فان الادارة المسؤولة عن ادارة المرافق العامة وتنظيمها، تملك دائما تطوير المرفق من حيث اسلوب ادارته، وتنظيمه، وطبيعة النشاط الذي يؤديه، بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع، ومسايرة الحاجات العامة المتغيرة باستمرار.

ومن تطبيقات هذا المبدأ ان من حق الجهات الادارية القائمة على ادارة المرفق كلما دعت الحاجة ان تتدخل بادارتها لتقرر تعديل النظم واللوائح الخاصة بالمرفق، او تغييرها بما يتلاءم والمستجدات، من دون ان يكون لاحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك، او المطالبة باستمرار العمل بالمرفق بأسلوب معين، ولو ترتب التغيير في مركزه الشخصي.

وقد استقر القضاء والفقه على ان هذا المبدأ يسري بالنسبة الى المرافق العامة كافة، بغض النظر عن اسلوب ادارتها.

كما ان علاقة الادارة بالموظفين التابعين لها في المرافق علاقة ذات طبيعة لائحية، فلها التقيد من وظيفة الى اخرى، او من مكان الى اخر، من دون الحاجة الى موافقتهم، تحقيقا لمقتضيات المصلحة العامة.

ومن تطبيقات هذا المبدأ يحق الادارة في تعديل عقودها الادارية بارادتها المنفردة من دون ان يحتج المتعاقد بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين". لان الطبيعة الخاصة للعقود الادارية، وتعلقها بتحقيق المصلحة العامة، تقتضي ترجيح كفة الادارة في حالة تعارض المتعاقد معها. وسلطة الادارة في تعديل عقودها الادارية في اثناء تنفيذها تشمل العقود الادارية جميعها من دون حاجة الى نص في القانون، او شرط في العقد. وقد اعترف القضاء والفقه بهذه الفكرة، وأكدت القوانين، تأسيسا على ان طبيعة احتياجات المرافق العامة المتغيرة باستمرار هي التي تقضي بتعديل

بعض نصوص العقد على الا يسمح هذا التعديل النصوص المتعلقة بالامتيازات المالية.

ثانيا- أساليب إدارة المرافق العامة:

أ- الإدارة المباشرة:

تتبع طريقة الادارة المباشرة في ادارة المرافق العامة الادارية القومية بصفة اساسية. ويرجع ذلك الى اهمية هذه المرافق. واتصالها بسيادة الدولة. كمرفق الامن، والدفاع، والقضاء.

وفي الوقت الحاضر اصبحت الكثير من المرافق الادارية تدار بهذه الطريقة. وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية مثل وجدت الادارة من المناسب عدم ترك ادارتها الى شخص القانون الخاص.

ويلاحظ ان هذا الاسلوب يسمح للادارة بالادارة المباشرة للنشاط المرفق. ويوفر المقدرة المالية والفنية. والحماية القانونية. واستخدام اساليب السلطة العامة. وهو ما قد لا يتوفر في الافراد.

لكن اسلوب الادارة المباشرة منتقد من حيث ان الادارة تتقيد بالنظم واللوائح والاجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق اهدافها في اداء الخدمات، وإشباع الحاجات العامة.

والذي نراه ان هذا الاسلوب ذو اهمية بالغة بالنسبة لادارة المرافق الادارية القومية بالنظر الى خطورتها، وتعلقها بسيادة الدولة، وامنها، وهي مرافق لا يمكن ان تدار باسلوب اخر. كما يعزف الافراد عن ادارتها، لانها لا تحقق الربح المطلوب.

ب- أسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة:

قد يلجأ المشرع الى اسلوب اخر لادارة المرافق العامة. فيمنح ادارتها الى اشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة. ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام. ويكون موظفوها موظفين عموميين. واموالها اموالا عامة. واعمالها اعمالا ادارية.

ويطلق على هذه الاشخاص الادارية اسم الهيئات العامة أيا كان موضوع نشاط المرفق الذي تسيره تقديم خدمات عامة. ويطلق عليها اسم المؤسسات العامة أيا كان نشاط المرفق تجاريا او صناعيا او زراعيا او ماليا.

كما تتميز الهيئات العامة عن المؤسسات العامة من حيث ان المؤسسات العامة لها ميزانية مستقلة لا تلحق في الغالب بميزانية الدولة، وتوضع ميزانيتها على نمط مشروعات الاقتصادية والتجارية، وتكون اموالها مملوكة للدولة ملكية خاصة، في حين تعد اموال الهيئات العامة اموالا عامة، وتلحق ميزانيتها بموازنة الدولة.

كذلك تتميز رقابة الدولة على الهيئات العامة بانها اكثر اتساعا من رقابتها على المؤسسات العامة نظرا لطبيعة نشاط هيئات العامة، وتعلقه بتقديم الخدمات العامة.

ج- التزام أو امتيازات المرافق العامة:

يقتضي هذه الطريقة تتعاقد الادارة مع فرد او شركة لادارة واستغلال مرفق من المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة، يمولها، ويعملها، وتدوم على مسؤوليته، مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين بخدمات المرفق وفق ما يسمى عقد التزاد المرافق العامة او عقد الامتياز.

وقد استقر القضاء والفقه على ان عقد الالتزاد يشكل عملا قانونيا مركبا يشتمل على نوعين من النصوص: الاول، يتعلق بتنظيم المرفق العام، ويسيره، ويمثل الادارة تعديل هذه النصوص وفقا لحاجة المرفق، اما النوع الثاني من النصوص فيسمى بالنصوص او الشروط التعاقدية التي تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزاد، والالتزامات المالية بين المتعاقدين.

وعلى اي حال فان المرفق العام الذي يدار بهذا الاسلوب يتمتع بالامتيازات ذاتها التي تتمتع بها المرافق العامة الاخرى، كونه يهدف الى تحقيق النفع العام، فهو يخضع الى المبادئ الاساسية الضابطة لسير المرافق العامة، وهي حق سير المرفق بانتظام واطراد، وقابلية المرفق للتعديل، والمساواة في الانتفاع من خدمات المرفق، كما يتمتع الملتزم بحق شغل الدومين العام، او طلب نزع الملكية للمنفعة العامة.

غير ان من يعمل في المرفق الذي يدار بهذا الاسلوب لا يعد موظفا عاما، بل يخضع في علاقته بالملتزم الى احكام القانون الخاص، وتمارس الادارة في مواجهة الملتزم سلطة الرقابة والاشراف على ممارسته لعمله وفق الشروط التعاقدية والقواعد الاساسية لسير المرافق العامة، على ان لا تصل سلطة الادارة في الرقابة

حدا يغير من طبيعة الالتزام، وتعديل جوهره، ولن تحل محل المتزام في ادارة المرفق، ولا خروج عقد الالتزام عن مضمونه، وتغير استغلال المرفق من الادارة المباشرة.

وتملك الادارة الحق في انهاء عقد الالتزام قبل مدته بقرار اداري ولو لم يصدر في خطأ من جانب المتزم، كما قد يصدر الالتزام بموجب قانون حيث تلجأ الادارة الى المشرع لاصدار قانون بالتزام المرفق، وانهاء الالتزام، وهو ما يحصل غالبا عند التاميم، وفي الحالتين للمتزم الحق في المطالبة بالتعويض.

وفي مقابل ادارة المتزم للمرفق العام، وتسييره، يكون له الحق بالحصول على المقابل المالي المتمثل بالرسوم التي يتقاضاها نظير الخدمات التي يقدمها الى المنتفعين، كما يكون له الحق في طلب الاعفاء من الرسوم الجمركية، ومنع الافراد من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق.

د- الاستغلال المختلط

يقوم هذا الاسلوب على اساس اشتراك الدولة او احد الاشخاص العامة مع الافراد في ادارة مرفق عام، وذلك من خلال شركة مساهمة تكتتب الدولة في جانب من اسهمها على ان يسهم الافراد في الاكتتاب بالجزء الاخر، وتخضع هذه الشركة الى حكم القانون التجاري مع حفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض اعضاء مجلس الادارة، وان يكون الراي الاعلى لها في هذا المجلس، ويتأتى هذا من خلال الرقابة الفعالة التي تمارسها الدولة او الشخص العام المشارك في هذه الشركة على عملها وحساباتها.

وتدير ادارة المرفق ادارة مختلطة من ممثلي الادارة، وتوفر هذه الطريقة نوعا من التعاون بين الافراد والسلطة العامة في سبيل الوصول الى ادارة ناضجة، وربح معقول.

وقد انتشرت شركات الاقتصاد المختلط في كثير من الدول الاوربية كوسيلة لادارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، لا سيما فرنسا، مثل ادارة مرفق النقل، وقد كان لهذا الاسلوب من فائدة تتمثل في تخليص المرافق العامة من التعقيدات والاجراءات الادارية، كما انه يخفف العبء عن السلطة العامة، ويتيح لها التفرغ لادارة المرافق العامة القومية، ويساعد في توظيف راس المال الخاص بما يخدم التنمية الاقتصادية.

وبعد ان انتهينا من دراسة الباب الاول المتعلق بماهية القانون الاداري، حيث درسنا فيه نشأة القانون الاداري في فرنسا، ومصر، وسورية، ثم درسنا

خصائص القانون الاداري ومصادره، فاساسه، ونطاق تطبيقه، ننتقل الى الباب الثاني الذي سندرس فيه النظرية العامة لاساليب التنظيم الاداري، فندرس الشخصية المعنوية، ثم التنظيم الاداري المركزي والتنظيم الاداري اللامركزي، وكذلك التنظيم الاداري في الجمهورية العربية السورية.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الباب الثاني

مبادئ التنظيم الإداري

L' Organisation Administrative

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

التنظيم الاداري هو تصنيف اجهزة الدولة الادارية المختلفة، وبيان تشكيلها، وتوزيع الاختصاصات الادارية، وممارستها بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، من اجل تنفيذ السياسة العامة للدولة.

وقد حظى موضوع التنظيم الاداري بالاهمية الكبرى، وحظيت الدراسات الادارية المتعلقة به مكانة مرموقة، واصبح موضع اهتمام متزايد ومستمر لدى العلماء والفقهاء. وقد دفعت هيبة التنظيم الاداري بعض الفقهاء الى دراسته كعلم مستقل.

وبازدياد حجم الواجبات والمسوولیات الملقاة على عاتق الدولة الحديثة، والطموحات التي تسعى الى تحقيقها، فليس من الوارد حديثا تحت تاثير الاتجاهات الديمقراطية في الحكم، وتاثير العوامل السياسية والقانونية والفنية، الى زيادة الاهتمام بالتنظيم الاداري، وفقا للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الخاصة بكل دولة.

ومع تعدد وظائف الدولة، وتشعبها، وتنوع مشكلاتها على الصعيدين المركزي (الوطني)، والمحلي، اصبح الاهتمام بالتنظيم الاداري ضرورة لا بد منها كي تتمكن السلطة الادارية من النهوض بوظائفها، وممارسة اختصاصاتها، من اجل تحقيق الهدف الذي من اجله وجدت، والمتمثل بتحقيق السياسة العامة للدولة.

وتنتهج الدول في تنظيمها الاداري اسلوبين هما: الاسلوب المركزي والاسلوب اللامركزي. ويعني اسلوب المركزية الادارية حصر الوظيفة الادارية في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، اي في يد السلطة المركزية. اما اسلوب اللامركزية فيعني توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية والادارة المحلية، او اللامركزية الاقليمية، بحسبانه اسلوب من اساليب التنظيم الاداري، احتلت مكانة مهمة ومتميزة في النظم الحكم الداخلية لمختلف دول العالم، لما كانت تشربه السياسيون والايديولوجيون الى تاييده، لما لها من اثار مهمة في المجالات كافة من سياسية واقتصادية واجتماعية، ان المجتمعات الحديثة تختلف عن سابقتها في فلسفة الحكم، واسلوبه، واهدافه، وتقاسم مسوولياته.

ولعب العوامل الجغرافية والطبيعية دور كبير في تحديد نوع التنظيم الاداري، ولذلك لما لهذه العوامل من تاثير في تحديد قدرة الدولة على ادارة اقليمها

بالأسلوب المركزي و اللامركزي. وتتمثل هذه العوامل في مساحة الدولة، وعدد السكان، والبيئة الداخلية فيما إذا كانت ذات طبيعة جبلية أو سهلية أو ساحلية، وما إلى ذلك من عوامل طبيعية تؤثر في أسلوب التنسيق بين الوحدات الادارية في الدولة. وعلى سبيل المثال إذا كانت الدولة ذات مساحة صغيرة فمن الطبيعي أن تتجه إلى الأخذ بالنظام المركزي. أما إذا كانت ذات مساحة كبيرة فالأجدى أن يكون الأخذ بالأسلوبين المركزي واللامركزي. وهذا بدوره يتوقف على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة.

وبدورها تؤثر العوامل السياسية في تحديد نوع التنظيم الاداري الذي يسود في الدولة. وذلك حسب الايديولوجيا التي يتبناها النظام السياسي. فايديولوجيا النظام السياسي تحدد إلى درجة كبيرة نوع التنظيم الاداري المطبق في الدولة ما. وذلك حسب تأثير القيم والمبادئ والعادات والتقاليد التي يعتنقها الشعب في ظل النظام السياسي، والتي تشكل في مجموعها الفكر السياسي للدولة، وايديولوجيتها في مرحلة من مراحل تطورها. وعلى سبيل المثال كان الاتحاد السوفيتي سابقاً يعتنق المذهب الاشتراكي، ويتبنى مبدأ المركزية الديمقراطية في الحكم، وهذا ما جعله يلوذ بالتنظيم المركزي بكل ما تعنيه من الفصل بين السلطات في النظم الغربية الليبرالية. أما إذا كانت ايديولوجيا الدولة وفكرها السياسي يقوم على الفردية والليبرالية، أي على مذاهب الحرية الفردية والديمقراطية في مفهومها الغربي، فإنها ينعكس في الواقع على نوع التنظيم الاداري المطبق في هذه الدول، فنجد فيها توسعاً في التنظيم اللامركزي، مع تخفيف سيطرة التنظيم المركزي.

وأخيراً تكون عناصر الزمن هي عالم الغد والمعرفة المتسارعة، والتكنولوجيا المتطورة، والاتصالات المذهلة، والبرمجيات الالكترونية، وكل ذلك في ظل الدولة بالحكومة الالكترونية، فكل هذه التطورات بشكل مباشر وغير مباشر على التأثير على محددات التنظيم الاداري، وعلى خيار الشكل المركزي، و

Damascus University

اللامركزي. في التنظيم الاداري. فحجم المتغيرات التنظيمية التي يشهدها عالمنا المعاصر في المجالات الالكترونية. ادى الى اعادة نظر الحكومات في عدد الوزارات القائمة. وادمج بعض منها. وانشاء وزارات جديدة ذات هياكل وانشطة جديدة. كما ان القرارات المتخذة في المركز. ومع تقدم وسائل الاتصال الحديثة. تصل فيها الى بعد وحدات الادارية في وقت قياسي. التي تعمل في ادارات المركز المتصلة بشبكة اتصالات مركزية محكمة. الامر الذي يؤمن تحقيق السيطرة اللازمة لتنفيذ القرارات المتخذة من المركز. وتنفيذها. ويقوي داخل السلطة المركزية في الانشطة والفعاليات الادارية والاقتصادية كافة. والمحافظة على وظائف الدولة التقليدية المتمثلة بالدفاع الوطني. وحفظ الامن في الداخل. واقامة العدل. وكل هذا من شانه ان يعزز التوجه نحو الاخذ بالاسلوب المركزي في التنظيم الاداري.

وعليه فان ما يميز الانظمة الادارية المعاصرة في اختيار نوع التنظيم الاداري يتوقف على الالية او الاسلوب المعتمد في توزيع الاختصاصات قانونا بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. كما سنرى لاحقا. وفق الاسلوب الالكتروسكوني او اللاسلكي.

وقد اخذت الدول. وبدرجات متفاوتة من حيث الاتساع. او التخفيف. وحسب ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. بالجمع بين الاسلوبين المركزي واللامركزي في التنظيم الاداري لعاد للدولة.

وعلى هذا. تتضمن دراسة التنظيم الاداري. بيان الاحكام الخاصة بالشخصية المعنوية العامة. من حيث طبيعتها وخصائصها وانواعها. والنتائج التي تترتب عليها. والاحكام الخاصة بالمركزية الادارية واللامركزية الادارية. باعتبارهما اسلوبين رئيسيين للتنظيم الاداري في الدولة الحديثة.

وعليه ينقسم هذا الباب الى الفصول الاتية:

الفصل الاول: الشخصية المعنوية العامة.

الفصل الثاني: التنظيم الاداري المركزي (المركزية الادارية).

الفصل الثالث: التنظيم الاداري اللامركزي (اللامركزية الادارية).

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الأول

الشخصية المعنوية العامة

La Personnalité Morale

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يقتضي الحديث عن وجود مصالح و حاجات محلية ذاتية متميزة عن المصالح القومية، ومحددة في نطاق محلي او مرفقي، تقوم بها اجهزة و هيئات منبثقة عن ابناء الوحدة المحلية، ومرتبطة بها، و مستقلة عن السلطة المركزية، هو الاعتراف للوحدات الادارية المحلية او الاقليمية بالشخصية المعنوية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة.

ويترتب على منح الشخصية المعنوية الى الهيئات المحلية عدها وحدات معنوية (اقليمية) مستقلة عن الافراد المكونين لها، لان اللامركزية الادارية تعني اول ما تعني به، هو خلق اشخاص معنوية عامة داخل الدولة تكون مستقلة عن شخصية الدولة، وكلها تخضع الى رقابتها، وتقوم بإشباع الحاجات المحلية المتميزة، و النشاط الذاتي الخاص بها.

وهذا يعني ان الترابط واضح بين استقلال الهيئات المحلية من جهة، والاعتراف لها بالشخصية المعنوية من جهة اخرى، وهو ما يقتضي بيان طبيعة الشخصية المعنوية، وطبيعتها، وخصائصها، وانواعها، و النتائج التي تترتب عليها، وكيفية انقضاء الشخص المعنوي العام.

ويمكن القول ان لنظرية الشخصية المعنوية العامة في نطاق القانون الاداري اهمية بالغة، وميزة اكثر من القانون الخاص، وعلى وجه اكثر تحديد القانون المدني، يعنى بدرجة اساسية بالاشخاص الطبيعية، مع التنويه الى وجود قواعد مشتركة بين القانونين الاداري والمدني في بيان تفاصيل نظرية الشخص المعنوي او الاعتباري.

وسنقوم بتقسيم هذا الفصل الى المباحث الاتية:

المبحث الاول: مفهوم الشخصية المعنوية وانواعها.

المبحث الثاني: الاثار التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية.

المبحث الثالث: انتهاء الشخص المعنوي العام.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

مفهوم الشخصية المعنوية وأنواعها

تطلق تسمية الاشخاص المعنوية على كل مجموعة من الاشخاص تستهدف غرضا مشتركا. كما انها تطلق على كل مجموعة من الاموال لتحقيق هدف محدد. وبذلك تصبح مجموعة الاشخاص او الاموال من الاشخاص القانونية، التي لها ذمة مالية مستقلة، وكيان قانوني متميز ومستقل عن ذمم الافراد المكونين له.

أولا- مفهوم الشخصية المعنوية:

يستعمل القانون المدني مصطلح الشخصية الاعتبارية. الا ان الفقه يرجح تعبير الشخصية المعنوية الذي يطلق على مجموعة من الاشخاص التي تهدف الى تحقيق غرض معين، او مجموعة من الاموال التي تخصص لغرض معين، شريطة ان يعترف لها القانون بالشخصية القانونية. فتصبح بذلك اهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. وعلى هذا، فالشخص المعنوي هو مجموعة من الاشخاص او الاموال التي اعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية لتحقيق هدف معين.

والاشخاص المعترف بها قانونا نوعان:

- **الشخص طبيعية:** هي الانسان نفسه، فله وجود مادي حقيقي، وعقل، وارادة ظاهرة.
- **الشخص المعنوي او الاعتباري:** هو الذي ينشأ عن تكتل مجموعة من الاشخاص، او رصد مجموعة من الاموال لغرض معين، ضمن شروط معينة، فيكون له شخصية مستقلة عن الاشخاص الذين يؤلفونه، او يديرونه، ويدخل بناءه لصفة كطرف من طرف الحق، ويظهر به القانون ويعامله كما لو كان شخصا حقيقيا، فيقر له الحقوق، ويفرض عليه الواجبات، ويجيز له التعامل مع الغير، واكتساب الحقوق، والتعاقد.

ثانيا- أنواع الأشخاص المعنوية:

تقسم الاشخاص المعنوية وفق احكام القانون المدني الى قسمين:

- **اشخاص معنوية خاصة:** وتخضع الى احكام القانون المدني والتجاري، كالشركات التجارية، والمدنية، والجمعيات الخاصة.
- **اشخاص معنوية عامة:** وتخضع الى احكام القانون العام، وتشمل الدولة، والمحافظات، والبلديات، بالشروط التي يحددها القانون، والمؤسسات العامة، وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية، وكل مجموعة من الاشخاص، او الاموال، تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص في القانون.

يضاف الى ما سبق **الاشخاص المعنوية المهنية:** وتشمل هذه الاشخاص في المنشآت، والنقابات، والنقابات ذات الطابع المهني، وتتولى من حيث المبدأ - ادارة مرافق عامة يحدثها المشرع لتحقيق مصالح عامة.

Damascus University

وتتمتع هذه الاشخاص المعنوية بالاستقلال. وتهدف عند انشائها لخدمة بعض اغراض. وتمارس نشاطها على اشراف عليها.

وفي سورية تعد من اشخاص القانون الخاص حتى الان. وبتقديرنا ان مثل هذه المنظمات التي نشأت بسبب التطور المستمر في مناحي الحياة الاقتصادية. والاجتماعية. انما تقوم بنشاط مرافق عامة ذات طابع اجتماعي. او اقتصادي. ووضعها التنظيمي والقانوني اقرب في الواقع الى اشخاص القانون العام منه الى اشخاص القانون الخاص. ومن ثم نرى ضرورة اعادة النظر في وضعها القانوني. وعدها من اشخاص القانون العام. بالنظر الى المهمة التي تكلف بها لكونها تنفيذا لمرافق عامة اجتماعية. توصلا الى تكييف قراراتها بالصفة الادارية.

ومع ذلك. فالاشخاص المعنوية العامة التي هي موضوع دراستنا تصنف في زمرتين رئيستين هما: الاشخاص المعنوية العامة المحلية. والاشخاص المعنوية العامة المرفقية او المصلحية. وسنقتصر على الاولى منهما.

الأشخاص المعنوية العامة المحلية:

من منطلق تصنيف الاشخاص المعنوية هو ان ينظر الى مدى اختصاص الشخص المعنوي من الناحية الاقليمية. بمعنى ان فكرة الشخص المعنوي المحلي تقتضي ان هذا الشخص لا يستطيع ان يمارس اختصاصاته الا في جزء الاقليم الذي يحدده له المشرع. ويعبر عنه بحدود الوحدة الادارية المحلية. اما الدولة فهي تكون تعد احد الاشخاص المعنوية. وهي تمارس اختصاصاتها على جميع ارجاء الاقليم. وعلى الاقليم المخصصة للاشخاص المعنوية الاخرى. وهذا بالنسبة الى المرافق العامة القومية التي تهيمن عليها الدولة في جميع اجزاء الاقليم.

وإذا كانت الدولة من أهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، فإن الأشخاص المعنوية العامة المحلية تتعدد داخل الدولة، حيث يكون هناك المحافظات، والمدن، والبلديات، والبلدات، والقرى، وهي كأشخاص معنوية عامة محلية تتمتع باختصاصاتها ضمن الحدود الإقليمية المبينة للوحدة بها قانوناً، وفي وفق ما يقرره المشرع له.

وتعدد الأشخاص المعنوية العامة المحلية داخل الدولة ورد في قانون الإدارة المحلية السوري رقم (١٠١) لعام ٢٠١١، حيث جاء في المادة (١) منه: "تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية".

وعلى عن البيان أن تعدد الأشخاص المعنوية العامة المحلية يعني قرار المشرع للوحدات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية المتميزة عن شخصية الدولة. والشخصية المعنوية يعترف بها للوحدة الإدارية المحلية وفق للتعداد الوارد في قانون الإدارة المحلية، وليس للهيئة التي تعبر عن إرادة هذه الوحدات، سواء تمثلت بالمجالس أو المكاتب التنفيذية. فالمجالس المحلية ليست سوى أداة تعبير عن إرادة الوحدة الإدارية المحلية، وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية على الإطلاق. فالذي يتمتع بالشخصية المعنوية هي الوحدة الإدارية ذاتها، لا الهيئة التي تعبر عنها، وتمثلها.

والاعتراف بالشخصية المعنوية العامة يعني حتماً تحقيق الآثار القانونية التي تترتب على منح الشخصية المعنوية إلى الأشخاص اللامركزية، سواء كانت محلية، أو مرفقية. ومن المقرر قانوناً أنه عند الاعتراف بالشخصية المعنوية للشخص المعنوي، فإنه يتمتع بجميع الحقوق، إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعي، وفي الحدود التي يقررها القانون.

المبحث الثاني

الآثار التي تترتب

على ثبوت الشخصية المعنوية

هذه الآثار او النتائج للشخصية المعنوية قد تكون آثارا عامة تشترك فيها اشخاص القانون العام والخاص، و آثارا خاصة تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية لمنشأة للأشخاص للامركزية في جوار الدولة.

أولا- الآثار العامة لثبوت الشخصية المعنوية:

من أثبت قانونا ان هذه الآثار تشترك فيها اشخاص القانون العام والخاص، وهي:

أ- الأهلية القانونية:

وتعني وجود شخص قانوني جديد هو الشخص المعنوي الذي يصبح له مصالح خاصة يحميها القانون، فيتمكن من اكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات في الحدود التي يقررها القانون ويحدد القانون كيفية انشاء الشخص المعنوي وتشكيله، وتبيانه التي تعبر عن ارادته، ومن ثم فان اهلية الشخص المعنوي مقيدة في ممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في مجال نشاطه، وفي حدود الغرض الذي يسعى الى تحقيقه، وفي حال الشخص المعنوي العام المحلي فان

القرارات والتصرفات التي تتخذ هذه الهيئات تتخذ باسم الشخص المعنوي، ولحسابه، وليس باسم الدولة، ولا لحسابها.

ب- الذمة المالية المستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الدولة، وللدولة الحق في الاحتفاظ بهذه الذمة، والتحكم بمصيرها. والذمة المالية للشخص المعنوي تكون مستقلة عن أموال الأفراد المكونين له، مع الإشارة إلى أن الموازنة المالية للمؤسسة العامة تأخذ طابع الميزانية التجارية، وأموالها تعد من أموال الدولة العامة بقانون، ومن ثم فهي لا تخضع للحجز، ولا يجوز التصرف فيها، ولا يجوز كسبها بالتقادم.

ج- الموطن المستقل:

للشخص المعنوي موطن مستقل يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته. وفي الموطن يتم تبليغ الأوراق الرسمية والقضائية المتعلقة بالشخص المعنوي، كما يتم تحديد المحكمة المختصة في نظر الدعوى التي ترفع منه، وعليه.

د- أهلية التقاضي:

يتمتع الشخص المعنوي بأهلية التقاضي، فيكون مدعياً أو مدعى عليه، فله الحق في أن يقاضي الغير ويقاضيه، كما للأشخاص المعنوية حق مقاضاة بعضها بعض، وفي جميع الحالات يكون ممثل الشخص المعنوي طرفاً في الدعوى، ولكنه لا يظهر فيها بصفته الشخصية، بل بصفته الوظيفية. ولا يباشر حق التقاضي عن الشخص المعنوي أحد مجموعة من الأشخاص الطبيعيين الذين يمثلونه، وينوبون عنه، ويعبرون عن إرادته، ومن مقتضيات أهلية التعاقد عدم قبول الدعوى في حال رفعها على ممثل الدولة من دون الممثل القانوني للوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية، وذلك لانتفاء الصفة في رفع الدعوى.

هـ- أهلية التعاقد:

يتمتع الشخص المعنوي بأهلية التعاقد، وقبول الهبات والوصايا، والقيام بالتصرفات القانونية كافة التي لا تتعارض مع الأهداف التي قام من أجل تحقيقها.

ويترتب على هذه النتيجة أن الوحدات الادارية المحلية ذات الشخصية المعنوية تمارس الاختصاصات والصلاحيات التي اسندها لها القانون، ولا يكون للسلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة هذه الاختصاصات والصلاحيات، لان مثل هذا الحلول غير مقبول في فقه النظام اللامركزي، الا اذا وجد نص صريح يتيح للسلطة المركزية حق الحلول، وهذا الحق يكون على سبيل الاستثناء، لان الاصل العام في اللامركزية حق الاشخاص المعنوية في المبادأة بالتصرف بما يدخل ضمن صلاحياتها واختصاصاتها، على أن حق المبادأة لا يتعارض مع خضوع بعض أعمال الاشخاص المعنوية العامة المحلية الى رقابة السلطة المركزية، وقيد هذه السلطة بتصديق أو رفض صادرة عن هذه الاشخاص، أو العمل على الغائها، أو وقف تنفيذها، فالاصل مقرر بقيد الاشخاص اللامركزية بالنسبة لمباشرة الاعمال الداخلة في اختصاصها، وذلك نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة.

و- الاستقلال بالمسؤولية:

يستقل الشخص المعنوي بمسؤوليته، حيث يكون مسؤولا من الناحية المدنية وفق قواعد المسؤولية التقصيرية والعقدية، ما المسؤولية الجزائية فلا تقع إلا على ممثل الشخص المعنوي الذي يكون قد ارتكب جريمة أثناء ممارسته لوظيفته، مع ذلك قد يتعرض الشخص المعنوي الى عقوبة جزائية، ولكن هذه قد تكون على شكل غرامة، أو مصادرة، وكذلك عقوبة الحل.

ثانيا- الاثار الخاصة التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية العامة:

يترتب على تمتع الوحدات الادارية المحلية بالشخصية المعنوية العامة الى جوار الدولة، بعض الآثار الخاصة التي نجملها في النقاط الآتية:

أ- اللجوء الى أساليب القانون العام:

للاشخاص المعنوية العامة المحلية الحق في استخدام اساليب القانون العام في تحقيق وظائفها، أي العمل التصرفات القانونية التي تصدر عن الوحدات الادارية المحلية ذات الشخصية المعنوية، والتي تصدر عليها بارادتها المنفردة من قبيل القرارات الادارية التي تخضع في قواعدها التي تخضع لها القرارات

الادارية بصورة عامة، من حيث قبول الطعن فيها امام القضاء الاداري بالالغاء، و التعويض، و مكنية تنفيذها جبرا على الافراد من دون حاجة اللجوء الى القضاء. فيكون لها بذلك المزايا والحقوق التي تتمتع بها القرارات الصادرة عن الدولة.

كما ان للاشخاص المعنوية العامة المحلية حق نزع الملكية للمنفعة العامة جبرا عن صاحبها بصفة موقتة، او دائمة، وله حق الاستيلاء المباشر، وحق التنفيذ المباشر لقراراتها. كما ان النشاط الذي تباشره يأخذ صفة النشاط الاداري الذي تقوده المرافق العامة، ويخضع الى القواعد التي تحكم المرافق العامة من حيث المساواة، و المجانية، و الانتظام، و التغيير و التكيف مع متطلبات الخدمة العامة.

ـ عندما تلجأ المرافق المحلية الى استخدام وسائل القانون الخاص، واساليبه، فعندها يخضع هذا النشاط الى احكام القانون الخاص، وليس الى حكام القانون الاداري.

ب- عقود الشخص المعنوي العام:

تعد العقود التي تبرمها الهيئات التي تمثل الاشخاص المعنوية العامة المحلية عقودا ادارية، بشرط ان هذه الاشخاص هي من اشخاص القانون العام، وانه قد استجمعت هذه العقود الشروط المطلوبة لعد العقد عقدا اداريا، وتبعا لذلك، فهي تتمتع بحقوق السلطة العامة وامتيازاتها بشأن العقود الادارية، من حيث الفسخ، و التعديل بالزيادة او النقصان، و التنفيذ على حساب المتعاقد في حالة تأخره عن التنفيذ، و هكذا.

ج- أموال الشخص المعنوي العام:

تعد اموال الاشخاص المعنوية العامة المحلية من الاموال العامة، وتتمتع بالحصانة القانونية المقررة للاموال العامة، من حيث عدم جواز التصرف فيها، وعدم جواز كسبها بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها، كما تتمتع بالحماية الجزائية المقررة في قانون العقوبات لحماية الاموال العامة المملوكة للدولة، من جهة اخرى اذا كانت الوحدات الادارية المحلية ذات الشخصية المعنوية تستقل باموالها عن اموال الدولة، وله حق التصرف فيها ضمن القيود التي تحكم التصرف في الاموال العامة، الا انه ليس للشخص المعنوي العام المحلي ان

يستعمل مالا خاصا بشخص معنوي اخر. لا يعد ان هذا الاخير قد اموال الشخص المعنوي العام تعد من الاموال العامة اذا كانت مخصصة للمنفعة العامة. لا انه يمكن للشخص المعنوي العام ان يمتلك اموالا خاصة. فتعد عندها من الدومين الخاص. وتخضع الى احكام القانون الخاص.

د- موظفو الشخص المعنوي العام:

يعد الموظفون في الوحدات الادارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية موظفين عموميين. وعلاقتهم بالشخص المعنوي العام المحلي علاقة تنظيمية. والاصل في هذه العلاقة ان تنظمها قوانين خاصة. كموظفين عموميين محليين. وان قانون الوظيفة العامة لا يسري عليهم الا استثناء. الا ان هذا لا ينفي قيام المشرع بتطبيق قانون الوظيفة العامة عليهم عن طريق نظام خاص بهم من الاحكام. ولا يلغي كذلك من تطبيق النصوص الواردة في قانون العقوبات التي تعاقب على الجرائم التي يرتكبها موظفون عموميون. ولا يلغي كذلك ان يكون للاشخاص المعنوية نظام خاص لموظفيها. او لفئة خاصة بالذات منهم.

هـ- منازعات الشخص المعنوي العام ومسؤوليته:

يختص القضاء الاداري في نظر المنازعات التي تثار بين الاشخاص المعنوية العامة المحلية وبين الاشخاص العامة. وبينها وبين الافراد. ما لم تتخذ هذه المنازعات صفة المنازعات المدنية فيختص بنظرها القضاء العادي عندئذ كما تخضع مسؤولية الاشخاص المعنوية العامة المحلية الى قواعد خاصة تختلف عن قواعد المسؤولية المقررة في القانون المدني. ولا سيما فيما يتعلق بترتيب مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية هذه الاشخاص على اساس المسؤولية بدون خطأ. او على اساس نظرية المخاطر.

من جهة ثانية يستقل الشخص المعنوي المحلي بتحمل المسؤولية عن الاعمال والتصرفات الصادرة عنه. سواء كانت عملا ماديا. او قانونيا (القرارات والعقود الادارية). وسواء قامت المسؤولية على اساس تقصيري او

تعاقدي، فلا في حال الحكم على الشخص المعنوي فلا يتحمل التعويض من ميزانيته الخاصة، لأن هذه الأعمال والتصرفات تكون منسوبة إلى الشخص المعنوي المحلي، وليس إلى الدولة.

ولا يلغي قيد هذه المسؤولية يخضع بعض تصرفات الأشخاص اللامركزية إلى تصديق السلطة المركزية، ما دامت هذه التصرفات صادرة عليه بمقتضى ما له من حق المبادأة في اتخاذ القرار، والتصرف بما يدخل في نشاطه، نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية العامة المحلية.

و- عدم الاستقلال في مواجهة الدولة:

تمتع الأشخاص المعنوية بالشخصية المعنوية العامة لا يعني استقلالها المطلق في مواجهة الدولة، إذ يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف، لضمان احترام الأشخاص المعنوية للقانون والسياسة العامة للدولة، وتحقيق الغرض الذي وجدت من أجله.

المبحث الثالث

انتهاء الشخص المعنوي العام

يحسن ان الدولة احد الاشخاص المعنوية العامة. فانقضاء شخصيتها يكون بفنائها. بزوال ركن من اركانها، او فقدانه. ويكون ذلك كما لو تفككت الدولة الى دول عدة، او اندمجت بدولة اخرى، او فقدت اقليمها، او هلك سكانها جميعا، او هجروها، او انعدمت السلطة السياسية فيها بسبب ثورة، وهذه الحالات يبينها القانون الدولي العام.

اما الاشخاص المعنوية العامة الاخرى فتنقضي شخصيتها بالاداة ذاتها التي نشأت بها. فما نشأ الشخص المعنوي العام الاداري المحلي او المرفقي، بقانون فيكون الغاؤه بقانون، وما انشأ بمرسوم او بقرار، فيكون الغاؤه بالاداة ذاتها، اي بمرسوم او بقرار.

ومثال ذلك صدور قانون يعيد تقسيم الوحدات الادارية المحلية في الدولة، فينغي بعضها، ويستحدث غيرها، او يدمجها في بعضها. كما هو حال قانون الادارة المحلية السوري رقم (١٠١) لعام ٢٠١١ الذي صدر بقانون، او مرسوم، يقضي بحل مجلس ادارة الشخص المعنوي فيما الشخص يبقى قائما حتى يتم تعيين اشخاص آخرين. ومثال ذلك، ما نصت عليه المادة (١٢٢) من قانون الادارة المحلية السوري رقم (١٠١) لعام ٢٠١١، والتي جاء فيها: "لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، وتتم الدعوة الى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوما من تاريخ الحل". ويقضي هذا الحل ليس فناء الشخص المعنوي العام المحلي، او زواله، بل تبقى شخصيته قائمة، وذلك لان الشخصية تعد كلية مشمولة من الناحية العملية، لعدم وجود من يعبر عن ارادتها قانونا، وذلك حتى انتخاب المجلس المحلي الجديد.

ويصدق الامر بالنسبة الى انقضاء الشخص المعنوي المرفقي، او المهني، بالغائه، او حله، وذلك بالطريقة التي نشأ بها، او باندماجه بشخص معنوي

مرفق آخر. ويكون ذلك بالنسبة الى المؤسسات العامة بسحب شخصيتها، و بالاستغناء عنها و بادماجها في مؤسسة عامة أخرى. وفي هذه الحالة تؤول اموالها الى الجهة الادارية (الوزارة) التي كانت تتبعها، او الى مؤسسة عامة جديدة، او هيئة عامة جديدة اذا زالت شخصيتها بطريق الاندماج.

ما فيما يتعلق باموال الشخص المعنوي العام، وايا كانت الصورة التي يتخذها فيه، فان اموالها تنتقل الى الجهة التي حددها القانون، او القرار الصادر بالغائه، او حله. والا فان اموالها تضاف الى الاموال العامة المملوكة للجهة التي يتبعها هذا الشخص.[1]

[1] راجع في تفصيل ما تقدم: الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 198.

الفصل الثاني

التنظيم الإداري المركزي

(المركزية الإدارية)

La Céntralisation Administrative

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تعد المركزية واللامركزية صورتين من صور التنظيم الاداري العام تتبنى تطبيقهما الدولة في تنظيم جهازها الاداري. وتسيير مرافقها العامة. وتلجأ الدول عادة بهاتين الصورتين. او باحداهما. بالقدر الذي يتلاءم ويتناسب وفلسفتها السياسية العامة في الحكم.

ويتعبير آخر فان توزيع النشاط الاداري بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية قد يتجاذبه اتجاهان يذهب الاول مذهبا الى حصر الوظيفة الادارية كلها في يد السلطة المركزية. فلا تشارك فيها هيئات اخرى. وهو ما يطلق عليه اسم المركزية *La Centralisation*. فيما يذهب الاتجاه الآخر الى توزيع هذه الوظيفة بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية او مصلحية. او مرفقية. وهو ما يطلق عليه اسم اللامركزية الادارية *La decentralization administrative*.

وهذان الصورتان او تلك يعد بعض نماذج من التنظيم الاداري. كنموذج التركيز او عدم التركيز الاداري. فالبعض يقبل الاكثر شيوعا في دول عالمنا المعاصر. اذ تلجأ من الدولة سلطتها ووظيفتها الادارية عبر احد هذين النظامين. او بالجمع بينهما معا. حسب ظروف كل دولة من سياسية و اقتصادية و اجتماعية.

وسوف نستعرض في هذا موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الاتية:

المبحث الاول: مفهوم المركزية الادارية.

المبحث الثاني: اركان المركزية الادارية ومظاهر السلطة الرئاسية.

المبحث الثالث: تقدير النظام المركزي.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

مفهوم المركزية الإدارية

المركزية الادارية *La Centralisation Administrative* اسلوب من اساليب التنظيم الاداري الذي يقوم على مبدأ جمع الوظيفة الادارية وتركيزها في يد السلطة المركزية في العاصمة، و عن طريق ممثليها الذين يعملون في العاصمة، و في الاقاليم، باسمها، ولحسابها، ويخضعون لها خضوعا رئاسيا.

ويتبين مما سبق أن السلطة التنفيذية المركزية في نظام المركزية الادارية هي التي تتولى ادارة المرافق العامة جميعها في الدولة، سواء كانت هذه المرافق مركزية أو محلية، وهي تتولاها مباشرة، أو بواسطة ممثليها في العاصمة، و في الاقاليم، والسلطة التنفيذية المركزية هي التي تتولى بتنفيذ القوانين في ارجاء الدولة كافة، وهذا يعني أنه ليس هناك في الدولة من شخصية اعتبارية سوى شخصية الدولة، وجميع المرافق العامة تكون تابعة لشخصية الدولة.

تتخذ المركزية الادارية احدى صورتين: المركزية الادارية المطلقة (التركيز الاداري) *Concentration*، والمركزية النسبية (عدم التركيز الاداري) *Déconcentration*، وسنتناول بيان هاتين الصورتين تباعا:

أولا- المركزية المطلقة (التركيز الاداري):

Concentration

يقصد بهذه الصورة من صور المركزية الادارية حصر سلطة البت والتقرير النهائي في جميع الامور الادارية بيد الرئيس الاداري الذي يكون له وحده سلطة اتخاذ القرارات من دون مشاركة حقيقية من المرؤوسين في الوحدات الادارية المختلفة، سواء كان هؤلاء يقيمون في العاصمة، أو في الاقاليم.

ويقتصر دور النواب والمرؤوسين على مجرد تنفيذ ما يصدره الرئيس الاداري الاعلى من قرارات.

وقد يكون الرئيس الاداري الاعلى هو رئيس الدولة، او رئيس مجلس الوزراء (الوزير الاول)، او الوزير المختص، او كبار الموظفين الحكوميين، او رئيس احدى الهيئات اللامركزية المرفقية، او المحلية، او غيرهم من رؤساء الهيئات والمصالح والادارات المختلفة في الدولة.

ولا يحول هذا الشكل من المركزية المطلقة من دون تخويل الوزراء لممثليهم في الفروع بالاقاليم بعض الاختصاصات الفنية، او الاستشارية، او تحضير مشروعات القرارات. ولكن هذا لا يغير من صورة المركزية، حيث ان سلطة البت النهائي تبقى من اختصاص الرئيس الاداري الاعلى، او السلطة المركزية التي تقرر وحدها اصدار القرارات.

من جهة اخرى فان صورة التركيز الاداري قد تقع في النظام المركزي و النظام اللامركزي الاداري. ومثل هذا النظام وان كان له ميزة العمل على تحقيق تجانس النظام الاداري في الدولة، الا ان له مساوئ عدة برزها استحالة قيام الرئيس الاداري الاعلى بتصريف الامور كافة سواء بنفسه، او من خلال مكاتبه في العاصمة، فضلا عن البطء في اصدار القرارات، مع ما يترتب على ذلك من ضياع في الوقت والمال نتيجة الاتصال بالعاصمة، وعرقلة سير العمل الاداري. لذلك فان نظاما كنظام التركيز الاداري المطلق، او المركزية المطلقة، لا يتصور تطبيقه في دول عالمنا المعاصر، بسبب تزايد وظائف الدولة، وتنوع نشاطها وتعقده.

ثانيا- المركزية النسبية (عدم التركيز الاداري):

نظرا لصعوبة، واستحالة، الاخذ بنظام المركزية الادارية المطلقة (التركيز الاداري) في دول عالمنا المعاصر، ولتخفيف من حدة التركيز الاداري لجأت الدول الى تنويع اسلوب اقل شدة يتمثل في الاخذ بنظام عدم التركيز الاداري.

ويعني نظام عدم التركيز الاداري قيام الرئيس الاداري بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض اختصاصاته، الى نوابه، او مرؤوسيه، سواء المقيمين في العاصمة، او الاقاليم، ومن دون الرجوع اليه في هذه الامور.

وعدم التركيز الاداري قد يكون داخليا او خارجيا.

أ- عدم التركيز الداخلي:

يعني عدم التركيز الداخلي نقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض الامور الادارية من الرئيس الاداري الاعلى (صاحب الاختصاص الاصيل) الى احد نوابه، او كبار مرووسيه المقيمين معه في العاصمة، اي في ديوان الوزارة بعد.

ب- عدم التركيز الخارجي:

ويعني نقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض الشوون الادارية من الرئيس الاداري في العاصمة الى احد ممثلي السلطة المركزية المقيمين في الاقاليم، اي خارج العاصمة.

وفي كلتا الصورتين من صور عدم التركيز الاداري يمكن ان نلحظ ان عدم التركيز الاداري لا يستلزم تعدد السلطات الادارية، اذ انه يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين اعضاء سلطة ادارية واحدة، اي بين السلطة المركزية وممثليها في الاقاليم.

وهولاء الاعضاء، وان مارسوا سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الامور التي هي من اختصاصات الرئيس الاداري الاعلى، فهم غير مستقلين عن السلطة المركزية، اذ يمارسون اختصاصاتهم داخل نطاق السلطة الرئاسية التي يخضعون لها، ويكونون تابعين لها، اي انهم يمارسون صلاحياتهم ضمن اطار السلطة التسلسلية، وتحت رقابة الرئيس الاداري، واشرافه.

ومن فوائد الاخذ بنظام عدم التركيز الاداري، او المركزية النسبية، او التي تسمى ايضا "اللاوزارية"، التخلص من التركيز الشديد في السلطة بسبب التي تترتب عليه سابقا، والمتمثلة في عجز الرئيس الاداري عن تقديم الخدمات بسرعة، وكفاءة، وبجدة في صدر القرارات، وضياع الوقت والعمل، وعرقلة سير العمل الاداري.

وعدم التركيز الاداري يودي الى تخفيف العبء عن عاتق الرئيس الاداري الاعلى، وتوفير الوقت، والجهد، والعمل، ويجعل اصدار القرارات قريبا من المواطنين في الاقاليم التي يقيمون فيها، ويعمل على تزويد ممثلي السلطة

المركزية بالخبرة والدراية في مجال العمل الاداري، الامر الذي يكفل التغلب على الصعوبات والعقبات التي توجه سير العمل الاداري سواء في العاصمة او في الاقليم.

وفي نظام عدم التركيز تبقى وحدة الدولة القانونية والسياسية راسخة وموطدة. فالسلطة المركزية في العاصمة هي التي تقرر، وتنهي، وتامر، وهي تقوم بذلك على المستويين المركزي والمحلي من خلال موظفيها، ومثل هذا الامر يمكن ذكره من اثبت في معظم القضايا التي تعرض على ممثلي السلطة المركزية الذين يبقون خاضعين الى رقابة السلطة المركزية في العاصمة، ويخفف بالتالي عن كاهل السلطة المركزية، حيث تصبح الكثير من الامور من اختصاص ممثلي السلطة المركزية بموجب القانون.

وهكذا فان عدم التركيز الاداري يمثل خطوة نحو الاخذ بنظام اللامركزية الادارية.

ح- وسائل تحقيق عدم التركيز الاداري

يتحقق عدم التركيز بوسيلتين هما بالقانون اي بارادة المشرع، و بالتفويض في بعض الاختصاصات:

١- تحقيق عدم التركيز من خلال إرادة المشرع:

يتحقق عدم التركيز الاداري عن طريق ارادة المشرع، والتي بتوزيع الاختصاصات بمقتضى نصوص تشريعية بين اعضاء السلطة الادارية الواحدة، وبين الرئيس الاداري الاعلى والمرؤوسين، ومثلي الوزراء والمحافظين. وفي هذه الحالة يتم اتخاذ القرارات من دون حاجة لترجوع الى الرئيس الاداري الاعلى.

٢- تحقيق عدم التركيز من خلال التفويض في الاختصاصات:

ويعني تفويض الرئيس الاداري الاعلى لجزء من اختصاصاته التي يستمدها من القانون الى بعض اعضاء السلطة الرئاسية الخاضعين الى رئاسته. ويستطيع المفوض اليه اتخاذ قرارات فيما فوض فيه دونما حاجة لترجوع الى الرئيس الاعلى المفوض.

والتفويض قد يكون كتابيا وقد يكون شفهيا، وقد يكون مطلقا او مقيدا بزمن معين. ولكن لا يمكن ان يكون التفويض شاملا، حيث ان التفويض الشامل

بالاختصاصات كافة باطل. وهكذا لا يجوز مثلاً للوزير ان يفوض غيره برسم سياسة الوزارة. فمثل هذا التفويض لا يجوز، وفق مبدأ "الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض". وإن مباشرة السلطة لاختصاصاتها هو واجب قانوني وليس حقاً للتصرف فيه على هواها، إلا إذا كان التفويض بقانون.

ويترتب على ذلك في حالة التفويض أن ليس للمرؤوس ان يفوض غيره في الاختصاص المفوض به وفق القاعدة المذكورة "الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض". وتبقى المسؤولية على عاتق المفوض، حيث إن المسؤولية لا تفوض، والمسؤولية من جانب المرؤوس تتحدد وفق مبدأ "تعادل السلطة والمسؤولية". كما إن تصرفات المفوض اليه خارج نطاق التفويض تكون باطلة، وغير مشروعة.

ولكن هل يمكن للرئيس الاداري الاعلى الذي فوض جزءاً من اختصاصاته ان يمارسها في اثناء فترة قيام التفويض؟

يجيب الفقه على هذا السؤال بالتمييز بين نوعين من التفويض: التفويض في الاختصاص، والتفويض في التوقيع. ويترتب على هذه التفرقة النتائج الآتية:

- في تفويض السلطة لا يستطيع المفوض ممارسة الاختصاصات التي فوضها الى المفوض طيلة مدة التفويض. أما التفويض في التوقيع فلا يجرد المفوض من ممارسة حق التوقيع إلى جوار المفوض اليه.
- التفويض في السلطة يوجه الى المفوض اليه بصفته الشخصية، وهذا التفويض لا ينتهي إذا تغير شخص المفوض إليه. أما التفويض في التوقيع فهو شخصي، وينتهي إذا ما تغير شخص المفوض أو المفوض إليه.

المبحث الثاني

أركان المركزية الإدارية

ومظاهر السلطة الرئاسية

تستلزم المركزية الإدارية كي اركان ينبغي توافرها مجتمعة لتقول بوجودها. يضاف الى ذلك وجوب توافر مظاهر السلطة الرئاسية من خلال سلطة الرئيس الاداري على اشخاص مرؤوسيه، واعمالهم:

أولا- أركان المركزية الإدارية:

تقوم المركزية على اركان ثلاثة هي:

أ- تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية وحدها:

تقوم المركزية الادارية على تجميع الوظيفة الادارية، وتركيزها بيد السلطة المركزية، اي تقوم على استئثار الحكومة الموجودة في العاصمة بالسلطات كافة التي تخولها لها الوظيفة الادارية، والتي تشمل الدولة في جميع مرافقها العامة القومية، والمحلية.

وفي نظام المركزية الادارية لا مكان لمجالس محلية او بلدية منتخبة، والموظفون في الاقاليم ليسوا سوى عمال السلطة المركزية الذين يمارسون جزء من الاختصاصات لحساب السلطة المركزية، وباسمها. وعليها يكون لهذه السلطة وحدها حق اصدار القرارات اللازمة لسير العمل الاداري في الدولة بأسرها. وأكثر ما تتجلى مظاهر التركيز الاداري في مرفق الامن والشرطة الذي يسهر بشكل حثيث وفعال في ضمان وحدة الدولة القانونية والسياسية.

ب- خضوع ممثلي السلطة المركزية إلى نظام التسلسل الإداري:

يعد نظام التسلسل الرئاسي الاداري من خصائص نظام المركزية الادارية، حيث يتم توزيع موظفي الوزارات والمرافق والادارات المركزية على درجات متصاعدة متدرجة تدرجا هرميا، يسمى بالسلم الاداري، حيث نجد في

قاعدة هذا السلم صغار العاملين والموظفين. وفي قمته الوزراء كل في وزارته.[1]

وظاهرة التسلسل الاداري في نظام المركزية لا تنفي وحدة الجهاز الاداري في الدولة، بخضوع كل موظف الى رئيسه الاعلى وصولا الى الرئيس الاداري الاعلى، اي الى الوزير. فموظفي الجهاز الاداري غير مستقلين ازاء السلطة المركزية، وفي كل صور التركيز او عدم التركيز الاداري.

كما ان مقتضى التسلسل الاداري العضوي ان يقابل التدرج في التصرفات القانونية التي تصدر من موظفي الجهاز الاداري، بحيث لا يجوز لموظفي الدرجات الادارية الدنيا التصرف على خلاف الضوابط والقرارات الصادرة عن رؤسائهم، والا كانت القرارات التي يتخذونها غير مشروعة. فنظام التسلسل لا يعني فقط التقيد بمبدأ المشروعية الذي يتدرج بالخضوع الى القانون، بل يقتضي خضوع التصرفات الصادرة عن كل موظف الى القرارات الصادرة عن الرؤساء في الدرجات العليا، واطاعة الموظف الادنى للموظف الاعلى.

وهذه الطاعة الرئاسية ان كانت تعني تبعية كل مرؤوس لرئيسه الاعلى، فهي بالمقابل تعني ان السلطة الرئاسية تتقرر للرئيس الاداري على مرؤوسيه.

ج- السلطة الرئاسية:

في نظام المركزية الادارية تتقرر السلطة الرئاسية للرئيس الاداري على مرؤوسيه بشكل طبيعي من دون نص، حيث انها تعني مجموعة الصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها الرئيس الاداري ازاء مرؤوسيه، والتي يقابلها تبعية المرؤوسين الى الرئيس الاداري.

لكن السلطة الرئاسية لا تشكل حقا او امتيازا للرئيس الاداري، بل هي اختصاص يمنحه القانون اليه بغية انتظام سير المرافق العامة، وحسن اداء العمل في الجهاز الاداري.

والسلطة الادارية وان كان من جوهرها "الاطلاق"، وشمولها لشخص المرؤوس واعماله، فهي لا تمارس في نطاق الشرعية القانونية، ومقتضيات

[1] ...

حسن سير العمل في الجهاز الاداري. ويمثل في الرئيس الاداري يكون مسؤولا عن تحقيق الاهداف بكفاءة وفعالية. وسوء استخدام مبدأ المشروعية، والانحراف في ممارسة السلطة الرئاسية. ويكون من حق المرؤوس التظلم من ذلك رئاسيا، والطعن بذلك امام القضاء الاداري.

ومظاهر السلطة الرئاسية تشمل اشخاص المرؤوسين، واعمالهم. وهذه الاخيرة تتضمن سلطة الرئيس الاداري في توجيه مرؤوسيه من جهة، وسلطة الرقابة على عملهم، والتعقيب عليهم من جهة اخرى.

ثانيا- مظاهر السلطة الرئاسية:

أ- سلطة الرئيس الإداري على أشخاص مرؤوسيه:

تتضمن هذه السلطة للرئيس الاداري على اشخاص مرؤوسيه الحق في ممارسة سلطة على كل ما يتعلق بحياتهم المستقبلية من التعيين في الوظيفة العامة الى تخصيصهم في اداء الواجبات المحددة للوظيفة، الى سلطته في اجراء الترقيات والترفيعات، وتحديد المكافآت التشجيعية، وممارسة سلطة النقل، والتاديب، وتوقيع العقوبات التاديبية بحق المرتكبين لمخالفات ادارية.

ويشترط لممارسة السلطة الرئاسية المذكورة ان تتم في حدود القانون الذي يقضي ان يمارس الرئيس الاداري سلطته ضمن اطار الشرعية القانونية من جهة، وتامين حسن سير العمل الاداري وانتظامه من جهة اخرى، فان خرج عن حدود القانون كانت قراراته مشوبة بمخالفته، ومن ثم يحق للمرؤوس التظلم منها ادارياً، والطعن فيها بالالغاء امام القضاء الاداري.

ب- السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين:

تتضمن هذه السلطة حق الرئيس الاداري اصدار الاوامر، والتوجيهات، والتعليمات الداخلية، بهدف توجيه المرؤوسين في تنفيذ احكام القانون، والانظمة، وهذه السلطة تعتبر من الصور السابقة في سلطة التوجيه، وبصورة لاحقة في سلطة التعقيب:

١- سلطة التوجيه المسبقة:

يكون للرئيس الاداري في هذه السلطة الحق في اصدار الاوامر والتوجيهات والتعليمات التي تحمل للمرؤوسين ما يتعلق بتنفيذ القوانين والانظمة، وما يخص حسن سير العمل الاداري، مع ما يتطلبه واجب المرؤوسين القياد بما تفرضه القوانين والانظمة من جهة، وضمان حسن اداء العمل الاداري على الوجه الامثل من جهة اخرى.

ويكون من واجب المرؤوسين اطاعة الاوامر والتعليمات طالما انها متفقة ومبدأ الشرعية القانونية، لان مخالفة الاوامر من جانب المرؤوس تشكل سببا لقيام المسؤولية التاديبية في مواجهته.

ولكن اذا كانت الاوامر والتعليمات مخالفة للقانون بشكل واضح، فان من حق المرؤوس مراجعة رئيسه الاداري بشأنها في حدود الاحترام والادب المطلوب في العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، حتى اذا اصر الرئيس على رأيه بصورة نهائية، فيكون من واجب المرؤوس التنفيذ بعد الاعتراض خطيا على المخالفة التي احتوتها اوامر الرئيس الاداري، ويكون التنفيذ عندها على مسؤوليته.

٢- سلطة التعقيب والرقابة:

هذه السلطة هي سلطة لاحقة على الاعمال والتصرفات، وهي تتضمن ما سلطة اقرار تصرفات المرؤوسين، واجازتها، وما سلطة التعقيب التي تتضمن سلطة الرئيس الاداري في تعديل قرارات المرؤوسين او العمل على الغائها، او سحبها، او الحلول محلهم، ولكن بمقتضى نص القانون في ممارسة سلطة الحلول.

وسلطة الرئيس الاداري في التعقيب والرقابة لا تتوقف عند حدود الشرعية القانونية، بل هي كذلك تشمل جانب الملاءمة في العمل الاداري، وحسن التصرف من جانب المرؤوس.

المبحث الثالث

تقدير النظام المركزي

[illegible] ن نظام المركزية الادارية و ن تضمن بعض المحاسن، فان مساوئه تفوق محاسنه بكثير :

أولا- مزايا النظام المركزي:

من المحاسن (المزايا) التي قيلت بشأن نظام المركزية الادارية، نذكر ما يلي:

١- يعمل النظام المركزي على تدعيم سلطة الدولة، وتوطيد اركانها، حيث يعمل على تقوية السلطة المركزية، وتقوية نفوذ الحكومة في الدولة.

٢- يؤدي نظام المركزية الى تحقيق التجانس في النظم الادارية المطبقة في ارجاء الدولة كافة، نظرا لوحدة المصدر الذي تنبثق منه، والذي تسهد في حداثة امره على تطبيق هذه النظم بيسر، وتساعد الجمهور على تفهمها، والاعتياد عليها.

٣- يؤدي الاخذ بنظام المركزية الادارية الى الاقتصاد في النفقات العامة، مقارنة بما تتطلبه اللامركزية الادارية من نفقات.

٤- تؤدي المركزية الى العدالة والمساواة في تحمل اعباء المرافق العامة القومية التي تهم سكان الدولة بأسرها، والتي يتساوى المواطنون في تحمل تكاليفها، والاستفادة منها. وبالتالي فان هذا يسهد في تحقيق المصالح القومية، والابتعاد عن المصالح الشخصية.

٥- تشكل المركزية الادارية نظاما اداريا مناسبا في تسيير المرافق العامة القومية، لما تتطلبه هذه المرافق من خبرة وامكانيات فنية قد لا تتوفر في الوحدات اللامركزية. كما ان موظفي الجهاز المركزي يتمتعون بقدر

[illegible]

اشمل واكبر من الخبرة والدراية في العمل الاداري. الامر الذي يمكن من حسن اداء العمل الاداري على مستوى الدولة ككل.

ثانيا- عيوب النظام المركزي:

مهما قيل في مزايا النظام المركزي، فان عيوب هذا النظام اكبر بكثير من مزاياه، ومنها:

١- يؤدي النظام المركزي الى نتيجة حتمية وموكدة هي عجز الرئيس الاداري، نتيجة تراكم المعاملات، وتوقيعه عليها من دون تدقيق وتمحيص، بل من دون حتى بحثها.

٢- يؤدي نظام المركزية الى عرقلة مصالح المواطنين نتيجة تفشي البيروقراطية في الجهاز الاداري بسبب مركزية السلطة في العاصمة.

٣- يودي الاخذ بنظام المركزية الادارية الى اضاعة الوقت والمال من دون مبرر نتيجة كثرة المراسلات بين الرئيس الاداري والمرووسين، وبصورة خاصة فيما يتعلق بالاستفسارات، وبيانات الراي في القضايا الادارية.

٤- عجز السلطة المركزية عن تلبية حاجات المواطنين على الصعيد المحلي، بالاضافة الى عدم تفهمها لهذه الحاجات نتيجة بعدها عنها.

وبايجاز فان نظام المركزية الادارية يلقى صعوبة كبيرة في التطبيق، وخصوصا في الدولة المعاصرة، نتيجة تزايد وظائف الدولة، واتساع نشاطها وتعقده، وهو ان امكن تطبيقه في بعض الدول الصغيرة التي لا تعدو كونها مدنا صغيرة، بسبب بساطة الحياة الادارية فيها، فان الدولة الحديثة تجد نفسها مضطرة تحت ضغط الحاجات المحلية، والمفهوم التدخلي للدولة، الى الاخذ بنظام اكثر ديمقراطية، واكثر تلبية لحاجات المواطنين على الصعيد المحلي، واكثر انسجاما مع الدور التدخلي الحديث المنهوض بمسووليتها ازاء المواطنين، الا هو نظام "اللامركزية الادارية".

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الثالث

التنظيم الإداري اللامركزي

(اللامركزية الإدارية)

La Décentralisation Administrative

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تعد الادارة المحلية اسلوبا من اساليب التنظيم الاداري اللامركزي، يقوم على تزويد الوحدات الادارية المحلية باختصاصات قانونية لتكليفها من ادارة شؤونها المحلية من خلال مجالس محلية منتخبة، وتحت رقابة السلطة المركزية.

واللامركزية الادارية اسلوب من اساليب الادارة تؤدي توزيع اختصاصات السلطة الادارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية، و هيئات خاصة، تباشر سلطاتها ضمن الاطار المرسوم لها تحت رقابة الدولة.

واللامركزية بحسبانها طريقة من طرق الادارة تقتصر على وظيفة الدولة الادارية *Fonction d'administrer* فلا تمتد الى وظيفة الحكم *Fonction de gouverner*، بمعنى ان اللامركزية لا تنال من وحدة الدولة السياسية *L'unité politique*، بل تقوم على اساس وحدة القانون *L'unité de droit*.

وهكذا فان اللامركزية تتضمن توزيع الاختصاصات التنفيذية بين الدولة *l'Etat* وهيئات محلية من خلال الادارة المحلية *Corps local*، او اللامركزية المرفقية *Local self- government*.

و لما كان قوام المركزية الادارية توحيد المصالح المختلفة، وخضوعها الى هيئة واحدة، و ان الموظفين المتوزعين في انحاء الدولة يعاونون ادارة تتلقى الاوامر التي يتلقونها من السلطة المركزية، فان نظام اللامركزية يكثر من عدد الوحدات الادارية.

ويعني هذا لا يوجد في نظام المركزية الا شخصية قانونية واحدة هي شخصية الدولة، اما اللامركزية فتنشئ مصالح مستقلة، واشخاصا قانونية جديدة، لكل منها ذمة مالية عامة مستقلة، بالاضافة الى كيان قانوني مستقل.

وعليه سنتطرق الى موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الاتية:

المبحث الاول: مفهوم اللامركزية الادارية.

المبحث الثاني: اركان اللامركزية الادارية.

المبحث الثالث: تقدير اللامركزية الادارية.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية

La Définition du Décentralisation Administrative

اللامركزية الادارية طريقة من طرق التنظيم الاداري. لا تبتعد عن المركزية لكنها تقتضي تركيز سلطة البت والتقرير في الامور الادارية بيد السلطة المركزية. وهي تقتضي توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية، وبين اشخاص معنوية عامة ومستقلة اداريا وماليا وفنيا عن السلطة المركزية، لا تباشر وظيفتها تحت رقابتها. لكن استقلال هذه الاشخاص المعنوية ليس استقلالا مطلقا في مواجهة السلطة المركزية التي تمارس الرقابة عليه بغية المصلحة العام "الوصاية الادارية". و "الرقابة الادارية".

تظهر اللامركزية الادارية *La Décentralisation Administrative* بصور مختلفة، منها صورة اللامركزية الاقليمية و المحلية، و اللامركزية المرفقية و المصلحية.

أولا- اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

La Déconcentration et Décentralisation et La Politique

تستخدم اللامركزية السياسية *La décentralization Politique* في فقه القانون الدستوري للدلالة على الدولة الاتحادية المركبة، و الفيدرالية، كالولايات المتحدة الامريكية التي تطبق اللامركزية السياسية في التطبيب السياسي الذي يرتكز على مبدأ تعدد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وعلى هذا فنظام الادارة المحلية فى الدول الاتحادية او الفيدرالية، هي الدول التى تاخذ باللامركزية السياسية، يأتى فى المستوى الثالث فى الادارة بعد المستوى الاتحادي (القومى)، ومستوى الولايات او الدويلات الداخلة فى الاتحاد الفيدرالى، فى حين ان الادارة المحلية فى الدول الموحدة او البسيطة تأتى فى المستوى التالى بعد المستوى الوطنى، او القومى.

وعلى هذا الاساس فاللامركزية الادارية تتصرف اساسا الى توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية، سواء كانت اقليمية، او مرفقية، او مصلحية. اما اللامركزية السياسية فتتصرف الى توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية، وبين الولايات او الدويلات الداخلة فى الاتحاد، بحيث تتولى الدولة الاتحادية السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على المستوى الاتحادى، وتتولى كل ولاية، او دويلة، او جمهورية، او مقاطعة، سلطات عامة تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة بها تمارسها على المستوى المحلى فى الولاية، فى اطار الدستور الاتحادي.

وبناء على ذلك فالفروق الجوهرية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية تتجسد فى النقاط التالية:

١- تعد اللامركزية الادارية نظاما اداريا يقوم اساسا على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، على اساس اقليمى، او مرفقى، بينما تتعلق اللامركزية السياسية بالنظام السياسى للدولة الاتحادية (الفيدرالية)، ويتم بموجب توزيع الاختصاصات والسلطات بين الدولة الاتحادية والولايات، او الدويلات التى تعد وحدات سياسية، تتمتع بالاستقلال الذاتى، حيث تكون منها دستورها الخاص بها.

٢- تخضع الوحدات المحلية فى نظام اللامركزية الادارية الى القوانين ذاتها المطبقة فى جميع ارجاء الدولة الموحدة او البسيطة، اما الولايات او الدويلات فى اللامركزية السياسية فتكون منها الحق فى تطبيق قوانينها

الخاصة التي تسنها سلطتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية. وفي نوع يجب هذا الفرق المعيار المميز للتفرقة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية. حيث عندما لا يكون هناك سلطة تشريعية مستقلة في ولاية يتولاها مجلس نيابي خاص، لا تكون امام دولة اتحادية، بل امام دولة بسيطة تتضمن وحدات ادارية محلية تتمتع فقط بمميزات اللامركزية الادارية، وليس من يملك سلطة التشريع على المستوى المحلي.

٣- ومن الفرق السابق يتبين لنا ان الولايات او الدويلات او الجمهوريات الاعضاء في الدولة الاتحادية تتمتع بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تمارسها بصورة مستقلة ضمن الولاية، من دون اي رقابة من السلطة الاتحادية طالما بقيت في اطار احترام الحدود التي رسمها الدستور الاتحادي. اما في اللامركزية الادارية فالوحدات المحلية او الهيئات الاقليمية (مجالس او مكاتب)، تحترم وحدة التشريع في الدولة البسيطة، فلا تتمتع بسلطات تشريعية، بل تتمتع فقط بسلطات ادارية على المستوى المحلي. وفيما تتولى المجالس المحلية الوظيفة التقريرية، وتتولى المكاتب التنفيذية وظيفة وضع مقررات تقريرية (المجلس)، موضع التنفيذ، وهذا كله تحت رقابة السلطة المركزية.

٤- في اللامركزية السياسية يتولى الدستور الاتحادي توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات او الولايات الاعضاء بالطريقة التي تتلاءم وظروف كل دولة واوضاعها. بينما في اللامركزية الادارية يضطلع القانون العادي بتشكيل الهيئات اللامركزية سواء كانت محلية او مرفقية، ويحدد اختصاصاتها، وكيفية مباشرة مهامها، وطرق الرقابة عليها. تكمن اهمية التمييز في صعوبة تعديل الاختصاصات الممنوحة الى الولايات في اللامركزية السياسية، لان هذا يقتضي تعديل الدستور الاتحادي، وهذا الدستور كما هو معلوم دستور جامد يشترط لتعديله غالبية خاصة، واجراءات معقدة، وهذا يشكل بحد ذاته ضمانة مهمة لحماية اختصاص الولايات. اما الاختصاصات التي تمنح بها الهيئات اللامركزية والممنوحة لها بموجب تشريع عادي، فيمكن تعديلها

بالاجراءات المعتادة ذاتها لسن التشريعات العادية. ي نها تعدل بسهولة ويسر.

٥- في اللامركزية السياسية تتكون الارادة العامة للدولة الاتحادية على اساس مشاركة الولايات في تكوين الارادة العامة للدولة الاتحادية. وهذا يتم من خلال ممثلي الولايات في مجلس الولايات الذي يشترك مع التشريعات الاتحادية بالاشتراك مع مجلس النواب. ومن خلال مشاركة الولايات في تعديل الدستور الاتحادي. ما الهيئات المحلية في نظام اللامركزية الادارية فلا تتمتع باي وجه من اوجه المشاركة. حيث انها لا تسهم في العملية التشريعية والسياسية للدولة. بل تمارس الاختصاصات المحددة لها قانونا. والتي تتنازل لها الدولة عنها صراحة. ولا يخفى في ن الدولة تستطيع ن تنزع هذه الاختصاصات. و ن تقلص منها. بل تستطيع سحبها. وتعديل الحدود الجغرافية للوحدات المحلية. حتى ولو رأى ذلك س زون بعضها.

ثانيا- اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

Déconcentration et Décentralisation

يجري التمييز بين اللامركزية الادارية *La décentralisation* وعدم التركيز الاداري. وعليه قد تلجأ السلطة المركزية الى توسيع اختصاصات ممثليها في الاقاليم من خلال منحهم سلطة البت في بعض الامور من دون اللجوء اليها بشأنها. كأن يخول الوزير مثلا جزء من اختصاصاته الى حاكم الاقليم، ويمنحه سلطة البت فيها. ومثل هذا الاسلوب لا يعد تطبيقا لنظام اللامركزية الادارية. وانما هو عدم تركيز اداري. ولا يعدو ن يكون تمثيلا في شأنها سوى ممثلا للوزير. فالسلطة لا تزال محصورة في الهيئة المركزية. سواء

من خلال من يمثلها في العاصمة، و في الاقليم. وما عدد التركيز الاداري الا خطوة واسع في اللامركزية.

ويمكن القول ان اللامركزية الادارية لها فوائد تتمثل في تسهيل الكثير من المعاملات الادارية، وتوفير الكثير من الوقت والجهد والمال، كما ان الادارة وفقا لما قال به العميد "هوريو" : بوشرت عن قرب فانها تغدو افضل بكثير من مباشرتها عن بعد، اذ يقصر ساعد الادارة الوزارية، فتصبح اقل قوة في وقعها، واكثر دقة، واقرب الى العدالة.

المبحث الثاني

أركان اللامركزية الإدارية

Les Conditions de la Décentralisation

يقوم نظام اللامركزية الادارية على اساس تولي الوحدات المحلية (المحافظات، المدن، البلديات) ادارة شؤونها بنفسها ضمن اطار الدولة الواحدة. واللامركزية الادارية سواء كانت محلية او مرفقية، لا تتحقق الا بتوافر ركنين، لكي يمكن الحديث عنها في الاثنين:

١- ان يكون للوحدات او المجموعات المحلية مصالح محلية خاصة او ذاتية، متميزة عن المصالح القومية، وان تمنح الشخصية المعنوية المستقلة.

٢- تولي المجموعة المحلية ادارة شؤونها بنفسها، اي ان يتولى الاشراف على مصالحها المحلية هيئات مستقلة منتخبة، وان يكون لها موارد مالية تسمح لها في القيام بممارسة اختصاصاتها.

٣- خضوع الهيئات المحلية الى رقابة السلطة المركزية، اي احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الهيئات المحلية، وان تكون هذه الرقابة غير مشددة حتى لا تزول معها فكرة اللامركزية.

أولا- وجود مصالح محلية خاصة ومتميزة:

عندما كثرت وظائف الدولة، وتنوعت صنوف الخدمات التي تقدمها، وتشعبت اختصاصاتها، وتضاعفت الاعباء الملقاة على عاتقها نتيجة لاعتناقها مذهب التدخل في الشؤون الاقتصادية، والاجتماعية، وجدت الدولة نفسها

مضطرة الى توزيع القيام بهذه النشاطات واشباعها بين السلطة المركزية وهيئات عامة متخصصة محليا و مرفقيا. ويكون لهذه الهيئات نظمها المستقلة جغرافيا و فنيا عن السلطة المركزية. فكانت هذه اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية. ومن ثم تقوم هيئة ادارة النشاطات وتنظيمها على المستوى المحلي و التي يعبر عليه بالحاجات المحلية، و المصالح المحلية. و الحاجات الذاتية المتميزة عن الحاجات والمصالح القومية. في ابناء الوحدة المحلية نفسها. ليتولوا بانفسهم ادارة هذه الحاجات انسجاما مع المفهوم الديمقراطي في الحكم من جهة، وازدياد وعي الجماهير في الاسهام بادارة شؤونهم المحلية. من جهة اخرى.

كما وجدت السلطة المركزية نفسها مضطرة ايضا الى تخفيف حدة الضغط الزائد عليها في العاصمة، وهو جهة متطلبات الجمهور، ورغبته، في توزيع الحاجات او الخدمات بينها وبين السلطة المحلية. الامر الذي من شأنه ان يؤدي الى الاقتصاد في النفقات، و الجهد، و الوقت، ويؤدي الى السرعة والمرونة في انجاز الاعمال، وحل مشكلات المواطنين، وتدارك الاخطاء، و العقبات، و التغلب عليها.

وهكذا كانت نقطة البداية و الانطلاق في تكوين الهيئات اللامركزية الادارية، سواء المحلية منها، و المرفقية، حيث لا بد في كل منهما من وجود مصالح خاصة محلية متميزة عن المصالح القومية، او العامة.

وتجدر الاشارة هنا الى مشكلتان، الاولى تتعلق بتحديد معيار ما هو قومي او محلي، والثانية، تتعلق بآلية توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية.

وسنتناول بيان هاتين النقطتين تباعا:

أ- معيار المصالح القومية والمصالح المحلية:

بصورة عامة يمكن القول ان هناك حاجات ومصالح على مستوى الدولة كلها تفرض نفسها، ولا يمكن ان تحقق الا على المستوى المركزي، وهو ما يتمثل بالمرافق العامة ذات الطابع السيادي كالعدل، والدفاع، والامن القومي، والتمثيل الخارجي، والدبلوماسي، وكذلك بعض المرافق العامة غير السيادية كالمواصلات

بين رجاء الدولة كافة، واعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي، ومتابعة تنفيذها، وبالتالي فمثل هذه الحاجات هي حاجات قومية، وتمس كيان الدولة، و الامة، ويلتف بها، ويقوم بها جميعا، مرافق عامة قومية تخضع في هيئة السلطة المركزية، ولكن بالمقابل هناك حاجات ومصالح لا تظهر الا على مستوى جغرافي اضيق، و محدد من اقليم الدولة، وبالتالي لا تفيد هذه الحاجات جميع المواطنين على مستوى الدولة، بل تفيد مواطني وحدة محلية، و تقطع الجغرافي في التي تنشأ فيه، ويطلق عليه تسمية المصالح المحلية، كانشاء، وتكييفه، وتعزيز، وتصريف نفحص، و تنظيف، وتوصيلات داخلية، و تعقيد، و فحص، وتأمين الحدائق، ومراكز الاهتمام بالاطفال و الشباب من خلال الانشطة الرياضية، وقاعات المطالعة... وغير ذلك من صنوف الخدمات و التي تختلف الجغرافية.

ومن جهة اخرى تشهد ضمن التوزيع الجغرافي على المستوى المحلي فروقا بين قطاع جغرافي و اخر حسب توضعه الجغرافي، كان يكون في قليم ساحلي، و جبلي، و سهلي، وما يترتب على ذلك من اختلاف في اوجه الخدمات المحلية، وطبيعتها، والمطلوبة لابناء هذا الاقليم، او ذاك، وهذا عندما تتم التجانس في ممارسة الاختصاصات لتلبية الحاجات المحلية على مستوى مختلف المجالس المحلية، و المكاتب التنفيذية، ولكل مستوى من المستويات المحلية.

وهذا يعني ان الطبيعة الجغرافية للاقاليم او الوحدات المحلية تضفي سمة خاصة على حاجات السكان المحليين، وتعكس ظروف البيئة التي يعيشون فيها، وطبيعة السكن، ومتطلباته، وغير ذلك من هذه المتطلبات تكون في بعض الحالات وحدة على مستوى تأمين الحاجات الاساسية والضرورية على المستويين المحلي والقومي في ان معا، وفي هذه الحالة تكون طبيعة الخصائص والنوعية لهذه المتطلبات الضرورية متعددة.

وعلى هذا تتحدد السمات او الخصائص العامة والخاصة للحاجات المحلية التي يتم اشباعها عن طريق المرافق المحلية *Services Locaux*، و التي تقتضي من القائمين على هذه المرافق التخصص، والكفاءة، وهذا من شأنه تأمينها بعيدا عن الاسلوب المركزي، اي باسلوب اللامركزية الادارية.

ومع ذلك فإن مجرد النظر في سمات الحاجات والمصالح القومية والمحلية، بعد أن عرفنا أن وظائف الدولة ومهماتها قد تعددت وتشعبت بشكل يفوق التصور، تبين لنا أن ما كان يعد حاجة أو مصلحة قومية، صار الآن من الحاجات المحلية كالنظافة والكهرباء والماء، والغاز... وترتب على ذلك حدوث تغيير جوهري في نظام ادارة المرافق التي تشبع هذه الحاجات القومية والمحلية.

وعليه فإن محاولة وضع معيار حاسم للتمييز بين ما يعد من المصالح القومية وما يعد من المصالح المحلية تبدو مستحيلة، او على الاقل صعبة للغاية، لمرونة هذه المصالح، وتأثرها بالظروف التاريخية، والتطورات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية.

وبصورة عامة، وللتمييز بين هذه المصالح، يمكن القول أن المصالح المحلية التي تشبع بعبء تمويلها الهيئات المحلية تتمثل في الدولة البسيطة الموحدة في الخدمات المتعلقة بمواطني الوحدة المحلية وعلى المستويات كافة، ويستثنى من ذلك المستوى السياسي والتشريعي، وذلك بأن يترك المشرع نصا عاما يحدد فيه أن تكون الوحدات الادارية على المستوى المحلي مسؤولة في كل المستويات مسؤولية مباشرة عن الخدمات، والاقتصاد، والثقافة، والشؤون كافة التي تهم المواطنين في هذه الوحدات، بحيث تقتصر مهمة السلطة المركزية على التخطيط، والتشريع، والتنفيذ، والدخل سلب كلية تحليلية، وتلك المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الادارية.

ومن البديهي أن تتم مباشرة هذا الاختصاص في نطاق القوانين والانظمة التي تقرها الدولة، وفي نطاق تطبيق لا مركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في يدي فئات الشعب تطبيقا لمبدأ الديمقراطية التي تجعل الشعب مصدر كل سلطة، وذلك من خلال توسيع وضع غير مزدوج وتحديد تشكيل مجلس الوحدات الادارية وصلاحياته لتكتسب من ذاتية خصوصيتها ومبادئها في تطوير الوحدة الادارية اقتصاديا، واجتماعيا، وثقافيا، وعمرانيا، وأن تكون قادرة على عمليات التخطيط، والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي.

يعد هذا الحكم المعيار في تحديد ما هو قومي وما هو محلي. وبيان اختصاص المجالس المحلية كما سنرى بالتفصيل في موضعه. تجدر الإشارة إلى أن إدارة مرفق ما من المرافق القومية أو المحلية وفقا للنظام المركزي أو اللامركزي لا يعني بأي حال من الأحوال عدم امكانية اعادة النظر في ادارة هذا المرفق وفق اي من النظامين. إن المسألة هنا لا تتعلق بطبيعة المرفق في ذاته، وإنما تتعلق بإرادة المشرع حسب مختلف الظروف الاقتصادية، والاجتماعية، والجغرافية، والتاريخية، والبيئية، التي تحيط بالدولة، وحسب فلسفة الحكم والإدارة فيها.

وهكذا فإن طريقة الادارة من مركزية، أو لا مركزية، إنما هي مسألة تقديرية يقدرها المشرع نفسه، وهي تختلف من دولة إلى أخرى، حتى بل داخل الدولة الواحدة تختلف من وقت إلى آخر، تبعا لتغير الظروف التي تحيط بالدولة، وتبعا لمقومات فلسفتها في الحكم والإدارة.

ولكن ما يهمنا الأمر، إذا كانت السلطة المركزية تتولى عن طريق المرافق العامة القومية اشباع الحاجات والمصالح العامة القومية بالنسبة لأهميتها الكبرى لمجموع المواطنين على مستوى الدولة كلها، وإن السلطة المحلية تتولى عن طريق المرافق المحلية بعبء اشباع الحاجات والمصالح المحلية، ومسألة التمييز بين هذين النوعين من المرافق وإن كانت مسألة تقديرية للمشرع في الدولة، حسب ظروفه، وفلسفته في الحكم والإدارة، فإن المنطق يقضي ايضا ان توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من جهة، وبيان المقصود بالحاجات والمصالح المحلية وتحديدها، هي مسألة أخرى تعود في نهاية المطاف إلى المشرع نفسه الذي يتولى توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من جهة، وبيان ما المقصود بالمصالح والحاجات المحلية الذاتية المتميزة من جهة اخرى.

ب- أسلوب توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية

نميز هنا بين أسلوبين في بيان اختصاصات الهيئات المحلية اللامركزية: الأول، هو أن تحدد هذه الاختصاصات على سبيل الحصر، بحيث لا يسمح لها أن تباشر أي نشاط آخر، إلا عن طريق تشريع جديد مستقل، كما هو

محل في بريطانيا، و ولايات المتحدة. و الاسلوب الثاني هو ان يحدد المشرع اختصاصات الهيئات المحلية بصفة عامة، في كقاعدة عامة، بحيث تباشر الهيئات المحلية نشاطها في نطاق هذه القاعدة. وحسب نوع النشاطات المحددة بموجبها. وهذا هو الاسلوب الفرنسي.

وسنتولى شرح هذين الاسلوبين.

١- الاسلوب الانكلوسكسوني:

في هذا الاسلوب يحدد المشرع على سبيل الحصر اختصاصات الهيئات المحلية، حيث يحدد انواع المرافق المحلية بصورة حصرية، ولا يجوز لهذه الهيئات المحلية ان تمارس اختصاصا لم يورده المشرع ضمن اختصاصاتها، كما لا يجوز انشاء مرافق محلية جديدة خلافا لما اقره المشرع.

ووفقا لهذا الاسلوب اذا ما اريد توسيع اختصاص الهيئات المحلية فانه يجب ان يتدخل المشرع من جديد باصدار تشريع يضيف فيه اختصاصات جديدة للهيئات المحلية، وذلك من منطلق ان هذا الاختصاص الجديد انما يعبر عن حاجة جديدة، وعن حاجة جديدة تتكون يجب اشباعها على المستوى المحلي.

وبمعنى اخر يقوم هذا الاسلوب على تحديد المرافق العامة المحلية، وعلى تعداد الحاجات المحلية على سبيل الحصر، مع الاشارة الى ان المرافق العامة المحلية التي يجري تحديدها في انكلترا تعد اكثر شمولا منها في النظام الفرنسي، بسبب اتساع دائرة الحاجات المحلية التي يجب اشباعها من وجهة نظر المشرع الانكليزي على المستوى المحلي.

٢- الاسلوب الفرنسي:

يجري العمل في فرنسا على ان يحدد المشرع الفرنسي اختصاص الهيئات المحلية بشكل عام، وليس على سبيل الحصر، اي يحددها بصفة عامة يقرر قاعدة عامة تحدد بمقتضاها اختصاص الاشخاص المحلية، كما في قانون البلديات لعام ١٨٨٤ الذي حدد اختصاص المجلس البلدي.

وبموجب هذا الاسلوب تقوم الهيئات التي تمثل الاشخاص المحلية باشباع الحاجات المحلية كافة بالقياس على انواع المرافق المحلية التي حددها المشرع.

وعلى هذا فالاصل في هذا التحديد يكون للسلطة المحلية سائر الاختصاصات، إلا ما أسنده المشرع صراحة كاختصاص محجوز الى السلطة المركزية.

مع ذلك ينبغي ألا يفهم مما سبق بيانه ان الاسلوب الانكليزي في تحديده لاختصاصات السلطات المحلية على سبيل الحصر فيه تضييق لنشاطها. بينما الاسلوب الفرنسي يوسع من مجالات هذه النشاطات للسلطات المحلية. بل على العكس، فمن الواقع يظهر ان النظام الانكليزي في تحديد الاختصاصات يتميز بالاتساع، وتعداد الاختصاصات التي يرجع المشرع في خصائص السلطات المحلية، على عكس النظام الفرنسي الذي يتميز بالورود بالتضييق في تحديد اختصاصات السلطات المحلية، والتوسع في اختصاص السلطة المركزية.

ومن جهة اخرى يقوم الاسلوب الفرنسي في تحديد خصائص الاشخاص المحلية على عنصرين اساسيين:

الاول: يظهر من خلال التماثل في البنيان الاداري للوحدات الادارية كافة، بالرغم من امكانية وجود تمايز فيما بينها لجغرافية.

الثاني: يتجلى من خلال التماثل في الاختصاصات التي تمارسها السلطات المحلية التي توجد في مستوى واحد من مستويات التنظيم اللامركزي.

وفي الواقع هذا ما اخذ به المشرع السوري في تحديده لاختصاص الوحدات الادارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

وما يؤخذ على هذا الاسلوب في التحديد هو انه يتجاهل الفروق التي توجد بين الوحدات المحلية من حيث طبيعتها الجغرافية، والاجتماعية، والاقتصادية، وبالتالي ما يجب ان تتمتع به هذه الوحدات من حرية في تقرير الاختصاصات، والاجراءات المحلية التي تتفق وحاجات البيئة المحلية.

تفضيل أحد الأسلوبين

في مجال المقارنة بين الاسلوبين السابقين لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية نقول ان الحكم الذي يمكن ان نطلقه حول تفضيل احد الاسلوبين انما يعود الى المشرع نفسه، في كل دولة على حدة، وعلى ضوء مجموعة من المعطيات التاريخية، والاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية،

و الثقافية، و البيئية، التي تحيط بهذا المجتمع. وتحدد درجة تقدمه وتطوره، وتميزه بالتالي عن غيره من المجتمعات الأخرى، بل وتميز المجتمع ذاته من وقت إلى آخر. ومن ثم يكون الحكم حول تفضيل أحد الأسلوبين السابقين نابعا من صميم الواقع المحلي الذي يعبر عن أحاسيس الجماعة المحلية ذاتها، ويعكس عمق الحاجات والمصالح المحلية التي تتلاءم وظروف البيئة المحلية، ويجب شيوعها على المستوى المحلي.

بناء عليه، وعلى ضوء ما سبق بيانه حول بين المصالح العامة القومية والمصالح العامة المحلية، وحول تحديد الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، تترتب نتيجة بالغة الأهمية تقضي بمنح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية، وما يترتب على ذلك من استقلال هذه الهيئات في مباشرة اختصاصاتها، مع تحديد درجة هذا الاستقلال الذي يبقى خاضعا ضمن حدود معينة إلى رقابة السلطة المركزية.

ثانيا- استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية:

من سمات الأخذ بنظام اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية في مواجهة السلطة المركزية. والاستقلال المقصود هنا، وكما يعبر عنه المشرع، هو الاستقلال المالي والإداري والفني من جهة، وقدرة الوحدات الإدارية على ممارسة اختصاصاتها من دون المزاحمة، أو التوجيه، أو الرقابة من قبل السلطة المركزية للتصرف على نحو معين. ثم ضمان هذا الاستقلال ذاته من جهة ثانية، لأن استقلال الهيئات المحلية يتعارض بذاته مع خضوع أشخاص اللامركزية الإدارية إلى السلطة الرئاسية.

وبتعبير آخر فإن الخضوع إلى السلطة الرئاسية يتعارض مع مفهوم اللامركزية، إذ لا يكون ممثلو الشخص اللامركزي خاضعين رئاسيا إلى السلطة الرئاسية فهذا يعني بشكل واضح أن اللامركزية وما تتضمنه من استقلال يصبح من دون معنى. فمن سمات الأخذ بنظام اللامركزية استقلال الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

وبناء عليه فان السؤال الذي يطرح هو حول استقلال الهيئات المحلية يتعلق بمعرفة فيما اذا كان تعيين او انتخاب اعضاء الهيئات المحلية من شانه ان يضمن هذا الاستقلال؟

من جهة اخرى تجب الاشارة الى ان استقلال الهيئات المحلية لا يتعارض مع خضوعها الى الرقابة من جانب السلطة المركزية. ولكنها رقابة من نوع خاص حتى لا تقضي على استقلال الشخص المعنوي.

أ- الانتخاب:

يرى البعض ان يتولى الاشراف على المصالح المحلية هيئات منتخبة. لكن لم يترتب على منح المشرع الشخصية المعنوية الى الوحدات الادارية الاقليمية، بيان اسلوب تشكيل الهيئات المحلية التي تتولى تمثيل الشخص المعنوي العام المحلي. و يتعلق دق بيان اسلوب اختيار اعضاء المجالس المحلية.

والمشرع في صدد اختياره لاسلوب تشكيل الهيئات التي تتجسد في المجالس المحلية قد يرجح سلوب الانتخاب، وهو الاصل او القاعدة الاصلية، وقد يرى ان يتم تشكيلها بالتعيين. و بالانتخاب والتعيين.

ولهذا السبب، ونظرا لوجود كثير من سلوب في اختيار اعضاء الهيئات المحلية، كثر النقاش حول مدى عد الانتخاب ركنا لازما ام لا للادارة المحلية؟

وخشية الفقه في الموضوع هو ان يودي التعيين في تشكيل المجالس التي تعبر عن ارادة الشخص اللامركزي ان يصبح اعضاء هذه المجالس اداة طيعة بيد الحكومة المركزية التي تملك تعيينهم و عزلهم، ومن جهة ثانية الخشية من ان يكون استقلال الهيئات المحلية تبعا لذلك استقلالا شكليا من دون معنى، او مضمون، و ان يكون استقلالا "يخفي نوعا من المركزية في التصرف".

والقسم الفقه تبعا لذلك حول مدى عد التخاب اعضاء الهيئات المحلية شرطا لازما او ضروريا للامركزية المحلية، ام لا؟

وظهر في هذا الخصوص اتجاهان: الاتجاه الاول، يقول ان الانتخاب ليس شرطا ضروريا لاستقلال اعضاء المجالس المحلية. و الاتجاه الثاني على العكس

يرى الانتخاب ركنا لازما للادارة المحلية، وشرطا اساسيا لاستقلال اعضاء المجالس المحلية.

وعليه، سنستعرض هذين الاتجاهين على التوالي، ثم نبين رأينا في الموضوع:

الاتجاه الأول- الانتخاب ليس شرطا لاستقلال أعضاء المجالس المحلية:

يرى انصار هذا الاتجاه انه ليس من الضروري الربط بين اللامركزية المحلية وضرورة اختيار اعضاء المجالس المحلية بالانتخاب، لان استقلال الهيئات المحلية لا يتحقق حتما بطريقة الانتخاب، بل من خلال الصلاحيات التي يستمدها اعضاء الهيئات المحلية من القانون في مباشرة صلاحياتهم، واتخاذ قرارات نهائية نافذة، وذات صفة تنفيذية، كما يتحقق هذا الاستقلال بتعيين هؤلاء الاعضاء مع منحهم حماية عدم القابلية للعزل، ويشترطون ان يعهد بوضع القضاة المعينين من قبل السلطة التنفيذية، فيما التعيين لا يلغي استقلالهم اذا تم تقييد بضمانة عدم القابلية للعزل من السلطة المركزية التي قامت بتعيينهم طالما انهم لم يخلوا شروط هذا التعيين.

كذلك يرون ان هذا الاستقلال يتحقق بعدم الخضوع الى السلطة التأديبية للحكومة المركزية، او عدم الخضوع الى سلطتها الرئاسية.

وسنستعرض هذه الحجج تباعا:

١- يبرر السبب الذي دعا انصار هذا الاتجاه الى القول ان الانتخاب ليس شرطا ضروريا للامركزية المحلية او للادارة المحلية هو استقلال الهيئات المحلية، وان هذا الاستقلال يتحقق بالضمانات التي يتم منحها، ومنها: منحها الشخصية المعنوية، وعدم خضوع اعضائها الى السلطة الرئاسية، والاخذ بمبدأ التعيين مع تقرير عدم جواز قابلية العزل للاعضاء المعينين من قبل السلطة المركزية.

٢- ويذهب جانب من هذا الفقه الى القول ان الذي يتحقق عليه- لان ان العنصر الاساسي في نظام اللامركزية الادارية ليس اختيار اعضاء السلطة اللامركزية بطريق معين، وانما هو استقلال السلطة اللامركزية

واستقلال اعضاء هذه السلطة، وحريتهم في مباشرة اختصاصاتهم بالطريقة التي يرونها من دون ان يكونوا خاضعين في ذلك الى اوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها. والامكانية القول بهذا الاستقلال، وتلك الحرية للشخص اللامركزي، وعضائه، لابد من توافر الشرطين الآتيين:

- ان يكون للشخص اللامركزي دور اساسي في ادارة المرافق العامة التابعة له.
- ان يكون لممثلي الشخص الاداري اللامركزي سلطة ذاتية يستمدونها من القانون، بمعنى ان يكون لممثلي الشخص الاداري اللامركزي حق اصدار قرارات ادارية تنفيذية بمحض رايهم وارادتهم في دائرة اختصاص معينة يحددها القانون، من دون ان يكونوا خاضعين في ذلك الى اوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها.[٢٥]

من جانب اخر، يرى انصار هذا الاتجاه انه اذا كان دور اعضاء المجالس المحلية يقتصر على مجرد كونه دورا استشاريا، او نقل الرغبات والاراء الى السلطة المركزية، فان الاستقلال المنشود يصبح حبرا على ورق، وتفقد اللامركزية الادارية بذلك مقوماتها الحقيقية.

ويذهب انصار هذا الاتجاه ايضا كثر فقد قارنوا بين اللامركزية المرفقية واللامركزية الادارية بشان الانتخاب، فقال انصاره ان اللامركزية المرفقية لا تتطلب اللجوء الى الانتخاب، لان هيئات هذه اللامركزية يتم تشكيلها عادة عن طريق التعيين من جانب السلطة المركزية، مع جواز الاخذ باسلوب الانتخاب في بعض الاحوال، وذلك لان هذه الهيئات قامت في الاصل لعوامل فنية تتعلق بالرغبة في حماية النشاط اللامرفقي من تعقيدات الجهاز الاداري الحكومي، وتوفير ادارة فنية متخصصة من اهل الخبرة يتمتعون بقدر كبير من الحرية والاستقلال، وهذا يجعل الاصل في اختيار اعضائها عن طريق التعيين، لا الانتخاب.

وعليه، فاللامركزية الادارية كاللامركزية المرفقية لا تتطلب كون الانتخاب دعامة اساسية لتحقيق استقلال الهيئات المعبرة عن ارادة الشخص اللامركزي.

ويضيف انصار هذا الاتجاه حجة اخرى تنبع من مفهوم الانتخاب ذاته بالقول: ان الانتخاب يقتضي ان يكون سكان الوحدة المحلية قد بلغوا مستوى من

النضج، والوعي العلمي، والثقافي، والسياسي، في حسن اختيار ممثليهم. وهذا يتوفر في شؤون كثيرة لم يبلغ سكانها هذا المستوى، وهو قد يسيء الى ادارة المرافق المحلية ذاتها من خلال اختيار اعضاء غير اكفاء، وغير مؤهلين كما يلزم لادارة المرافق المحلية. وهذا فيه اضرار ليس بمصالح الاقليم، بل بمصالح الدولة كلها.

وخلاصة هذا الاتجاه هو ان الانتخاب لا يشكل شرطا لازما للادارة المحلية، ولا يشكل ضمانة لاستقلال اعضاء المجالس المحلية، وعدم الانتخاب في ذاته يكون اكثر وضوحا واستقلالا في مفهوم اللامركزية المحلية منه في اللامركزية المرفقية.

الاتجاه الثاني- الانتخاب شرط أساسي لتحقيق استقلال أعضاء المجالس المحلية:

يرى انصار هذا الاتجاه ان التعيين يهدد فكرة اللامركزية، ولا يعدو ان يكون في حقيقة سوى شكل من اشكال المركزية المستترة بعدد التركيز الاداري، فالاخذ بطريقة التعيين بالنسبة لكل اعضاء المجالس المحلية، او لاغلبيتهم، يهدر في الواقع كل قيمة جدية لاستقلال هذه المجالس، حيث ان استقلال المجالس المحلية لا يظهر في الواقع الا منذ اللحظة التي يتم فيها اختيار اعضائها بطريق الانتخاب، كما لا يمكن الاحتجاج من جهة اخرى حول ما قيل بصدد اللامركزية المرفقية، لان هذه تقوم على عنصر التخصص الفني، وعنصر قدر من الحرية في ممارسة نشاطها بعيدا عن تعليمات الجهاز الاداري الحكومي، ومن ثم فالتعيين هنا يتم بقصد تيسير شؤون الشخص المرفقي نفسه، وليس لمصلحة جهاز من اجهزة السلطة المركزية، وهذا الامر من شأنه ان يجعل التعيين فيها نوعا من التحديث الاداري، وادارة هذه المرافق بطريقة فنية سليمة تكفل وفرة انتاج ممكن، وبأقل تكاليف، وتوفر الخبرة والاختصاص يديرونه بقدر كبير من الحرية والاستقلال، فحصول الانتخاب قد لا يوصل هؤلاء الى هذه المناصب، فيكون التعيين فيها هو الافضل، والاسلم.

اما اللامركزية الاقليمية، او المحلية، فتقضي ان يتولى سكان الوحدة الادارية المحلية ذات الشخصية المعنوية مهمة الاشراف على تسيير الشؤون

والمصالح المحلية بالفسهم. ولكن لما كان يتعذر على سكان المحليين ادارة مصالحهم بالفسهم، يكون من الضروري ان ينهض بهذه المهمة من ينتخبونه نيابة عنهم. وبالانتخاب نبعد عن الاعضاء حتى التأثير و الضغط عليهم من جانب السلطة المركزية. ونبعد عنهم كذلك ممارسة الضغط تحت شعار ان من يملك التعيين يملك العزل. كما يمكننا عادة تعيين بالتجاذب. وتقدم ثالث خير، فالانتخاب يستجيب لمقتضيات اللامركزية المحلية التي تقتضي بضرورة ان يتولى الاشراف على المصالح المحلية هيات منتخبة.

من جهة اخرى، من شان الانتخاب ان يشكل وسيلة لتعهد الديمقراطية، وتحقيق ديمقراطية الادارة. فطالما يتعذر على سكان الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية ادارة شوونهم بالفسهم، فالضروري انتخاب من ينوب عنهم في ادارة هذه الشوون، وعن طريق الانتخاب يتم التدرب على تحمل المسوولية، وتقدير الحاجات المحلية التي تهم سكان المحليين، ومن ثم تكوين راي عام محلي تطبيقا لمبدا الديمقراطي الذي يقضي ان يكون الحكم من الشعب وبالشعب وللشعب. اي من سكان الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية وبهم ولهم. وعندها يكون التطبيق السديد لمبدا الديمقراطي في المجالين السياسي والاداري على حد سواء. وذلك في حين ذهب البعض ان للشان المحلي ذو جانب اداري لا سياسي. فالديمقراطية تعد الوسيلة المثلى لتدريب المواطنين وتعويدهم على حسن اختيار ممثليهم.[1]

ونرى انه لا يجوز التذرع او الاحتجاج ان المواطنين في الوحدات المحلية لم يصلوا الى المستوى الذي يوهلهم لاختيار ممثليهم في المجالس المحلية، والا فكيف نقبل منهم ممارسة حقهم السياسي، واختيار ممثليهم على المستوى الوطني؟ فالامر في كلا الحالين سيان، سواء على المستوى الوطني، او المحلي، وانه لا بديل عن الانتخاب في اختيار اعضاء المجالس المحلية.

- **المقارنة بين الانتخاب والتعيين في تحقيق استقلال أعضاء المجالس المحلية**

اذا كان لكل من الاتجاهين السابقين حججه، ومبرراته، فان الانتخاب يبقى الوسيلة المثلى والمفضلة من اجل تحقيق استقلال الهيات المحلية، وتحقيق ديمقراطية الادارة.

[illegible]

و تسبب في عدم الانتخاب الوسيلة الديمقراطية المفضلة في تحقيق استقلال الهيئات المحلية. وتحقيق ديمقراطية الادارة. هو ن نظام الادارة المحلية بما يتضمنه من مجالس محلية، ومكاتب تنفيذية، يشبه اختيار اعضاء البرلمان على المستوى الوطني. وكما تكون العلاقة بين البرلمان والحكومة على المستوى الوطني تكون العلاقة كذلك بين المجالس المنتخبة المحلية والمكاتب التنفيذية على المستوى المحلي. الامر الذي يؤكد ضرورة الانتخاب في اختيار اعضاء المجالس المحلية. فتكون بذلك هذه صورة من صور الديمقراطية على المستوى المحلي. وتتقرر في كذلك العلاقة بين الهيئة التقريرية المتمثلة بالمجالس المحلية، والهيئة التنفيذية المتمثلة بالمكاتب التنفيذية.

من جهة اخرى فان الادارة المحلية قامت - كما تعلم - لتحقيق اهداف سياسية، في جانب الاهداف الاقتصادية، و الاجتماعية، و الثقافية، و الادارية، وهي تهدف في جملة ما تهدف الى تمكين مواطني الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية من ادارة شؤونهم بانفسهم. وهذا في الواقع لا يمكن ن يتحقق الا من خلال انتخاب ممثليهم. و من ينوب عنهم في ممارسة هذه النشاطات. و اشباع الحاجات و المصالح المحلية.

ان التعيين فيخشى معه تاثير السلطة المركزية على الاعضاء. وهذا يبعدنا عن جوهر الديمقراطية. والفكر الديمقراطي. وتكوين راي عام محلي يخدم الفكر في تطبيقات على الادارة المحلية.

من جهة اخرى. ومن خلال الانتخاب يتم الاعتياد على ممارسة الديمقراطية. وممارسة الرقابة. وتفعيل هذه الرقابة. وذلك من خلال العلاقة بين المجالس والمكاتب التنفيذية.[٢٥]

تجدر الاشارة اخيرا الى انه اذا كانت الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية تحدد بشكل و بحر فيما اذا كان اعضاء المجالس كلهم منتخبون. و

اغلبهم، و بعضهم معينون، و ان يكونوا كلهم معينون، و الغلبة فيهم للمعينين، فيما يناقض المفهوم الديمقراطي الذي يجسد روح العصر الحديث. وضرورة اختيار اعضاء المجالس المحلية من سكان الوحدة المحلية الذين يرتبطون ارتباطا مباشرا بمصالحهم المحلية، ويبحث عن تلك قيامهم بمزاولة المسؤولية العامة بانفسهم، حيث يعد الناخبون بعد ذلك اصحاب الارادة الحقيقية للشخصية المعنوية للوحدة الادارية التي تتمتع بهذه الشخصية، وهذا يعني بشكل او بآخر - تامين استقلال الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب، وتبقى مسؤوليتها كذلك محددة بموجب احكام القانون.

كما ان ممارسة النيابة على المستوى المحلي تعد وسيلة للتدرب على ممارسة النيابة على المستوى الوطني، ويتدرب ابناء الوحدة المحلية على الانتخاب، ويشقوا طريقهم الى النيابة على المستوى الوطني، ويتدربون بذلك على ممارسة المسؤولية العامة على المستوى المحلي ومن ثم على المستوى الوطني، وقد يشقوا من خلال تجربتهم على المستوى المحلي لطريق نحو منصب وزاري، ومن هذا المنطلق لا يمكن الذرع بعدم توفر النضج والوعي السياسي لدى المواطنين، فهذه الحجة غير مقبولة، وتتناقض تناقضا كليا مع المفهوم الديمقراطي الذي يشكل روح العصر الحديث، وهذا كله يقر ضرورة الاخذ بالاسلوب الديمقراطي في تشكيل الهيئات المحلية، ويعني ذلك الاخذ باسلوب الانتخاب.

ب- عدم خضوع أشخاص اللامركزية إلى السلطة الرئاسية

تكون ان الوحدات الادارية المحلية لا تشكل درجة من درجات الادارة المركزية، لذلك فهي لا تخضع الى السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الاداري على مرؤوسيه، كما هو الامر في النظام المركزي، ولو كان الامر كذلك، اي فيما لو خضعت الاشخاص اللامركزية خضوعا رئاسيا الى السلطة الرئاسية، لكان معنى ذلك ان اللامركزية وما تتضمنه من استقلال تصبح من دون معنى.

وهذا يعني ان في النظام اللامركزي ليس للسلطة المركزية سلطة اصدار الاوامر والتوجيهات الملزمة لوحدات الادارة المحلية، كما ليس للسلطة المركزية ممارسة السلطة الرئاسية في مواجهة الوحدات اللامركزية، والتي تتضمن حق الغاء قرارات المرؤوسين، وسحبها، وتعديلها، والحلول محل المرؤوس في مباشرة

خلافاتها، و تقيد محدد في التصرف. فهناك السلطة التي تتقرر في النظام المركزي من دون نص قانوني يفرضها، و ينص عليها، و لكنها تفرضها طبيعة التنظيم الاداري ذاته، تتناقض ومفهوم الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الادارية المحلية ذات الشخصية المعنوية.

ومع ذلك اذا كانت الاشخاص المحلية لا تخضع الى رقابة رئاسية، فهذا لا يعني استقلالها المطلق والتام في مواجهة السلطة المركزية، بل هي تخضع الى نوع خاص من الرقابة والاشراف من جانبها.

وهذا الاشراف على الهيئات المحلية امر تمليه طبيعة النظام اللامركزي، حيث ان الهيئات المحلية في اللامركزية الادارية المحلية تنهض بممارسة الوظيفة الادارية في النطاق المحلي، وليس لا بد من خضوعها في ممارسة هذه الوظيفة الى رقابة السلطة المركزية.

كما ان هذا الخضوع الى رقابة السلطة المركزية يعد في حد ذاته ركنا من اركان اللامركزية الادارية، بقصد الحفاظ على وحدة الدولة القانونية والسياسية، وحتى لا تتحول الهيئات المحلية الى دول داخل الدولة، وكي تبقى ضمن اطار السياسة العامة للدولة، بما يؤمن حماية الوحدات المحلية ذاتها من الانحراف، و التجاوز في ممارسة خصائصها، و التصرف على نحو لا يتفق ومفهوم المشروعية القانونية في الدولة.

وبناء عليه، وحيث ان الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية تعد ركنا من اركان اللامركزية الادارية المحلية، نجد ان جميع التشريعات في معظم الدول تحرص على تحديد مدى الرقابة على الهيئات المحلية، وهي رقابة ليست بالشديدة، حتى ان البعض قد اطلق عليها مسمى "الوصاية الادارية".

و المقصد من تلك المفهوم الرقابة ينبغي ان تعتمد على الهيئات المحلية هو الا تكون الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية رقابة مشددة، بل رقابة من نوع خاص، رقابة نمطية منهجية تهدف منع الانحراف، و التجاوز، و تقيد بالتصرفات غير المشروعة.

ثالثا- خضوع الهيئات المحلية إلى رقابة السلطة المركزية:

يقصد بمصطلح الوصاية *Le Pouvoir de Tutelle* المأخوذة من القانون المدني أن الأشخاص ناقصي الأهلية، مثل في القانون الإداري فيقصد بمفهوم الوصاية أن ممارسة السلطة المركزية للرقابة على أشخاص اللامركزية الإقليمية المحلية، و المرفقية. ولكن ليس لنقص في أهلية هذه الأشخاص اللامركزية، حيث أنها تتمتع بالشخصية المعنوية، ولها بعد ذلك الأهلية الكاملة في مباشرة جميع التصرفات القانونية التي تدخل في نطاق المقررة لها قانونا. ومن ثم فإن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية تهدف إلى الحفاظ على الوحدة القانونية والسياسية للدولة، و إلى حماية المصلحة العامة، ومصالح الهيئات المحلية، وذلك بمنع هذه الأخيرة من مخالفة القوانين والأنظمة أو القيام بأعمال وتصرفات غير مشروعة.

ومن هذا المنطلق يجب علينا بيان مفهوم الوصاية، و الفرق بينه وبين الرقابة، ثم التمييز بين الرقابة على الهيئات المحلية وممارسة السلطة الرئاسية، فأهداف الرقابة، وصورها، ومدى

أ- مفهوم الوصاية أو الرقابة الإدارية:

يمكن بيان الفروق الآتية في إطار التمييز بين الوصاية في القانون المدني والوصاية الإدارية في القانون الإداري:

١- في الوصاية المدنية نجد أن الأعمال التي يقوم بها الوصي هي نائبة الأعمال التي كان يمكن أن يقوم بها القاصر، فيما لو كان كامل الأهلية. بينما أعمال الشخص اللامركزي (الهيئات المحلية) فتنسب إلى هذه الهيئات نفسها (مجلس و مكتب)، حتى لو خضعت إلى تصديق السلطة المركزية، ويبقى مصدر الأعمال هو الشخص اللامركزي نفسه، ويبقى هو المسؤول عنها رغم التصديق عليها من السلطة المركزية.

٢- إن تصرفات وأعمال الهيئات المحلية لها الحق في المبادأة في التصرف تكون باسم الشخص المحلي، ولحسابه، ومن ثم من المنطقي أن تكون

هذه الهيئات هي المسؤولة عن تصرفاتها. بـ في القانون المدني فإن تصرفات الوصي تباشر لحساب القاصر المشمول بالوصاية.

٣- الهدف من الوصاية في القانون الاداري، والتي يطلق عليها بعض مصطلح الرقابة، هو حماية مصالح الهيئات المحلية، وحماية المصلحة العامة، وحماية المشروعية القانونية، وفيها حماية لحقوق الافراد وحرياتهم، بمنع الهيئات المحلية من القيام بتصرفات مخالفة للقوانين والانظمة، او الخطأ في تطبيقها وتاويلها. بـ الوصاية في القانون المدني فالهدف منها هو حماية مصلحة القاصر المشمول بالوصاية.

بناء على هذه الفروق نرى تفضيل اصطلاح "الرقابة الادارية"، وترجيحه على الوصاية الادارية. وهذا ما أخذ به المشرع الفرنسي في قانون اللامركزية الصادر بتاريخ ٢ ٣ ١٩٨٢ حيث الغى مصطلح الوصاية *Tutelle* واستبدله بمصطلح الرقابة *Contrôle*. وكذلك فعل المشرع السوري في قانون الادارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١ الذي حل محله قانون الادارة المحلية الجديد رقم (١٠١) لعام ٢٠١١.

ومع ذلك فإن الشيء الاساسي في مفهوم الرقابة على الهيئات المحلية، والمنسجم مع مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به الاشخاص اللامركزية المحلية، والذي يجد مصدره في الدستور والقانون، هو الا تكون الرقابة على الهيئات المحلية رقابة شديدة، ولا ثقيلة الوطأة، وان تمارس وفق ضوابط وقيود منهجية، حتى لا يفقد الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية معناه وقيمته الدستورية، والقانونية.

فما هي اهداف الرقابة على الهيئات المحلية؟ وما هي ضوابطها؟ والفروق بينها وبين السلطة الرئاسية التي هي سمة الرقابة في النظام المركزي؟

ب- أهداف الرقابة على الهيئات المحلية:

وعلى تعدد التعريفات التي قيلت في مفهوم الرقابة، فإن الرقابة تعني: "مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لمباشرتها على أشخاص الهيئات المحلية، وأعمالها، بقصد حماية المصلحة العامة".

وتهدف الرقابة على الهيئات المحلية إلى تحقيق أهداف عدة، منها أهداف سياسية، وإدارية، ومالية:

١- الأهداف السياسية:

تتمثل الأهداف السياسية للرقابة على الهيئات المحلية في النقاط الآتية:

(١) الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة:

نظراً لأن الإدارة المحلية تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات مستقلة محلياً، فإن هذا يترتب عليه تعدد الوحدات الإدارية المحلية المستقلة داخل الدولة، ومع هذا التعدد يخشى انفصال هذه الوحدات ليس فقط عن الحكومة المركزية، بل وعن بعضها البعض الآخر. ومن هنا تظهر أهمية الرقابة كسلاح فعال بيد الحكومة المركزية بغية الحفاظ على الوحدة السياسية والقانونية للدولة.

(٢) تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية:

لما كان من مهمات الإدارة المحلية إشباع الحاجات المحلية، ولما كان من الصعب - كما رأينا - وضع معيار مميز للحاجات القومية والمحلية، وبالتالي فقد تتعارض المصالح المحلية مع المصالح القومية، وإزاء احتمال قيام هذا التعارض تبدو أهمية الرقابة كوسيلة ضغط على الهيئات المحلية، وتفضيل المصالح القومية على المصالح المحلية عند التعارض.

(٣) حماية حقوق الأفراد وحرياتهم:

وحدات الإدارة المحلية وجدت في الأصل لتحقيق مصالح المواطنين، وإشباع حاجاتهم، وهي في سبيل أداء وظيفتها قد تتخذ منها ذريعة تتغول من خلالها على هذه الحقوق والحريات، وذلك من خلال الأنظمة أو اللوائح الضابطية

التى تحد بها كثيرا من حقوق الافراد وحرياتهم. ومن هنا تأتى اهمية الرقابة للتأكد من مشروعية اعمال الهيئات المحلية، وتصرفاتها، وبالتالى عدم مساسها بحقوق الافراد وحرياتهم.

٢- الأهداف الإدارية:

تظهر اهمية الاهداف الادارية فى النقاط التالية:

(١) التأكيد على وحدة الدولة الادارية:

السلطة المركزية هى التى ترسم السياسة العامة للدولة، وعلى الوحدات الادارية المحلية ان تلتزم فى اعمالها وتصرفاتها حدود هذه السياسة، ولا يعنى من حق السلطة المركزية ان تمارس رقابتها على هذه الهيئات للتأكد من احترامها للسياسة العامة للدولة، وبذلك يتحقق الترابط والانسجام بين السياسة العامة للدولة وما تمارسه هذه الهيئات من اختصاصات وسلطات ادارية، تحقيقا لوحدة الدولة الادارية.

(٢) التأكد من حسن سير ادارة المرافق العامة المحلية:

قد لا يتوافر لدى الهيئات المحلية العناصر الكفوة التقنية والموهلة التأهيل الجيد، كما ان اسلوب الانتخاب فى اختيار اعضاء المجالس المحلية قد لا يأتى باشخاص يصلحون للقيام بهذه المهمة التقنية، والفنية، والخدمية، وهنا تظهر اهمية الرقابة من خلال مد يد العون والمساعدة الى هذه الهيئات للارتقاء بمستوى ادائها، والحصول على افضل الخدمات، وتحقيق ما يرغب به سكان الوحدات المحلية بيسر وطرق، وفنية كفؤة، وفضلى خدمة، فتكون الرقابة بذلك جسرا للهيئات المحلية من خلال العون والمساعدة فى حسن سير ادارة مرافقها العامة المحلية بالشكل المطلوب والمرضى.

(٣) تحقيق التنسيق الادارى على مستوى الدولة:

تهدف الرقابة على الهيئات المحلية الى تحقيق التنسيق بين وحدات الادارة المحلية من ناحية، وبين الحكومة المركزية من ناحية اخرى، وخصوصا فى المجالات المتعلقة بانجاح خطط التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، الامر الذى من شأنه ان يؤدى الى نهضة المجتمع وتطوره فى المجال الادارى، وذلك من خلال تحقيق الانسجام والتنسيق الادارى على المستوى الادارى للدولة ككل.

٣- **الأهداف المالية للرقابة على الهيئات المحلية:**

تتمثل هذه الاهداف في:

(١) مراجعة الاعمال المالية للوحدات المحلية:

تبرز أهمية الرقابة هنا في الحد من تعسف الهيئات المحلية في انفاق مواردها المالية في غير مصارفها القانونية. وتوجيه صرف هذه النفقات بما يعود على السكان المحليين من مصلحة. ونفع. كما تمنع هذه الرقابة من تحصيل الضرائب والرسوم في الوحدات المحلية من دون وجه حق. او خلافا للقانون. كما تعد الشكل وسيلة مهمة لمنع ارهاق المواطنين بزيادة الاعباء المالية عليهم.

(٢) تنفيذ خطط التنمية على المستوى القومي والمحلي:

تفيد الرقابة هنا في مساعدة الهيئات المحلية على حسن اعداد خطط التنمية. وتنفيذها على المستوى المحلي. والتأكد من عدم وجود تعارض بينها وبين الخطة القومية للدولة. ومن جهة ثانية تساعد هذه الرقابة على تنفيذ الخطط القومية للتنمية عن طريق تسخير الموارد الاقتصادية التي تستطيع عليها وحدات الادارة المحلية. وبما لا يتعارض مع الاستقلال الذي تتمتع به هذه الوحدات.

(٣) تقديم الاعانات المالية ومراقبة كيفية تنفيذها:

تظهر التفاوت بين الموارد المالية للوحدات الادارية المحلية. وكون بعضها ذات موارد محدودة. فالرقابة تساعد الهيئات المحلية من خلال النصح والارشاد التي تقدمه السلطة المركزية على الاضطلاع بمسؤولياتها تجاه سكان الوحدة المحلية. كما تساعد في تقديم الاعانات المالية لمن تعجز في خزينته. وهذا يؤكد حق السلطة المركزية في الرقابة على كيفية انفاق المساعدات والموارد المالية انفاقا سليما.

ج: صور الرقابة على الهيئات المحلية:

تتخذ الرقابة على الهيئات المحلية صورا عدة. فقد تكون رقابة ادارية. و قضائية. و برلمانية. و شعبية:

١- الرقابة الإدارية:

يجب التنويه بداية الى ان الرقابة الادارية ليست في درجة واحدة. فهي تتفاوت شدة او مرونة وفقا لاسلوب التنظيم الاداري السائد في الدولة. وبصورة عامة فهي قوية ومحكمة في النظام المركزي. ويضيق نطاقها في النظام اللامركزي. والسبب في ذلك هو ان الرقابة في النظام المركزي تقوم على تطبيق قاعدة التبعية الادارية *Hiérarchie Administrative* التي تعطي الرئيس الاداري سلطات واسعة على مرؤوسيه سواء بالتوجيه، او اصدار الاوامر الملزمة لهم، وحق نقض قراراتهم، او سحبها، او تعديلها، وحق الحلول محل المرؤوس... وهذه السلطة التي توجد داخل جهاز اداري واحد تابع الى جهة ادارية واحدة تفرضها طبيعة التنظيم الاداري المركزي، وتتقرر بقوة القانون، ولا تحتاج الى نص يقررها.

اما الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية فهي ليست مطلقة، وانما هي رقابة مقيدة في نطاق معين لا يصح معه للسلطة المركزية ان تتجاوزه، ولا كانت محلا للطعن من قبل الهيئة اللامركزية. والسبب في ذلك يعود الى ان هذه الرقابة تقوم بين اشخاص عامة متميزة، وهي تتفاوت بين الاشخاص اللامركزية المحلية والمرفقية. ففي اللامركزية المحلية تقوم هذه الرقابة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. والسلطة المركزية في ممارستها لهذه الرقابة لا تستطيع توجيه الاوامر والتعليمات الملزمة الى الوحدات الادارية المحلية المستقلة. وهي حين تمارس سلطة التعقيب على اعمال الهيئات المحلية لا تملك الا احد اسلوبين: اما ان تصدق عليها جملة، واما ترفضها جملة. اي انها لا تستطيع ان تلغي اعمال الهيئات المحلية، او سحبها، او تعديلها، وهي في هذا تتميز عن الرقابة الرئاسية، والان استقلال الهيئات المحلية هو الاصل، والرقابة هي الاستثناء، وهي لا تكون الا بنص قانوني صريح يقررها، ولا يتعدى نطاق ممارستها ما هو مقرر صراحة في نصوص القانون.

ويترتب على ذلك ان الوحدات الادارية المحلية تستطيع ان تتمسك بقراراتها رغم الاعتراض عليها من قبل السلطة المركزية. وتستطيع ان تخاصم هذه القرارات امام القضاء الاداري في حال مخالفتها لمبدأ الشرعية القانونية.[1]

والسؤال ما هي الاجهزة التي تمارس الرقابة الادارية على الهيئات المحلية؟ وما هو نوع الرقابة التي تمارس عليها؟

(١) الاجهزة التي تمارس الرقابة على الهيئات المحلية:

تتمثل هذه الاجهزة في:

- رئيس الدولة:

يظهر دور رئيس الدولة من خلال ممارسته لحق حل المجالس المحلية.[2] وكذلك من وجهة نظرنا من خلال حقه في طلب تقارير من الوزراء عن اعمال وزارتهم. وتأييد من وزير الادارة المحلية. وكذلك في ممارسته السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.[3] ومن خلال توجيه رئيس الجمهورية للمجلس الاعلى للادارة المحلية. عند تغيير من مجلس الوزراء، او عند وضع سياسة عامة للدولة في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته، والاشراف على تنفيذها.[4]

- مجلس الوزراء:

يظهر دور رئيس مجلس الوزراء من خلال تصديقه على بعض العقود. [illegible] مجلس الوزراء فهو الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة.[5] ويختص بوضع السياسة العامة للدولة مع رئيس الجمهورية. سواء كان ذلك على المستوى القومي او المحلي. ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس الشعب عن الجهاز الاداري. ومنه الادارة المحلية. فقد تقررت الرقابة للمجلس كهيئة جماعية يمارسها على نشاط الوحدات المحلية. وذلك فيما اذا كانت قرارات المجالس المحلية تتعارض مع السياسة العامة للدولة، او لا تتفق مع القوانين والانظمة.

[illegible]

- الوزراء:

تظهر ان الوزراء يتربعون على قمة الوزارات المختلفة في الدولة، وهم على احتكاك دائم مع وحدات الادارة المحلية، فقد سلكت معظم الدول مهمة الرقابة في هذا الخصوص الى وزارة بعينها، او وزارات عدة، ويشار اليها بالوزير المعني، او الوزير المختص، كوزير الادارة المحلية في سورية، ووزير الداخلية في فرنسا، ولبنان.

وقد اوكل قانون الادارة المحلية في سورية الى وزير الادارة المحلية الاختصاصات الآتية:

- تصديق موازنات المحافظات، والبلدان، بعد موافقة وزير المالية.
- تصديق قرارات الوحدات الادارية المتضمنة فرض رسوم محلية، او اضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة لصالح هذه الوحدات.
- احداث النواحي والبلدان والقرى والوحدات الريفية بقرار بناء على اقتراح المكتب التنفيذي في المحافظة.
- طلب الغاء القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة، او مجالس المدن في مراكز المحافظات، او مكاتبها التنفيذية عنها في فترات عدم انعقادها، اذا تعارضت مع قوانين الدولة، وخطتها، وانظمتها.
- تولي شؤون العاملين من الفئة الاولى في ملاك سر المحافظات والمكاتب.
- تصديق قرار حجب الثقة عن المكاتب التنفيذية.

- اجهزة الرقابة المركزية في الدولة:

وتتألف الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية، ومحكمة الحسابات في فرنسا...

ويلاحظ ان الرقابة التي تباشرها هذه الاجهزة غالبا ما تتعلق بالنواحي المالية، والكشف عن المخالفات الادارية، والمالية، ورقابة مدى تنفيذ الخطط الاقتصادية، والمالية، ومدى تنفيذ القوانين، والانظمة.

- المحافظون:

غالبا ما يسبغ القانون على المحافظ صفة تمثيل السلطة التنفيذية المركزية، وصفة رمز السلطة المركزية في المحافظة، ويعين ليقظة التي تتولى

سياسة الدولة، ووصف تمثيل الشخصية الاعتبارية للمحافظة. والنتيجة أن التمثيل المزدوج يخول المحافظ تحقيق الاتصال والانسجام بين السلطة المركزية والمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. ويتبين ذلك من خلال مؤتمرات المحافظين التي تعقد، وتتم فيها معالجة امور عمل الاجهزة المحلية، والصعوبات التي تواجهها، وسبل التغلب عليها، بهدف ضمان تطبيق النصوص الاساسية للادارة المحلية بشكل موحد في سائر المحافظات.

كما تجدر الاشارة الى ان الرقابة قد تمتد الى الهيئات المحلية ذاتها، بوصفها درجة من التنظيم الاداري المحلي، حيث تكون العلاقة تسلسلية بين المجالس الاعلى والمجالس الادنى، والمكاتب التنفيذية ذات المستوى الاعلى والمكاتب ذات المستوى الادنى، مثل علاقة الوزارات بالاجهزة المحلية في علاقة اشراف.

وميزة هذه الرقابة انها تكون بهدف الرشد الموجه الناصح للهيئات المحلية الخاضعة الى مثل هذه الرقابة قبل قيامها باي عمل تراه غير مشروع، او غير ملائم.

وهناك من يرى بعض المآخذ عليها فيما اذا مورست بشدة، اذ قد تؤدي الى تعطيل امكانية المبادرة والابتكار من جانب المجالس الادنى، والى البطء والروتين في العمل، والتأخر في انجاز الاعمال وتأدية الخدمات.

(٢) كيفية ممارسة الرقابة الادارية:

تنصب الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية على الاشخاص وعلى الاعمال.

- الرقابة على اشخاص الهيئات المحلية:

تنصب هذه الرقابة على اعضاء المجالس المحلية، وتتمثل في ايقاف هذه المجالس عن اداء اعمالها موقتا، او بحلها.

ولكن نظرا لخطورة الحل او الوقف فان المشرع يحدد حالات الوقف او الحل، ويحيطها بضمانات، كأن تتم انتخابات جديدة خلال مدة معينة يحددها القانون، ويشترط عرض قرار الحل على البرلمان، او عدد حل المجلس مرتين لنفس السبب ذاته.

وقد جاء في قانون الادارة المحلية السوري لعام ٢٠١١ ان "لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، وتتم الدعوة الى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوما من تاريخ الحل".

على ان ايقاف المجالس المحلية المنتخبة، او حلها، لا يتضمن الغاء الوحدة الادارية ذات الشخصية المعنوية، لان هذا لا يكون الا بسحب الشخصية المعنوية المقررة للوحدة الادارية المحلية، وهذا لا يجوز الا بقانون.

والحكمة من استخدام حق الحل هو احتكام السلطة المركزية الى ناخبي الوحدة المحلية.

والرقابة تشمل في نوع الاعضاء المنتخبين والمعينين. كما ان للسلطة المركزية في رقابتها على الاشخاص حق ممارسة بعض السلطات التاديبية عليهم، ومثال ذلك وقفهم عن العمل، او مساءلتهم مسلكيا، وهذا الحق يشمل الاعضاء المعينين، والمنتخبين، ويكون ممثلا لرئيس المكتب التنفيذي بعضو.

ولكن يفضل على ممارسة هذه السلطات التاديبية من قبل السلطة المركزية الا تتخذ وسيلة للتضييق على استقلال الشخص اللامركزي، وان تمارس في حدود ضيقة.

- الرقابة على اعمال الهيئات المحلية

تتخذ الرقابة هنا مظهرين: مظهر ايجابي، ويتمثل في حق الاذن، والتصديق، ووقف التنفيذ، والالغاء، ومظهر سلبي يتمثل في حق الحلول.

- الاذن او الترخيص

ويعني ان تقوم الهيئات المحلية باستئذان السلطة المركزية قبل مباشرة العمل القانوني، كالحصول منها على الاذن او الترخيص اللازم، وهو سابق على القيام بالعمل، او التصرف.

- التصديق:

يعني الامر بالتنفيذ ن قرارات او اعمال الهيئات المحلية لا تكون نافذة الا بعد التصديق عليها من جانب السلطة المركزية. والتصديق قد يكون ضمنيا، و صريحا. وهو يكون لاحقا على القيد بالعمل، ولا يكون نافذا الا بعد موافقة السلطة المركزية عليه. وفي كثير من الحالين فان دور السلطة المركزية ينحصر على التصديق، او عدم التصديق، ولا يمتد الى ادخال اي تعديل على العمل القانوني، لان التعديل يعد في حالة قرار جديد. وهذا ما لا تملكه السلطة المركزية.

من تاريخ بدء النفاذ فيتحدد من تاريخ طلب الاذن بالقيد بالعمل، او التصديق عليه. وقد تجب السلطة المركزية على الطلب فان المشرع قد يرتب قرينة القبول او الرفض على سكوت السلطة المركزية. فالامر يتوقف على ارادة المشرع. فقد يعد المشرع عدم الاجابة و عدم الرد على الطلب موافقة ضمنية، اي اذنا ضمنيا بالقيد بالعمل ف، و التصديق عليه. وقد يجعل من عدم الرد او السكوت رفضا من جانب السلطة المركزية. اي قرينة بعدم الموافقة ورفض التصديق المطلوب. ومستند السلطة المركزية في الرفض او الموافقة ينحصر فقط على جانب المشروعية، لا الملاءمة. وقد يقرر المشرع بنص صريح للسلطة المركزية رقابة جانبي المشروعية والملاءمة.

والنتائج التي تترتب على تصديق السلطة المركزية تتمثل في النقاط الاتية:

- يبقى العمل الذي تمت المصادقة عليه منسوبا الى الشخص اللامركزي، اي الى الوحدة الادارية المحلية ذات الشخصية المعنوية.
- يعد العمل القانوني الخاضع الى التصديق نافذا من تاريخ صدوره عن الشخص اللامركزي، وليس من تاريخ التصديق عليه من جانب السلطة المركزية. وهذا في حقيقته كان شرط واقف معلق على حصول عطاء العمل القانوني قوة النفاذ، فيعد وكانه صدر من تاريخ صدوره الاصلي، وليس من تاريخ التصديق عليه.

- بعد التصديق يبقى الشخص اللامركزي حرا في تنفيذ القرار، او عدم تنفيذه، فيستطيع ان يعدل عنه، و يلغيه، و يسحبه، و يعدله، و يستبدل غيره به.
- المسؤولية عن التصرف تتصرف الى الشخص اللامركزي ذاته لا الى السلطة المركزية. وفي حال حصول ضرر فالشخص اللامركزي هو الذي يتحمل التعويض. إلا إذا كانت السلطة المركزية قد هنت و انحرفت في ممارسة رقابتها، فتقوم مسؤوليتها تجاه الغير على اساس الخطأ، الى جانب مسؤولية الشخص اللامركزي.[1]
- رغم حصول الاذن او التصديق من جانب السلطة المركزية فان التصرف يبقى قابلا للالغاء او التعويض من قبل القضاء، لان التصديق ليس من شانه ان يطهره من عيوب عدم المشروعية، اذ كل مشوب بحد ذاته، و عيوب عدم المشروعية تعني عيب عدم الاختصاص، و شكل، و مخالفة القاعدة القانونية، و الخطأ في تطبيقها و تاويلها، و الانحراف بالسلطة.[2]
- <u>حق وقف تنفيذ القرارات او الغاؤها:</u>

قد لا يتطلب المشرع التصديق على اعمال الشخص اللامركزي، فيعد القرار الصادر عن الهيئة المحلية مكتملا لعناصره، وقابلا للتنفيذ الفوري، من دون حاجة للتصديق عليه، ولكن مع ذلك فالمشرع قد يمنح السلطة المركزية حق وقف تنفيذ القرار، و الغاؤه، سواء لعدم مشروعيته، او لعدم ملاءمته.

لكن حق السلطة المركزية يقتصر على الالغاء كلية، او القبول كلية بالقرار، من دون الغاء بعض اجزائه، لان الالغاء الجزئي يعد تعديلا للقرار، وهذا لا تملكه السلطة المركزية.

- سلطة "الحلول"

يمثل الحلول المظهر السلبي في الرقابة، وهو يعني تخويل السلطة المركزية بمقتضى نص قانوني صريح ان تحل محل الهيئة اللامركزية في مباشرة الاختصاص المقرر لهذه الهيئة اذا امتنعت عليه، او رفضت ذلك رغم التزامها به قانونا.

والحكمة من الحلول هو عند تعريض المصلحة العامة الى الخطر، وعدم توقف المرافق العامة، والحد من تعسف الشخص اللامركزي وانحرافه عن الغاية من انشائه فيما لو امتنع او رفض التصرف، او امتنع عنه، في حالة اقرار الواجب عليه قانونا. ومن الناحية العملية غالبا ما يمثل الحلول في حالات تأخر المجلس المحلي او عجزه عن اعتماد موازنة الوحدة المحلية في الوقت المحدد.

ونظرا لخطورة سلطة الحلول على الهيئات المحلية فقد احاطها المشرع بضمانات تشكل بوضعها قيودا على السلطة المركزية، ومن هذه القيود التي تشكل ضمانات على سلطة الحلول نذكر:

- الحلول لا يكون جائزا الا بناء على نص قانوني صريح، وجهة الرقابة لا تملك ممارسة سلطة الحلول من تلقاء ذاتها، لان الاصل هو استقلال الشخص اللامركزي، والرقابة هي الاستثناء.
- لا يكون الحلول جائزا الا في حالة السلطة المقيدة للهيئة المحلية، اي في حال كون الهيئة المحلية ملزمة بالتصرف قانونا، ولكنها امتنعت التصرف او رفضته او امتنعت عنه، فيعد عملها هذا غير مشروع لمخالفته احكام القانون، فتتدخل السلطة المركزية بالحلول اعمالا لحكم القانون، والحلول يقتصر على رقابة جانب المشروعية من التصرف، ولا يمتد الى جانب الملاءمة.

- لا بد من انذار الهيئة المحلية قبل القيام بالحلول، حتى يعد الحلول قانونيا. ي لا بد من توجيه دعوة صريحة الى الهيئة المحلية للقيام بالتصرف قبل ان تحل محلها السلطة المركزية في القيام به.

٢- الرقابة القضائية

تمارس الرقابة القضائية على اشخاص الهيئات المحلية، وعلى اعمالها، وذلك حسب النظام القضائي في الدولة. فيما يخص بنظام القضاء الموحد، و القضاء المزدوج.

هذا وتتميز الرقابة القضائية بالحياد، والتخصص، والنزاهة، و بتعادها عن التيارات و الاتجاهات السياسية و الحزبية، وهذا يضفي عليها سمة خاصة من شانها ضمان حقوق الافراد وحرياتهم، وكذلك حماية حقوق الوحدات المحلية.

وتختلف الرقابة القضائية عن الرقابة الادارية من حيث انها تستلزم دعوى قضائية، اذ لابد مقيدة بتامين احترام مبدا المشروعية الذي يعد الاساس للرقابة القضائية.

وتنصب الرقابة القضائية على اشخاص الهيئات المحلية، وتتمثل في الطعون الانتخابية لاعضاء المجلس المحلي، و حل و قرارات الغاء المتعلقة بشروط الترشيح، واجراءاته، والشروط الواجب توافرها في الناخبين، والطعن في قرارات الصادرة بحق الاعضاء، و التي تمس مركزهم القانوني، كقرارات وقف العضوية، و وقفه، و انهاءه، و قرار حل المجلس المحلي.

كما تنصب الرقابة القضائية على اعمال الهيئات المحلية للتاكد من مشروعيتها، ولكن لا يدخل في اختصاص القاضي الاداري رقابة ملاءمة الاعمال والتصرفات التي تجريها الوحدة الادارية، لان ذلك يحول القاضي الى رئيس اداري، ويجيز له التدخل في النشاط الاداري للمجلس، وهذا ما لا يملكه القاضي.

ويتنافى بطبيعته مع وظيفة القضاء التي تقوم على اعلاء واحترام صرح المشروعية القانونية. كما ان رقابة القضاء على حق التشريع تقتصر على الالغاء والتعويض، ولا تمتد الى التعديل.

وفي حال الرقابة القضائية على دستورية القوانين يكون من حق القضاء المختص الغاء التشريعات المخالفة للدستور، خلال سنة الالغاء، وغالبا ما تكون الرقابة سابقة على صدور القانون.

اما في الرقابة اللاحقة فيمتنع القاضي عن تطبيق التشريع في الواقعة المعروضة عليه اذا تبين له عدم دستوريته.

٣- الرقابة البرلمانية:

الرقابة البرلمانية هي الرقابة التي يمارسها البرلمان (مجلس الشعب) على وزارة الادارة المحلية، ومن خلالها على الهيئات المحلية. وتسمى هذه الرقابة احيانا بالرقابة السياسية، وهي في الواقع تعد رقابة فعالة، وليس لها اي حساسية، خاصة عندما تشعر الهيئات المحلية ان هدف هذه الرقابة هو مصلحتها وحمايتها من تدخل السلطة المركزية.

وتشمل الرقابة البرلمانية انشاء الوحدات المحلية، والغاءها، وتحديد مستوياتها، وصلاحياتها، وتشكيل المجالس والمكاتب من خلال القانون، وتحديد موازنتها المالية، وكل ما يتعلق بها، للتأكد من قيامها بتحقيق الاهداف التي انشئت من اجلها.

وتمارس الرقابة من خلال الوسائل التي يمنحها البرلمان، والتي تتمثل بالوسائل التي يحددها دستور الدولة، ويوضح حدودها. ومن هذه الوسائل نذكر:

- السؤال:

وهو اسلوب يوجه بمقتضاه اعضاء الهيئة التشريعية اسئلة الى الوزراء، للاستفسار عن موضوع معين، والتدابير التي اتخذت بشأنه، وتلقى الجواب عنه خلال مدة معينة، والسؤال قد يكون شفهيا، او خطية.

- الاستجواب:

هو اقوى من السؤال، واخطر منه في نتائجه، لانه قد يؤدي في حالة عدم اقتناع بالاجابة الى التصويت على الثقة في حدود الاجراءات التي يحددها الدستور.

- لجان التحقيق:

هي لجان تشكل للتحقيق في موضوعات او مسائل مالية، او ادارية، بغية الوصول الى معرفة امور معينة، والكشف عن الخلل الموجود في احدى الادارات العامة، ومن بينها الادارة المحلية. ويكون لهذه اللجان حق دعوة اعضاء الهيئات المحلية، وموظفيها، ويكون هذا عبر الوزير المعني، وذلك للاستفسار و لمناقشة في المسائل موضوع التحقيق.

وقد يتم طرح نشاط الهيئات المحلية او بعضها للمناقشة العامة في البرلمان، وذلك بناء على طلب من بعض اعضاء البرلمان، و استجابة لتراكي العدد، و بمناسبة مناقشة قانون في المجلس.

ويمكن ان تظهر هذه الرقابة في اثناء مناقشة البرلمان للموازنة العامة، وحينها وزارة الادارة المحلية، بما فيها رقابة الاعلان و نشر في الهيئات المحلية، وبما تتضمنه ميزانيات الهيئات المحلية.

- بحث العرائض:

قد تكون الرقابة البرلمانية من خلال البحث في العرائض *Pétition* التي تقدم الى البرلمان من قبل الافراد، و الهيئات المختلفة، وتتضمن حقهم في تقديم الشكاوى الى البرلمان التي يمكن اجراء التحقيق فيها، ومناقشة الوزراء، وطلب توضيحات منهم بشأنها.

- المفوض البرلماني:

هناك رقابة عن طريق ما يسمى المفوض البرلماني *L'Ombudsman* او الوسيط بين الادارة و البرلمان، و حامي المواطنين *Le Médiateur*، *protecteur des citoyens*، وهيئة مراقبة مختلف نشاطات الادارة العامة وفعالياتها، بما في ذلك الادارة المحلية. وانشاء المفوض يتطلب تعيينه من السلطة التشريعية، ويتمتع بالاستقلال الذاتي خلال فترة وكالته، و لا يكون مسؤولا لاي سلطة التي عينته، ويتولى الرقابة على الاجهزة الحكومية في مختلف

مستوياتها، بناء على طلب من احد اعضاء البرلمان، او لمجموعة برلمانية، او بناء على الشكاوى، او التظلمات التي يقدمها المواطنون ضد الادارة. ويقدم المفوض او حامي المواطنين تقريره الى البرلمان مبينا فيه الامور التي حقق فيها، والتوصيات التي تخلص اليها بشأنها.

٤- الرقابة الشعبية

تعد هذه الرقابة من انجع وسائل الرقابة على الهيئات المحلية، وانجحها في الكشف عن الاخطاء التي تنطوي عليها تصرفات اعضاء هذه الهيئات، سواء من المجلس، او المكاتب، او الاجهزة المحلية، ومحاسبة المقصرين منهم عما يرتكبون من تجاوزات، او قصور.

وتلعب الاحزاب السياسية دورا مهما في هذه الرقابة لجهة سيطرة اشكال تمثيلها في ادارة شؤونها المحلية. وتعبئة الجهود السياسية من خلال خلق الوعي الجماهيري لمواقف انتخابية برامج انتخابية التي تخصص لهيئات المحلية، وانتقادها.

ومن منطلق المبدأ الديمقراطي ممارسة الرقابة الشعبية من خلال ممثلي الشعب، اي من خلال هيئة الناخبين المحليين كونهم اصحاب السيادة، ومصدر السلطات كافة في المجتمعات الديمقراطية.

وتتجسد الرقابة كما يرد في قوانين الادارة المحلية، ومنها قانون الادارة المحلية السوري، في النقاط الآتية:

- التزام المجالس المحلية على مختلف مستوياتها بتنظيم ندوات للمواطنين لعرض جدالات شكاواهم، وتظلماتهم، وكل ما تقوم المجلس حول ما قام به من اعمال، كما يعرض عليهم المجلس ما حققه من انجازات.
- تخويل قيادة المنظمات الشعبية الحق في مراقبة المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، واجهزة الادارة المحلية، ونقدها، وذلك عن طريق تقديم مذكرات الى المجلس، او المكتب التنفيذي للوحدة المحلية، تتضمن فيها ارائها، وملاحظاتها.
- اعطاء الحق لكل مواطن في رقابة المكاتب التنفيذية، او اجهزة السلطة، ونقدها، عن طريق تقديم الشكاوى، او التظلم، والتزام هذه

الجهات ذات الشأن، والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة، وإبلاغ مقدمها، مع شرط عدم البت في الشكوى والتظلم من قبل الجهة ذاتها التي قدمت الشكوى بحقها.

- كما تمنح القوانين للمواطنين **حق استجواب ممثليهم في المجلس المحلي**، وذلك في أثناء الندوات العامة التي يعقدها المجلس، والتي تقدم بحث في **المجلس** المذكور الذي يقوم بالتحقيق في الشكاوى الموجهة إليه، فإذا ثبتت تلك التقارير أخطاء عضو
- كما تمارس الرقابة الشعبية من خلال الصحافة، وذلك عندما تقوم **بنقد المجالس المحلية**، او المكاتب التنفيذية، واجهزتها، وعند ذاك يجب التحقيق في الامور المثارة.

وسوف نستعرض الرقابة الرسمية والرقابة الشعبية وفق قانون الادارة المحلية السوري في موضع لاحق.

المبحث الثالث

تقدير اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية لها مزايا، كما أن هناك انتقادات وجهت إليها. إلا أن مزايا النظام اللامركزي تفوق بكثير عيوبه، ولهذا السبب فإن الاتجاه السائد في معظم دول العالم هو الأخذ بنظام اللامركزية، إنه النظام الذي يتلاءم حقيقة مع تطور الوظائف الاجتماعية والإنسانية، ومع مفاهيم الديمقراطية التي تجعل الشعب مصدر السلطة، وإنه النظام الذي يمكن سكان الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية من تلبية احتياجاتهم بأنفسهم، ويتجاوب مع تطور المهمات التي تقوم بها الدولة، وتتعاظم، وتتنوع، والدور الحديث الذي تضطلع به.[1]

أولا- مزايا اللامركزية الإدارية:

أ- الأخذ باللامركزية الإدارية ضرورة يفرضها الدور الحديث للدولة:

فمن الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في وقتنا الحاضر ضرورة من الضرورات التي فرضت نفسها، بسبب ما ينجم عن تطبيقها من مزايا إدارية، وسياسية، واجتماعية، وإنسانية.

وبعد أن كانت وظائف الدولة الحارسة تقتصر على الخدمات العامة التقليدية التي تتمثل بشؤون الدفاع ضد الأعداء الخارجيين، وحفظ الأمن الداخلي، وتحقيق العدالة بين الأفراد، ولم تكن تفكر بالتدخل في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وكان وجود الدولة نفسه مضطرة إلى التدخل في النشاط الاقتصادي، وتحت تأثير مفاهيم العدالة الاقتصادية والاجتماعية، وتحولت الدولة من مفهوم الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وأخذت تتدخل بإقامة التوازن الاجتماعي، والعدالة الاجتماعية والاقتصادية، لتصبح بعدئذ دولة الرفاه *Welfare state* التي تسعى على عاتقها تحقيق الرفاه والتقدم، والرخاء، نتيجة التوسع الهائل لميادين النشاط التدخلي للدولة، كما وجدت نفسها من جديد عاجزة على النهوض بجميع مسؤولياتها، وغدا من الضروري التخفيف عن كاهلها،

[1] د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 13.
د. عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص 11.

وكان هذا يتبنى النظام اللامركزي الذي يمنح الوحدات المحلية و لسكان المحليين حق ادارة شؤونهم وتسيير مرافقهم المحلية بانفسهم.[1]

ب- تخفيف الضغط عن عاتق السلطة المركزية:

بعد ان اضحت مهمات الدولة تفوق كل تصور، و صبح من المتعذر على السلطة المركزية ان تنهض بها في العاصمة، بات الاخذ بنظام اللامركزية امرا لازما كونه يخفف كثيرا عن عاتق السلطة المركزية التي عليها ان تتصرف للقضايا ذات الطابع القومي، وكان هذا عن طريق نقل جانب من النشاط الاداري الى الوحدات المحلية التي منحت المشرع شخصية الاعتبارية تباشر جزء من النشاط الاداري على وجه الاستقلال مع خضوعها الى رقابة السلطة المركزية، في توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية و هيئات الاقليمية المستقلة، وضرورة تمكين الوحدات المحلية من ادارة شؤونها، وتسيير مرافقها العامة المحلية، الامر الذي يوفر على الدولة الوقت، و الجهد، و العمل، و البعد عن البيروقراطية، و الروتين.[2]

وهذه هي احدى المزايا الادارية المهمة لنظام اللامركزية الادارية التي ترتب عليها العديد من المزايا الادارية التي يمكن ان نجملها في الاتي:

- اللامركزية الادارية تحقق حسن سير المرافق العامة، وتقضي على التعقيدات الادارية.
- تؤمن السرعة والمرونة والبت في الاعمال، وحل المشكلات، وتلافي الاخطاء، والتراكم.
- تجعل القرارات اكثر فاعلية وكفاءة على مستوى الوحدات المحلية لتوفر المعلومات والمعطيات لدى المسؤولين المحليين.
- تسهل عملية الاتصال، وتامين فاعليته في التنظيم الاداري المحلي، مما يجعل الاتصالات تتم بصورة مباشرة من دون تعقيدات البيروقراطية والروتين.[3]

[1] ...
[2] ...
[3] ...

- تأمين التنسيق بين مختلف الوحدات الادارية المحلية على مستوى تقديم الخدمات المحلية من خلال الادارات المشتركة، والتعاون المشترك بين الاقليم المجاور داخل في
- تخفيف الضغط عن عاتق القيادات المركزية في السلطة المركزية، وتقييد الاشخاص الذين يشكلون صلة وصل بين السلطة المركزية والمحلية، كالمحافظين، على اساس الانجازات التي يحققونها، وليس وفق الطريقة التي يتعاملون في العمل.
- يكفل من خلال اللامركزية تنمية القدرات والمهارات القيادية لدى المسؤولين المحليين، وينمي الشعور على تحمل المسؤولية، والاعداد لتولي المناصب القيادية.

ح- الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية وسيلة مهمة لتطوير التنظيمات الإدارية:

لا يخفى اهتمام المشرع كما ظهر في القانون السوري بضرورة ايجاد وحدات ادارية قادرة على النهوض بخدمات المجتمع المحلي، بكفاءة وفاعلية، وهذا يستجيب وضرورات الاصلاح الاداري، وتسير بخطى التنمية الشاملة المستدامة والمتوازنة، فاعضاء المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية، اقدر من غيرهم، مع بناء الوحدة المحلية، على معرفة حاجات مجتمعهم المحلي ومتطلباته، ولهم مصلحة في تأمين حسن سير المرافق المحلية، وضمان سيرها بانتظام، وهذا من شأنه تطوير التنظيم الاداري اللامركزي، لان النظام اللامركزي يقتضي تنوع اساليب النشاط الاداري بقدر تنوع الحاجات المحلية، والمرافق، والاعباء الحاجات العامة، وتنوعها، وهذا كله يتطلب تلبيتها بوسائل واساليب فنية تختلف عن تلك التي تتبع في النظام المركزي، وبمعنى اخر، هذا يقتضي اخراجها من وحدة الاسلوب الاداري المركزي، وهذا من شأنه ان يؤدي الى ان نظام اللامركزية الادارية هو الاقدر على معرفة الحاجات المحلية، ومواجهة الازمات، وتحقيق اكبر قدر من العدالة في توزيع الضرائب.

ولا شك من ذلك ان نظام اللامركزية الادارية المحلية لا يتعارض مع مبدأ وحدة الجهاز الاداري في الدولة، وهو لا يهدد وجود الدولة السياسي والقانوني، لان نظام اللامركزية الادارية ينصرف فقط الى ممارسة الوظيفة الادارية، والوحدات الادارية المحلية لا تتمتع باستقلال مطلق او تام في مواجهة السلطة

المركزية، بل تبقى خاضعة الى رقابة السلطة المركزية بهدف ضمان الحفاظ على وحدة النظام الاداري، وحماية المصالح القومية، وفي الوقت ذاته لا تهدد فيه استقلال الوحدات المحلية.

د- اللامركزية ضرورة ديمقراطية:

يعد نظام اللامركزية المحلية، او الاقليمية، استجابة حقيقية لمبدأ الحرية السياسية، وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقاً للمبادئ الديمقراطية. فنظام الديمقراطية من شأنه ان يؤدي الى مشاركة السكان المحليين في ادارة شؤونهم المحلية، كما يباشر الشعب شؤونه السياسية في الديمقراطية السياسية. وهو يحقق بعد "ديمقراطية الادارة". فيكون الاخذ باللامركزية خير وسيلة لتربية الناخبين واعضاء المجالس المحلية وغيرهم، التربية السياسية الصحيحة، وتعلمهم كيفية ممارسة الديمقراطية الحقيقية، ومن نتائج ذلك:

١- اتباع اسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية.

٢- تدريب الناخبين على ممارسة حقوقهم السياسية.

٣- تدريب اعضاء الهيئات المحلية على كيفية ممارسة الرقابة على اجهزة الادارة على المستوى المحلي. وكذلك التدرب على ممارستها على المستوى الوطني (في المجلس النيابي) عندما يكلف احد الاشخاص في هذه المجالس، من خلال حيازتهم ثقة السكان المحليين، وحتى بعد وفاء الاسباب بمجلس تعد اللامركزية الادارية تطبيقاً حقيقياً للديمقراطية على المستوى المحلي قبل الانتقال الى مواقع العمل القومي في المجالس النيابية.

هـ- اللامركزية ضرورة اجتماعية وانسانية:

تساعد اللامركزية الادارية المحلية على تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية الوطنية لدى السكان المحليين، فهي تنظم:

١- يكون المواطن اكثر ادراكاً لمسؤولياته وواجباته المتصلة بالحاجات المحلية، وحل مشكلات المحلية، وتحمله بعض الاعباء في سبيل رفاهية، ورفاهية مجتمعه المحلي.

٢- اللامركزية تجعل المواطن يسهم في تنفيذ المشروعات في وحدته المحلية، وما يصاحب ذلك من شعور بزيادة ومخصصة في الحفاظ على المنشآت والمشروعات وصيانتها، كونها من صنعه، وصنعهم، وتعود بالنفع العام عليهم.

٣- وعلى الصعيد الانساني تجعل العاملين والموظفين والمتعاملين معهم، مخلصين في اداء اعمالهم، ويشعرون بانسانيتهم، وأهمية دورهم على الصعيد المحلي للتنافس مع المحليات الاخرى، وكذلك قدرتهم على تحمل مسؤولية البت، واتخاذ القرار، وممارسة حرية التصرف بشكل ديمقراطي مشترك بين نخبات السلطة في الوحدة المحلية.

٤- وهذا الشعور بالمسؤولية يولد الرضا بالسلطة على المستوى المحلي، ويشكل جسر في مساعدتها ونجاحها في تحقيق مهامها.

ثانيا- الانتقادات الموجهة الى اللامركزية الادارية:

في الواقع رغم كل المزايا التي تنبأ على ذكرها بشأن اللامركزية الادارية المحلية، هناك من وجه سهام نقده لها على فرض ان هناك عددا من نقاط الضعف المرتبطة بهذا الاسلوب، منها:

١- اللامركزية الادارية تمس الوحدة القانونية والسياسية والادارية للدولة، بالنظر لتأثيرها على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، سواء المحلية منها او الاقليمية، مما قد يكون سببا في تمزيق وحدة السلطة العامة داخل الدولة.

٢- هناك من يرى ان اللامركزية قد تستدعي الوحدات المحلية لتغليب المصالح المحلية على المصالح القومية، وقد ما قد تسبب بعض النزاعات بينها وبين الادارة المركزية، او بين بعضها والبعض الاخر، وقد تسبب مشكلات في الاتصال بين المستوى المركزي والمحلي، مما قد يعرض وحدة السلطة الى الضعف، وضعف التنسيق على النطاق القومي.

٣- وجود الميل لدى الهيئات المحلية لتنفيذ مشروعات براقة على المستوى المحلي، بغرض الدعاية المحلية.

٤- لا تفقد اللامركزية الادارية افضل الصيغ الادارية من اجل ادارة سليمة، وهي من الاساليب الادارية المشكوك بنجاحها، لان الادارة المحلية تتطلب

خبرة وكفاية فيمن يتولون شؤونها. والعناصر المنتخبة قد لا تكون على قدر من المستوى الفني. والانتخاب بحد ذاته في تشكيل الهيئات المحلية لا يؤدي الى اختيار ذوي الكفاءة والمقدرة لتولي الوظائف الادارية على المستوى المحلي. وهذا الامر يجعل الهيئات المحلية تفتقر الى الخبرة والدراية في ادارة المرافق والمشروعات العامة. بالمقارنة مع الخبرات والكفاءات التي تتوفر في الادارة المركزية.

٥- لا يمكن للوحدات المحلية تحقيق الاهداف المرجوة من وجودها من دون موارد مالية كافية. وهي بذلك تحتاج الى نفقات كبيرة تتحملها خزانة الدولة. مما يجعل الوحدات المحلية في حالة اشبه بالتبعية الى السلطة المركزية. وتفقد بذلك الاستقلال الذي هو احد مقوماتها. فضلاً عن ان الهيئات المحلية تميل الى الاسراف في المسائل المالية تحت ضغط المؤثرات الانتخابية.

الرد على هذا الانتقادات:

١- ان ما قيل بشأن الاسراف المالي يمكن تداركه عن طريق احكام رقابة السلطة المركزية على الامور المالية للوحدات المحلية. على ان هذه الرقابة يقع في جانب الادارة المحلية كما يقع في جانب الادارة المركزية.

٢- ما يخصوص ما تحتاجه الوحدات المحلية من نفقات باهظة. فانه هو ان معظم نفقات الهيئات المحلية تحصل عليها من الضرائب والرسوم التي تفرضها على سكان الوحدة المحلية. فضلاً عن ان القانون حدد لموارد المحلية للوحدات المحلية. مع مرونة في الايرادات. شريطة عدم ارهاق المكلف المحلي. وان الوحدات المحلية تحصل على ما ينتصب من خزانة الدولة. و المشكلة الحقيقية تتعلق بالتوزيع العادل للدخل القومي. كثر مما تتعلق بضعف الامكانات المادية لدى الهيئات المحلية. و الاسراف المالي على المستوى المحلي.

٣- كما ان حصول الهيئات المحلية على قسط من احتياجاتها المالية من ميزانية الدولة يحقق العدالة في تقديم الخدمات العامة. و انشاء المشروعات العامة بين الوحدات المحلية. وخاصة المتجاورة جغرافيا مثلا.

٤- ليس من شأن اللامركزية المساس بالوحدة القانونية والسياسية والادارية للدولة نظرا لانها تختلف عن اللامركزية السياسية، فهي تقتصر على توزيع الوظيفة الادارية وحدها دون سواها من الوظائف التشريعية والقضائية، ومن جهة اخرى، فان ممارسة الوظيفة الادارية من قبل الوحدات الادارية المحلية ذات الشخصية المعنوية يخضع الى رقابة السلطة المركزية التي لها حق الرقابة والاشراف على الهيئات المحلية وعلى عملها، عن طريق الرقابة الادارية.

٥- ويرى انصار اللامركزية ان نقص الكفاءة والخبرة لدى العنصر المنتخب في الوحدات المحلية يمكن تلافيه وتداركه عن طريق الاستعانة باهل الخبرة والاختصاص، وتخويل المجالس بتعيين بعض العناصر الفنية او المتخصصة في الهيئات المحلية، شريطة لا يتجاوز عدد المعينين عدد الاعضاء المنتخبين، حتى لا يكون هناك اي اخلال بالمبدأ الديمقراطي على المستوى المحلي.

وخلاصة القول، وبعد استعراضنا للمبادئ الاساسية للتنظيم الاداري المركزي واللامركزي في الدولة، يبدو من البداهة الاولى صعوبة الجزم بان الدول تاخذ باسلوب واحد في تنظيم اجهزتها الادارية، وفي مباشرة الوظيفة الادارية، وهي تاخذ في الواقع بكلا الاسلوبين المركزي واللامركزي، وذلك حسب ظروف كل دولة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ومن استعراضنا لمزايا ومساوئ كل اسلوب يتبين لنا بجلاء انه لا يمكن الاخذ باسلوب واحد واهمال الاسلوب الاخر، وذلك مع تطور وظائف الدولة ومهماتها، وتعزيز المفهوم الديمقراطي والمفاهيم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فان الدول تلجا الى الاستفادة من حسنات كل من هذين الاسلوبين في تنظيمها الاداري، وتسيير كل مرفق من مرافق الدولة وفقا للاسلوب الذي تراه اكثر ملاءمة، فعلى سبيل المثال، لا يمكن للدول اعتماد الاسلوب اللامركزي في ادارة مرفق الدفاع والامن العام، والعدل، والدبلوماسية في الدولة الموحدة البسيطة، حيث ان ادارة مثل هذه المرافق تهد الدولة باسرها، والامر كذلك فيما يتعلق بالمرافق العامة القومية التي تمس الصالح القومي.

وفيما يتعلق بادارة الشؤون المحلية نرى ان اغلب الدول، بل معظمها، تأخذ بالاسلوب اللامركزي. فتنص في دساتيرها على انشاء الاشخاص اللامركزية المحلية، وتحدد اختصاصاتها، وطرق انتخابها، وتبين مدى استقلال الاشخاص المحلية، مع خضوعها الى الرقابة بغية الحفاظ على وحدة الدولة. وهذا يعني ان التوجه العام يزداد نحو تبني مبدأ المشاركة في ادارة الشؤون العامة. وتأتي فاعلية اللامركزية المحلية، وبالتالي التجه نحو توسيع الصلاحيات والاختصاصات التي تمارسها الاشخاص اللامركزية المحلية، والابتعاد قدر الامكان عن التعقيد الحكومي الذي تتسبب به الادارة الحكومية التي تتبع السلطة المركزية.

والشيء الاساسي في نجاح الادارة المحلية يبقى رهنا بقناعة المواطنين باهميتها، وفائدتها، ومشاركتهم الفعلية في ممارسة الشؤون المحلية لانجاح الادارة المحلية التي هي ادارتهم اولا وقبل كل شيء.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الباب الثالث

التنظيم الإداري في

الجمهورية العربية السورية

وقل رب زدني علما
Damascus University

يتضمن بنية الدولة السورية منذ الاستقلال الوطني عام ١٩٤٥ حتى قيام ثورة الثامن من آذار ١٩٦٣ على مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي، حيث عرفت سورية شكلا عاما من انظمة الحكم، منها البرلماني والرئاسي.

وقد كان نظام الحكم برلمانيا وفق لدستور عام ١٩٥٠ الذي نص على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ثم رئاسيا بمقتضى احكام الدستور الصادر بتاريخ ١١/٣/١٩٥٣ حتى ٢٥/٩/١٩٥٤، حيث لم يقدر للهيئات المنشأة على اساس مبدأ الفصل بين السلطات ان تتعاون فيما بينها. وكان نظام الحكم برلمانيا في ظل الجمهورية العربية المتحدة التي قامت بين مصر وسورية منذ ٢٢/٢/١٩٥٨ حتى ٢٨/٩/١٩٦١.

ومع ثورة الثامن من آذار لعام ١٩٦٣، وفي ظل دساتير البعث، شهدت سورية صيغا مختلفة لعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث لم تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الغربي التقليدي، ولم تتبنى التفرقة بين الوظيفتين السياسية والادارية، فالوظيفة السياسية يضطلع بها حزب البعث العربي الاشتراكي، ورئيس الجمهورية، ومجلس الشعب، وصلاحيات رئيس الجمهورية لا تقتصر على الميدان التنفيذي، بل تمتد لتشمل المشاركة في الوظيفة التشريعية ضمن قيود معينة، بصدور المراسيم التشريعية، كما يمتلك الحق في حل مجلس الشعب، وتعيين واقالة الوزارة، والوزراء.

ويتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، في تحديد الاطر العامة للقوانين والسياسات، اما الوظيفة الادارية فينهض بها مجلس الوزراء، الذي يمثل "الهيئة التنفيذية الادارية العليا للدولة".

وعلى هذا الاساس سوف نتناول بالدراسة اشخاص السلطة الادارية المركزية التي تتكون في الجمهورية العربية السورية وفقا لدستور عام ٢٠١٢، من رئيس الجمهورية، ومن النائب او النواب الذين يقوم الرئيس بتعيينهم، ثم مجلس الوزراء الذي يتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء. كما يمثل المحافظون السلطة المركزية في المحافظات.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الأول

الإدارة المركزية وأشخاصها

L' administration Centrale

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يبين دستور اي دولة من الدول طبيعة نظام الحكم فيها، وفيما اذا كان نظاما رئاسيا، او برلمانيا، او مختلطا... كما يبين شكل السلطات العامة، واختصاصاتها، وصلاحياتها.

ويعد مبدأ الفصل بين السلطات من ركائز الحكم الاساسية التي تحرص الدول على تضمينها دساتيرها بما يؤدي الى تقسيم الوظائف المختلفة للدولة على هيئات مستقلة. فتكون هناك سلطة تشريعية تتولى سن القوانين، وسلطة قضائية تتولى تطبيق القوانين التي جرى سنها على المنازعات التي تنشأ، وسلطة تنفيذية تتولى وضع القوانين، وما تتطلبه من القضاء من حكام، موضع التنفيذ. وقد جاء النص في الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على هذه السلطات الثلاثة.

وداخل السلطة التنفيذية ذاتها لا بد من توزيع الاختصاصات على مختلف الهيئات الادارية وفقا للنصوص القانونية.

وسوف نتناول اشخاص السلطة المركزية مبينين الوضع القانوني لهم، والاختصاصات التي يمارسونها من وجهة نظر القانون الاداري، وذلك بدراسة الاحكام المتعلقة برئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونواب الوزراء، والمحافظون.

وينقسم هذا الفصل الى المباحث الاتية:

المبحث الاول: رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: مجلس الوزراء.

المبحث الثالث: رئيس مجلس الوزراء.

المبحث الرابع: الوزراء.

المبحث الخامس: المحافظون.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

رئيس الجمهورية

Le Président de la République

عرفت سورية قبل تعلق بالوضع الدستوري والقانوني لرئيس الدولة صيغا مختلفة لرئاسة الدولة. ففي عام ١٩٢٠ كان الحكم ملكيا حتى ١٩٢٢، بعد ذلك كان الانتداب الفرنسي على سورية.

وبعد الاستقلال اخذت تسمية رئيس السلطة التنفيذية اسم رئيس الدولة. وبعد ثورة الثامن من اذار ١٩٦٣ سمي رئيس الدولة باسم رئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة حتى ٢٣ ٢ ١٩٦٦، حيث اطلق عليه اسم رئيس الدولة.

وفي ظل دستور ١٩٧٣ جاء النص على ان الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية اشتراكية، ونظام الحكم في القطر العربي السوري نظام جمهوري. ومن ثم فقد استقرت تسمية رئيس السلطة التنفيذية باسم رئيس الجمهورية.

وفي ظل الدستور النافذ الصادر بتاريخ ٢٠١٢ ٢ ٢٧ اصبحت تسمية رئيس الجمهورية على انه رئيس دولة ديمقراطية ذات سيادة تامة، [illegible] غير قابلة للتجزئة، ولا يجوز التنازل عن اي جزء من اراضيها، ونظام الحكم فيها نظام جمهوري. ويمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.

Damascus University

المطلب الأول

الوضع الدستوري

لرئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية العربية السورية بمقتضى احكام الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧، هو رئيس لدولة ديمقراطية ذات سيادة تامة غير قابلة للتجزئة، ولا يجوز التنازل عن اي جزء من ارضيها.

وحيث ان نظام الحكم في الدولة بمقتضى الدستور هو نظام جمهوري، يستطيع القول ان الرئيس في نظام الحكم الجمهوري يتولى الرئاسة بطريقة الانتخاب من الشعب مباشرة.

ويحدد الدستور في كل دولة الوضع الدستوري والقانوني لرئيس الدولة، من حيث الترشيح، والانتخاب، والواجبات، والصلاحيات، والاختصاصات والامتيازات.

وتمارس هذه الموضوعات الشكل في الواقع ليبدأ الخصب والاساس القانون الدستوري، ثم انه وفي ضوء ممارسة القانون الاداري، وحيث ان بمقتضى المادة (٨٣) من الدستور "يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور". فان ممارسة الاحكام المتعلقة برئيس الجمهورية، وفي نطاق ممارسته للسلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، سيتم التركيز فيه على الاختصاصات الادارية التي يمارسها رئيس الجمهورية بحكم كونه رئيس السلطة التنفيذية.

ولكون رئيس الجمهورية يشارك ايضا في الوظيفة التشريعية عن طريق ممارسة بعض المراسيم التشريعية، ولكون علاقته مع البرلمان (مجلس الشعب)، والقضاء، والامة (بطريق الاستفتاء)، فانه سيتناول هذه الموضوعات من وجهة نظر القانون الاداري التوقف على الوضع القانوني لاعمال رئيس الجمهورية، ومعرفة

مدى اتساع الاداة القانونية التي يستخدمها رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته واختصاصاته مع مبدأ المشروعية القانونية الذي يعني خضوع الاعمال والتصرفات القانونية كلها في الدولة الى مبدأ سيادة القانون.

أولا- الترشيح وشروطه:

أ- شروط الترشيح:

نص الدستور على انه يشترط في المرشح الى منصب رئيس الجمهورية الشروط الآتية:

١- ان يكون قد اتم الاربعين من عمره.

٢- ان يكون متمتعا بالجنسية العربية السورية بالولادة، من ابوين متمتعين بالجنسية العربية السورية بالولادة.

٣- ان يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، وغير محكوم بجرم شائن، وغير فاقد الاهلية.

٤- الا يكون متزوجا من غير سورية.

٥- ان يكون مقيما في الجمهورية العربية السورية مدة لا تقل عن عشر سنوات قبل تاريخ تقديم طلب الترشيح.

ب- طلب الترشيح:

يكون الترشيح الى منصب رئيس الجمهورية على الشكل الآتي:

- قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم، وفي مدة لا تقل عن ستين يوما ولا تزيد عن تسعين يوما، يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الجمهورية.
- يتقدم المرشحون بتقديم طلبات ترشيحهم الى المحكمة الدستورية العليا، وذلك خلال مدة عشرة ايام من تاريخ صدور الدعوة الى انتخاب الرئيس.
- تسجل طلبات الترشيح في سجل خاص لدى المحكمة.
- لا يقبل طلب الترشيح الا اذا كان طالب الترشيح قد حصل على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضوا من اعضاء مجلس الشعب [illegible]

عددهم (٢٥٠) عضو، ولا يجوز لعضو **مجلس الشعب** أن يمنح تأييده لأكثر من مرشح واحد.

- تقوم المحكمة الدستورية العليا بفحص طلبات المرشحين، والتأكد من سلامتها الدستورية، والقانونية، وتبت في الطلبات خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ تسجيلها.
- إن الشروط المطلوبة في الترشيح يجب أن تتوافر في أكثر من مرشح، وإذا لم تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح سوى في مرشح واحد خلال المدة المحددة، يجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح باب الترشيح مجددا، وفق الشروط المذكورة أنفا.

ج- آلية الانتخاب والفوز:

ينتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة [illegible] ويعد فائزا بمنصب رئيس الجمهورية المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات.

وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب خلال أسبوعين، بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على أكبر عدد من أصوات الناخبين اللذين لم يصوتا له.

وهذه الطريقة في انتخاب رئيس الجمهورية قريبة الشبه من الطريقة التي يتم فيها انتخاب الرئيس الفرنسي.

Damascus University

د- نتائج الانتخاب والنظر في الطعون:

تعلن نتائج الانتخاب من قبل رئيس مجلس الشعب. وتختص المحكمة الدستورية العليا بالنظر في الطعون الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية.

وتقدد الطعون من قبل المرشح خلال ثلاثة [illegible] من تاريخ إعلان النتائج.

وتبت المحكمة الدستورية العليا في الطعون بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون.

ثانيا- صيغة القسم ومدة الولاية:

أ- صيغة القسم:

يؤدي رئيس الجمهورية امام مجلس الشعب قبل ان يباشر مهامه منصب القسم الدستوري المنصوص في المادة (٦) من الدستور. ويكون القسم الدستوري على النحو الاتي: "اقسم بالله العظيم ان احترم دستور البلاد، وقوانينها، ونظامها الجمهوري، وان ارعى مصالح الشعب وحرياته، واحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحريته، والدفاع عن سلامة ارضه، وان اعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية، ووحدة الامة العربية".

ب- مدة الولاية:

ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة اعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس السابق. ولا يجوز اعادة انتخاب الرئيس الا لولاية واحدة تالية.

وبموجب المادة (١٠٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ اذا حل مجلس الشعب خلال الفترة المحددة لانتخاب رئيس جمهورية جديد، فان رئيس الجمهورية القائد يستمر بممارسة مهماته الى ما بعد انتخاب المجلس الجديد، وانعقاده، ولكن على ان ينتخب الرئيس الجديد خلال تسعين يوما تلي تاريخ انعقاد هذا المجلس.

من جهة اخرى اذا انتهت ولاية رئيس الجمهورية ولم يتم انتخاب رئيس جديد، فان رئيس الجمهورية القائد يستمر بممارسة مهماته حتى انتخاب الرئيس الجديد.

ثالثا- غياب رئيس الجمهورية عن أداء مهماته:

اذا قام مانع موقت يحول دون متابعة رئيس الجمهورية ممارسة مهماته، ناب عنه نائب رئيس الجمهورية.

وفي حال شغور منصب رئيس الجمهورية او عجزه الدائم عن اداء مهماته، يتولاها موقتا النائب الاول لرئيس الجمهورية لمدة لا تزيد عن تسعين يوما من تاريخ شغور المنصب، على ان يتم خلالها اجراء انتخابات رئاسية جديدة.

اما في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وليس له نائب، فيتولى مهماته موقتا رئيس مجلس الوزراء لمدة لا تزيد عن تسعين يوما من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على ان يتم خلالها اجراء انتخابات رئاسية جديدة.

وان قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه، وجه كتاب الاستقالة الى مجلس الشعب.

رابعا- مسؤولية رئيس الجمهورية:

بموجب المادة (١١١) من الدستور رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الاعمال التي يقوم بها في مباشرة مهماته، الا في حالة الخيانة العظمى.

ويكون طلب اتهام الرئيس بقرار من مجلس الشعب، بتصويت ثلثي، وبأغلبية ثلثي اعضاء المجلس في جلسة خاصة سرية، وذلك بناء على اقتراح ثلث اعضاء المجلس على الاقل، وتجري محاكمته امام المحكمة الدستورية العليا.

المطلب الثاني

اختصاصات رئيس الجمهورية

يتولى رئيس الجمهورية العربية السورية اختصاصات عدة، منها ما يتعلق بالسلطة التنفيذية، وأخرى من طبيعة دستورية (غير تنفيذية)، بالإضافة إلى الاختصاصات الإدارية بطبيعة الحال.

أولا- ممارسة السلطة التنفيذية:

يمارس رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.

وبينما يكون الدستور قد خص رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، بممارسة السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.

ولكن إذا كان رئيس الجمهورية منتخبا من الشعب، بينما مجلس الوزراء يعين من قبل رئيس الجمهورية، فكيف تكون المشاركة؟

تكون المشاركة من خلال عدد تفرد رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار المتعلق بالاختصاصات التي يمارسها في مجال الإدارة، عن الاختصاصات التي يمارسها في مجال الحكم، وخصه بها الدستور، فيمارسها منفردا ضمن الحدود الدستورية.

وفق لنصوص الدستور السوري يمارس رئيس الجمهورية اختصاصات عدة نص عليها الدستور في المجالات الدستورية، والتشريعية، والتنفيذية، والإدارية، والقضائية، وهو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويشارك في الوظيفة التشريعية، ولـه صلاحيات واسعة في الظروف الاستثنائية.

وحيث إن دراسة هذه الاختصاصات تشكل مجال خصب للقانون الدستوري، فإن دراستنا لاختصاصات رئيس الجمهورية من نظر القانون الإداري تقتصر على الاختصاصات الإدارية.

ومع ذلك سنبين بإيجاز الاختصاصات الدستورية (غير الإدارية) لرئيس الجمهورية، ثم نتناول بالتفصيل الاختصاصات الإدارية.

ثانيا- الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية (غير الإدارية):

بينت أحكام الدستور السوري لعام ٢٠١٢ الوضع الدستوري لرئيس الجمهورية والاختصاصات المتعددة التي يمارسها.

والاختصاصات الدستورية التي يمارسها رئيس الجمهورية بموجب الدستور متعددة ومتنوعة، ومن أهمها:

١- السهر على احترام الدستور، والسير المنتظم للسلطات العامة، وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة.

٢- يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية الوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم.

٣- يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها.

٤- يعلن رئيس الجمهورية الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب. كما يعلن حالة الطوارئ وينهيها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته، وبكثرية ثلثي أعضائه، على أن يعرض

Damascus University

على مجلس الشعب في أول اجتماع له، ويبين القانون الأحكام الخاصة بذلك.

د- وفي إطار العلاقة بالسلطة التشريعية يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها مجلس الشعب ثانية بأكثرية ثلثي عدد أعضائه، صدرها رئيس الجمهورية. ولرئيس الجمهورية أن يخاطب مجلس الشعب برسائل، وله أن يدلي ببيانات أمامه. كما يملك الحق في حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه، وفي هذه الحالة تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل، على أنه لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد

ورئيس الجمهورية في مشروعات القوانين، ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في قراره.

٣- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو في أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلا. وقد أوجب الدستور عرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوما من انعقاده أو خلال ٦٠ يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس منحلا. وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات، أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين الخمسة على الأقل من أكثرية أعضاء المجلس، من دون أن يكون لها التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يقرها المجلس أو يعدلها، عادت سيرتها الأولى.

٧- يعتمد رئيس الجمهورية رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية، ويقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية لدى الجمهورية العربية السورية. ويبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويغيها وفق لأحكام الدستور، وقواعد القانون الدولي.

Damascus University

٨- يمنح العفو الخاص، وله الحق برد الاعتبار [illegible] ومنح الاوسمة.

٩- [illegible] قائد خطر جسيم وحال يهدد [illegible] وحدة ترابها، وسلامة واستقلال [illegible] وطن، [illegible] يعوق مؤسسات الدولة عن ممارسة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية ان يتخذ الاجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر.

١٠- لرئيس الجمهورية ان يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا. وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ اعلانها. ويشرف رئيس الجمهورية.

ثالثا- الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية:

يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته الادارية انطلاقا من كونه رئيس السلطة التنفيذية. وقد تضمنت الدساتير كافة التي تعاقبت في سورية النص على ان يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية في الدولة. فهو الذي يتولى:

١- نشر القوانين. وتنفيذها.

٢- تأمين سير المرافق العامة. وديمومتها. وفي هذا الاطار فهو يضع القواعد التنظيمية المتعلقة بها. والاشراف على ادارتها. وتأمين سير المرافق العامة في القطاع الاداري. والاقتصادي.

٣- ممارسة السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب.

٤- وبصفته رأس الجهاز الاداري للدولة، فانه يشرف ويشارك بصورة فعلية في اعمال الوظيفة الادارية.

٥- حفظ النظام العام بمدلولاته المختلفة (الامن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، الآداب العامة)، وقد عدت هذه المهمة من المهمات الادارية المنفذة بصورة تبعية على عاتق رئيس الجمهورية، راجع عند الفصل الصريح عليها.

٦- لرئيس الجمهورية وفق حكم الدستور ان يدعو مجلس الوزراء الى الانعقاد برئاسته، وان يطلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء، والوزراء.

٧- ممارسة السلطة الرئاسية على الجهات العامة كافة، ويمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة بشكل مباشر وغير مباشر.

٨- رئيس الجمهورية هو القائد الاعلى للجيش والقوات المسلحة، ويصدر جميع القرارات والاوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله التفويض ببعضها.

٩- يتولى رئيس الجمهورية تشكيل الهيئات، والمجالس، واللجان الخاصة، وتحدد مهماتها وصلاحياتها بقرارات تشكيلها[٣٠].

١٠- اصدار المراسيم، والقرارات، والاوامر وفقا للقوانين.[٣١] ويمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحيات بحسبان ان التعيينات والقرارات التي يصدرها انما هي من صنع الوزارات، والهيئات الادارية، وهو - وان كان يمتلك سلطة البت فيها - فليس بالاجراءات المنصوص عليها في التشريعات.

١١- تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين. وانهاء خدماتهم وفقا للقانون.

المطلب الثالث

المراسيم التشريعية

سبق ان بينا ان السلطة التنفيذية تشترك بالتشريع مع السلطة التشريعية. لا سيما وفي غالبية الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني. او النظام النيابي متعدد الاحزاب. او المختلط. او شبه الرئاسي. قد تمنح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع ضمن حالات محددة. وبشروط مختلفة. وهذا

سلطة بمراسيم رئيس الجمهورية العربية السورية عبر ما يسمى "المراسيم التشريعية".

أولا- التطور التاريخي:

كانت المراسيم التشريعية خلال فترة الانتداب الفرنسي تصدر عن الحكومة السورية، ولا تعد نافذة الا بعد تصديق المفوض السامي الفرنسي. وفي عام ١٩٣٦ خلت السلطة التشريعية من صلاحية اصدار القوانين، لان توقيع تم بتاريخ فيول. فمع تشكيل حكومة المديرين عام ١٩٣٩ عاد الامر الى ما كان عليه قبل عام ١٩٣٦. فالحكومة تصدر القوانين، وهي بحاجة الى تصديق المفوض السامي. ولم تعد للمفوض السامي هذه الصلاحية بعد صدور قراري (١١ ل.ر) و(١٢ ل.ر) عام ١٩٤١، حيث منح بموجبهما مجلس الوزراء سلطة التشريع من خلال مراسيم تشريعية.

وبعد ان نالت الدولة استقلالها، فقد اعطيت السلطة التنفيذية صلاحية اصدار المراسيم التشريعية بغية سلامة الصلاحيات التي كانت تمارسها سلطات الانتداب. وبعد ذلك قامت السلطة التشريعية بتفويض السلطة التنفيذية هذا الحق بموجب قانون رقم (٣٢٦) لخاص بملاكات الدولة. وذلك عبر مراسيم اشتراعية. وقد قامت الحكومة التي شكلت اثر انقلاب عام ١٩٤٩ بممارسة سلطة التشريع من خلال مراسيم اشتراعية. وقد توقف هذا الامر بصدور دستور عام ١٩٥٠ الذي منعت السلطة التشريعية من التخلي عن سلطتها التشريعية. الا ان

تكرر الانقلابات العسكرية لم يترك للسلطة التشريعية في مجلس لممارسة اختصاصاتها التي كانت تتولاها السلطة التنفيذية على أرض الواقع.

ومع قيام ثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ عهد الى المجلس الوطني لقيادة الثورة بممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية. وخلال هذه الفترة كان التفريق قائما بين الوظيفتين السياسية والادارية. فالوظيفة السياسية يتولاها المجلس الوطني لقيادة الثورة. ومجلس الرئاسة الذي تم اختيار اعضائه من اعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة. وبـ مجلس الرئاسة بممارسة السلطة التنفيذية بالاشتراك مع مجلس الوزراء. وقد كان دور مجلس الوزراء متعلقا بالجوانب الادارية. وهو مسؤولا بالتضامن امام المجلس الوطني لقيادة الثورة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة. وكل وزير مسؤول عن وزارته. ويمكن القول ان السلطة التشريعية كانت بيد المجلس الوطني لقيادة الثورة.

ومع قيام حركة (٢٣) شباط عام ١٩٦٦ جرى تنظيم السلطة التنفيذية مجددا على اساس التفريق بين السلطتين السياسة والادارية. فالسلطة السياسية تمارس من قبل القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. وكانت المراسيم التشريعية تصدر بتوقيع رئيس الدولة بعد اقرارها في مجلس الوزراء باكثريته المطلقة. ولرئيس الدولة حق الاعتراض على هذه المراسيم. فان قرر مجلس الوزراء باكثرية ثلثي اعضائه فان رئيس الدولة ملزم باصدارها. وسكت الوضع على هذا الحال الى ان صدر الدستور المؤقت عام ١٩٧٠.

وبصدور الدستور المؤقت جرى تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية. فالسلطة التشريعية يمارسها مجلس الشعب. [illegible] السلطة التنفيذية فتمارس من قبل رئيس الجمهورية. ومجلس الوزراء. [illegible] وقد منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج اطار دورات مجلس الشعب على ان تعرض جميع التشريعات التي يؤمر باصدارها على مجلس الشعب في اول جلسة تلي صدورها.

[illegible]

والمجلس الحق في تعديله أو تعديله بأكثرية ثلثي أعضائه من دون أن يكون للتعديل أو الإلغاء أثر رجعي.

وبصدور الدستور السوري لعام ١٩٧٣، جاء النص على أن يتولى مجلس الشعب السلطة التشريعية على الوجه المبين في الدستور. كما يدخل ضمن صلاحيات المجلس موضوع قرار القوانين.

ويتولى رئيس الجمهورية اصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وله حق الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإن قرر المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه صدرها رئيس الجمهورية.

وقد أعطى رئيس الجمهورية صلاحية المشاركة في العمل التشريعي من خلال منح العفو الخاص، واعادة الاعتبار.

وبموجب المادة (١١١) من الدستور لرئيس الجمهورية:

- ممارسة سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة لانعقاده.
- ممارسة سلطة التشريع خلال انعقاد دورات المجلس اذا استدعت ذلك ضرورة قصوى تتعلق بمصالح البلاد القومية، أو بسبب من مقتضيات الأمن القومي، وتعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له، ويملك المجلس إلغاء هذه التشريعات بأكثرية الثلثين، ولا يكون لها بالإلغاء أثر رجعي.
- ممارسة سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين، ولا تعرض هذه التشريعات على المجلس، ويكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين العادية.

ولرئيس الجمهورية استفتاء الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد. وإذا قدر خطر جسيم يهدد وحدة الوطن، وسلامة وسلامة

رئيس الوزراء، و يعرض موضوعات الموازنة عن مباشرة مهامها الدستورية، فإن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف الموجبة للحظر.

وبطبيعة الحال فإن مشاركة رئيس الجمهورية في العمل التشريعي على نحو ما سلف الماثلة من خلال المراسيم التشريعية.

ثانيا- الوضع في ظل دستور عام ٢٠١٢:

نصت المادة (٥٥) من دستور عام ٢٠١٢ على ان: "يتولى السلطة التشريعية مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور".

وبموجب المادة (٧٥) من الدستور يتولى مجلس الشعب الاختصاصات الآتية:

١- اقرار القوانين.

٢- مناقشة بيان الوزارة.

٣- حجب الثقة عن الوزارة، و عن احد الوزراء.

٤- قرار الموازنة العامة، و الحساب الختامي.

٥- قرار حفظ الثقة.

٦- قرار المعاهدات و الاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة، وهي معاهدات الصلح و التحالف، وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، و الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات و المؤسسات الاجنبية، وكذلك المعاهدات و الاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الموازنة، و التي تتعلق بقروض، و تحالف حكم القوانين النافذة، ويتطلب لنفاذها صدار تشريع جديد.

٧- قرار العفو العام.

٨- قبول استقالة احد اعضاء المجلس، و رفضها.

ومن مظاهر مشاركة رئيس الجمهورية لمجلس الشعب في العمل التشريعي في ظل دستور عام ٢٠١٢ بمقتضى مراسيم تشريعية:

١- اصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها الى رئاسة الجمهورية، فإذا قرر المجلس ثانية بأكثرية ثلثي اعضائه اصدرها رئيس الجمهورية.

٢- منح العفو الخاص. ورد الاعتبار.
٣- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب. او اثناء انعقادها اذا استدعت الضرورة القصوى ذلك. او خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلا. وقد اوجب الدستور عرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوما من انعقاد اول جلسة له. وللمجلس الحق في الغاء هذه التشريعات. او تعديلها بقانون. وذلك بأكثرية ثلثي عدد اعضاء المجلس الحضور بالجلسة. على الا تقل عن أكثرية عدد اعضاء المجلس من دون ان يكون لهذا التعديل او الالغاء اثر رجعي. وقد يدعو المجلس. او يدعى. الى دورة حكم.
٤- في حال قيام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية. او سلامة واستقلال ارض الوطن. او يعوق موسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية. لرئيس الجمهورية ان يتخذ الاجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر.
٥- لرئيس الجمهورية ان يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا. وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ اعلانها. ويشرف رئيس الجمهورية [illegible]

ويبرز لنا من هذا النص التشريعي الجدير بموقعها في ان الازمات الحادة توجب معالجة الحالات التي تنجم عنها بشكل عاجل عبر تدابير انية لا تتسجد في اغلب الاحيان مع بطء الاجراءات النيابية. وهو ما يدعو السلطة التشريعية الى التنازل عن جانب من اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية. فضلا عن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مواجهة الحالات والصعوبات التي قد توجه الدولة.

المطلب الرابع

السلطة التنظيمية

يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته واختصاصاته الادارية باصداره صكوكا ادارية تحمل تسمية المراسيم التنظيمية.

وتسمى هذه الصكوك في سورية باسم المراسيم، وفي مصر تعرف باسم اللائحة، وهي تصدر بتوقيع رئيس الجمهورية، والوزير المختص، عدا مرسوم تعيين اعضاء مجلس الوزراء واقالتهم.

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية، فيتولى صدار المراسيم التنظيمية او اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما لديه من سلطة تعديل و تعطيل لاحكامها، و اعفاء من تنفيذها.[11]

كما يصدر لوائح الضبط، ويصدر المراسيم والقرارات اللازمة لانشاء المرافق والمصالح العامة، وتنظيمها.

وقد جرى العرف على الاعتراف للسلطة التنفيذية بصلاحية اصدار المراسيم التنظيمية، رغم عدم وجود نص صريح عليه، ومن هذه المراسيم لوائح الضبط (البوليس).

وفيما يأتي بيان لانواع المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية في سورية:

أولا- المراسيم العادية:

هذا النوع من المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية لا يتضمن اي قاعدة حقوقية عامة، لانه يقتصر مفعولها على مضمونها، كمرسوم تعيين شخص، او شخص عادي، ومراسيم تسريح الموظفين المدنيين، والعسكريين، ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون.

ومن ذلك يضع مراسيم تحديد شواطئ البحار، والأنهار، وعمق المياه الإقليمية. ومراسيم تحويل ملاك الدولة العامة إلى ملاك الدولة الخاصة... فهذه كلها مراسيم عادية، وتتعلق بشخص، أو بحالة خاصة. ويقتصر مفعولها على ما ورد فيها.

ثانيا- المراسيم التنظيمية:

المراسيم التنظيمية هي عبارة عن صكوك ذات طابع اداري، تتضمن قواعد قانونية عامة غير شخصية، وتصدر عن رئيس الجمهورية، أو ضمن حدود اختصاصاته، وهي لاستكمال لاحكام قانونية بأحكام أخرى تفصيلية بهدف تطبيق احكام القانون، وتنفيذها.

والمراسيم التنظيمية وفق تعريفنا هي في منزلة قرارات ادارية تنظيمية تصدر عن السلطة الادارية المختصة ممثلة برئيس الجمهورية، وتتضمن قواعد عامة مجردة غير شخصية.

ومن حيث الشكل فإن هذه الصكوك هي قرارات ادارية تنظيمية تصدرها السلطة الادارية المختصة في الدولة، ضمن حدود اختصاصاتها المحددة في الدستور، والقانون، وهي بهذا تخضع كغيرها من القرارات الادارية الى رقابة القضاء الاداري، وذلك من أجل ضمان تأمين حترام شرعيتها القانونية، أي تطابقها مع احكام القانون.

والمراسيم التنظيمية تعد قرارات تنظيمية من الناحية الموضوعية، لأنها تتضمن قواعد عامة غير شخصية، فتنطبق على جميع الأفراد، وعلى فئة منهم، من دون تحديد، او تعيين لذواتهم، او لشخص المخاطب بذاته، وهي بعكس القرارات الادارية الفردية التي تخاطب فرد، أو أفراد محددين بذواتهم وشخصهم.

ثالثا- نطاق القانون واللائحة في سورية:

يقضي المبدأ المعتاد في سورية، كما هو حال الوضع التقليدي للعلاقة بين القانون واللائحة في فرنسا، الا تخالف اللائحة او المرسوم القانون، باعتبار ان القانون هو التشريع الاصلي، ويتسم وفق ما هو مقرر دستوريا بالسمو والعلو على اللائحة التي تعد تشريعا ثانويا، فتخضع بذلك الى حكم القانون.

ونطاق القانون يتسم بالاطلاق، أي التشريع في أي مجال من المجالات، اما اللائحة فيكون نطاقها محصورا في مجال محدد، ولا تجاوزه، ويترتب على ذلك:

١- ان البرلمان المعني باقرار القوانين له ان يقرر ما يشاء من القوانين، وينظم ما يشاء من الموضوعات، و المسائل، ولا يمكن منع البرلمان من التشريع في نطاق معين ضمنه ملتزم بحكام الدستور.

٢- يستطيع البرلمان في ظل نوضع تقليدي للعلاقة بين القانون واللائحة التصدي الى المسائل التي عالجتها اللائحة، وينقلب بقانون من جديد. وهذا يعني ضمنا ان العلاقة بين القانون واللائحة لم تتحدد كما هو الحال في فرنسا بالمادتين (٣٤) و(٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، فان البرلمان يستطيع ان ينظم المسائل والموضوعات القانونية كافة بتشريع عادي، ضمنا ليس هناك من المسائل ما هو وقف على السلطة التنفيذية، ويتعين تنظيمه دستوريا من خلال اللائحة.

٣- هناك موضوعات حسب الدستور تكون محجوزة للبرلمان، ولا يمكن تنظيمها الا بقانون، ومن ثم يمتنع على السلطة التنفيذية تنظيم هذه الموضوعات لانها محجوزة صلا للبرلمان، ومحددة بالدستور.

وقد نص الدستور السوري صراحة على اشتراط اصدار قانون لتنظيم مسائل بعينها، على نحو لا يجوز معه تنظيم تلك المسائل الا بقانون. كما نص على استبعاد وسائل معينة من دائرة التنظيم التشريعي، وهي مسائل حظر على اي سلطة في الدولة تنظيمها، وهو المشرع ذاته، ذلك لان الدستور قد نظم تنظيمها.

وبناء على هذا التحديد للمسائل والموضوعات التي لا يجوز تنظيمها الا بقانون وفقا للدستور السوري، نرى ان المشرع الدستوري في سورية قد اكتفى بالنص على المسائل التي يتم تنظيمها بقانون، ومفاد ذلك هو ان العلاقة بين القانون واللائحة هي من نوع العلاقة التقليدية التي اتينا على ذكرها في فرنسا قبل دستور ١٩٥٨، وليس هناك مانع دستوري يمنع المشرع من تنظيم المسائل الاخرى بقانون.

وبمعنى اخر، فان مجال القانون في سورية غير محدد وفقا للنص الدستوري، بينما مجال اللائحة مقيد بقيد مهم هو عدم جواز اصدار لائحة، او مرسوم، في موضوع من الموضوعات التي نص الدستور على ان يكون تنظيمها بقانون، او التي تكون قد نظمت بقانون.

ويتمثل فن حق السلطة التنفيذية في اصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ احكام القانون مكرس دستوريا، ومستمد بطبيعته من احكام الدستور.

لكن اصدار اللوائح التنفيذية او التعليمات التنفيذية اللازمة لتنفيذ احكام القانون يخضع الى ضوابط وقيود تشكل حدودا لممارسة السلطة التنظيمية. فما هي هذه الحدود والضوابط؟

نظرا لاهمية الاختصاص الذي يمارسه رئيس الجمهورية في اصدار المراسيم التنظيمية، هناك ضوابط دستورية وقانونية تشكل حدودا لممارسة هذه السلطة. وهذه الضوابط هي الاتية:

١- يجب ان تكون ممارسة السلطة التنظيمية مرتبطة بنص تشريعي نافذ، ومن ثم ليس من الممكن صدور مرسوم تنظيمي في موضوع لم يتطرق له التشريع النافذ. مع الاستثناء الذي يرد على هذا القيد، والخاص فيما يتعلق بمراسيم تنظيم المرافق العامة، ومراسيم "لوائح الضبط الاداري".

٢- ليس للسلطة التنظيمية ممثلة برئيس الجمهورية ان تصدر مراسيم تنظيمية تتضمن فرض ضرائب جديدة، او احداث عقوبات جديدة، لان هذه المسائل لا تنظم الا بقانون كما ذكرنا، ومن ثم لا بد من حترام حدود الاختصاص في ممارسة السلطة التنظيمية، وعدم التجاوز على اختصاص الهيئة التشريعية.

٣- عند ممارسة السلطة التنظيمية لا بد من التقيد بمبدا المشروعية القانونية، الذي يقتضي بضرورة احترام تسلسل القواعد القانونية، وخضوع القاعدة الادنى الى القاعدة الاعلى، ومن ثم خضوع الانظمة او اللوائح الى الدستور، فالقانون، وهذه القيود تعد في الواقع ضمانة حقيقية تعد تجاوز مبدا الفصل بين السلطات، وتضمن احترام مبدا المشروعية القانونية، اما في حال خرق مبدا التدرج القانوني ومبدا المشروعية

القانونية، فان القضاء الاداري يكون الجهة القضائية المختصة للنظر في مدى تقيد اللائحة التنفيذية او حتى مبدأ التشريعية القانونية، ومدى تقيدها بضوابط ممارسة سلطتها التنظيمية في صدور اللوائح، او الانظمة.

رابعا- اللوائح المتعلقة بتنظيم المرافق العامة:

هذا النوع من اللوائح او الانظمة ليس بحاجة الى تشريع مسبق، اذ يعد في منزلة التشريع الاصلي الذي تصدره السلطة التنفيذية من دون حاجة الى تشريع قائد، او مسبق.

والمقصود هنا هو اللوائح التي تصدر بقصد تنظيم المرافق العامة، وترتيبها، وتنسيق العمل في المصالح والادارات الحكومية، اذ كلما دعت الحاجة الى مثل هذا التنظيم قامت به الادارة عن طريق اللوائح التنظيمية من دون حاجة الى استصدار تشريع بها من البرلمان.

وتستمد السلطة التنظيمية في مصر هذا الحق من الدستور صراحة، اما في سورية فان رئيس الجمهورية يستمد سلطته التنظيمية من اختصاصاته الدستورية الاصلية التي تمنحه سلطة السهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة.

وممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بهدف تسيير مرافق الدولة بانتظام واستمرار، يعد اصلا دستوريا مقررا، ولا ضرورة فيها الى تشريع مسبق.

ويستمد هذا الاصل الدستوري في ممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية من حكم المادتين (٥٦) و(١٠١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، فالمادة (٥٦) تنص على ان: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، والسير المنتظم للسلطات العامة، وحماية وحدة الوطن، وبناء الدولة"، اما المادة (١٠١) فتنص على ان: "يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته، السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها"

وهذا النص يخول رئيس الجمهورية سلطة اصدار لوائح الضبط التي تعد اصلا دستوريا لا شبهة فيه، ويهدف الى تنظيم العمل في المرافق العامة، وتأمين سيرها بشكل منتظم ومستمر.

خامسا- لوائح الضبط:

تقوم الادارة من خلال هذه اللوائح بوضع القواعد القانونية اللازمة للمحافظة على النظام العام *Ordre public* بعناصره المتعلقة بالحفاظ على الامن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والاداب العامة. وتتدخل الادارة بهذا النوع من اللوائح لتقييد بعض الحقوق والحريات الفردية من اجل ضمان حفظ النظام العام، وصيانته، شريطة ان يكون تدخل الادارة في مضمار اصدار لوائح الضبط الشرطية قانونية، تحت رقابة القضاء. ومن امثلة هذه اللوائح نذكر: لوائح الخدمة بالمرور، ولوائح المحلات الخطرة، ولوائح الاحتكار، ولوائح المتعلقة بالبرقية والهاتف، ولوائح الحفاظ على الصحة العامة... وتتضمن هذه اللوائح العقوبات المناسبة لمن يخالفها.

وفيما يتعلق بممارسة رئيس الجمهورية في سورية لسلطته الضابطية، فهو يستمد هذا الحق من الدستور، ومن الاصول والمبادئ الدستورية المستقرة في الدساتير الحديثة، من كونه المخول بالسهر على امن الدولة، وهذا من الاصول الدستورية المقررة لرئيس الدولة التي تخوله اصدار اللوائح الضابطية بمقتضى سلطته الخاصة كرئيس للسلطة التنفيذية، من دون نص في القانون، ومن دون ضرورة الى وجود تشريع سابق، ولعل ذلك يضمن امن الدولة، وبقاءها.

اما السلطات الادارية الاخرى في سورية كرئيس مجلس الوزراء، والوزراء، والمحافظون، ورؤساء البلديات، فليس لهم اصدار تدابير ضابطية عن طريق التنظيم، الا اذا كان هناك نص قانوني يخولهم ذلك صراحة او ضمنا.

وفي مصر نجد ان الدستور المصري قد منح رئيس الجمهورية سلطة اصدار لوائح الضبط من دون ان يذكر امكانية تفويض هذه السلطة، او امكانية منحها لاحد اعضاء السلطة الادارية الاخرين بمقتضى القانون. وعلى هذا فان حق اصدار لوائح الضبط في مصر يقتصر على رئيس الجمهورية وحده، الا انه كما يرى جانب من الفقه المصري انه لو كان الدستور قد ورد امكانية التفويض فيها، وتعيين من يصدرها، غير رئيس الجمهورية، لنص على ذلك، كما فعل في المادة

(١٤٤) تتعلق بالنواحي التنفيذية. ولكن مع ذلك تستطيع السلطات الادارية الاخرى ان تصدر قرارات ادارية فردية تصدر تطبيقا لهذه النواحي.

المبحث الثاني

مجلس الوزراء

Le Conseil des Ministres

سنتحدث عن الاحكام الدستورية والقانونية المتعلقة بمجلس الوزراء، وكذلك عن الاختصاصات المنوطة بهذا المجلس في المجالات المختلفة.

أولا- الاحكام المتعلقة بمجلس الوزراء:

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة. ويتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء. ويشرف على تنفيذ القوانين والانظمة، ويراقب عمل اجهزة الدولة، ومؤسساتها.

ويتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية الوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، واعفائهم من مناصبهم.

يودي رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، امام رئيس الجمهورية، عند تشكيل وزارة جديدة، القسم الدستوري المنصوص عليه في المادة (٦٠) من

لدستور . وذلك قبل مباشرة عملها [illegible] ما في حالة تعديل الوزارة فيقتصر الحكم منه فقط.

وقد اوجب الدستور على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ تشكيل الوزارة بيانها الى مجلس الشعب لمناقشته. وهي مسؤولة عن تنفيذ هذا البيان امام مجلس الشعب. ولا يكون المجلس في غير دورة انعقاد عادية الا في دورة انعقاد استثنائية.

وتعد الوزارة مستقيلة حكما في احدى الحالات الاتية:

١- عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية.

٢- عند انتخاب مجلس شعب جديد.

٣- اذا قدم اغلبية الوزراء استقالاتهم.

وفي هذه الحالة تستمر الوزارة بتسيير الاعمال ريثما يصدر مرسوم بتسمية وزارة جديدة.

ثانيا- اختصاصات مجلس الوزراء:

يمارس مجلس الوزراء اختصاصات عدة، منها ما هو مرتبط برئيس الجمهورية، ومنها ما يمارس على وجه الاستقلال. هذا بالاضافة الى بعض الاختصاصات التي وردت في نصوص تشريعية.

أ- في إطار العلاقة مع رئيس الجمهورية:

١- يمارس رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.

٢- يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء - برئاسته- السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها.

٣- لرئيس الجمهورية ان يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وان يطلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء، او الوزراء.

٤- يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويلغيها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته، وبكثرية ثلثي اعضائه، على ان يعرض على مجلس الشعب في اول اجتماع له، وتبين القوانين الاحكام الخاصة بذلك.

٥- رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، مسؤولون امام رئيس الجمهورية، وامام مجلس الشعب.

ب- الصلاحيات الدستورية لمجلس الوزراء:

يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية:

Damascus University

١- وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة.
٢- توجيه اعمال الوزارات، والجهات العامة الاخرى.
٣- وضع مشروع الموازنة العامة للدولة.
٤- اعداد مشروعات القوانين.
٥- اعداد خطط التنمية، وتطوير الانتاج، واستثمار الثروات الوطنية، وكل ما من شأنه دعم وتطوير الاقتصاد، وزيادة الدخل الوطني.
٦- عقد القروض ومنحها وفقا لاحكام الدستور.
٧- عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقا لاحكام الدستور.
٨- متابعة تنفيذ القوانين، والمحافظة على مصالح الدولة، وامنها، وحماية حريات المواطنين، وحقوقهم.
٩- اصدار القرارات الادارية وفقا للقوانين والانظمة، ومراقبة تنفيذها.

ح الصلاحيات القانونية لمجلس الوزراء

اضافة الى الاختصاصات الدستورية لمجلس الوزراء، فقد اوردت اختصاصات قانونية للمجلس في المادة (١٠) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) الصادر بتاريخ ١٦/ ٥/ ٢٠١١، وهي:

١- الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات المختلفة وفقا الى احكام الدستور، والقوانين، والمراسيم، وقرارات رئيس الجمهورية.

٢- اتخاذ التدابير اللازمة لضمان سيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات العامة، وحماية الممتلكات العامة والخاصة.
٣- الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة).
٤- الاشراف على ادارة ونظم النقد والائتمان والتامين، والمحافظة على اموال الدولة.
٥- وضع الخطط اللازمة لتنمية الكوادر الفنية في اجهزة الدولة، وتاهيل القوى البشرية وفقا لاحتياجات البلاد.
٦- تنظيم الاجهزة الادارية للدولة، وتسهيل طريقة عملها.
٧- متابعة تنفيذ القوانين والانظمة، واصدار القرارات الادارية وفقا لها.
٨- اعداد مشاريع الخطط التنموية والانتاجية.
٩- ابرام القروض ومنحها وفقا لاحكام الدستور في حدود السياسة العامة للدولة.
١٠- اعداد مشروعات القوانين، واحالتها الى رئيس الجمهورية.
١١- اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ما لم يعهد القانون جهة اخرى مختصة باصدارها.
١٢- عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقا لاحكام الدستور.
١٣- اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، واحالته الى رئيس الجمهورية.
١٤- تشكيل لجان تتولى بحثها محددة.
١٥- اتخاذ التدابير اللازمة لضمان اعمال مبدا المشروعية في جميع اجهزة الدولة وهيئاتها العامة، والتاكد من التزام اجهزة الدولة كافة بها.
١٦- وقف او تعديل او الغاء قرارات الوزراء او المحافظين، او المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية اذا كانت مخالفة للقوانين، او تتعارض مع السياسة العامة للدولة.

ثالثا- القيمة القانونية لمقررات (مداولات) مجلس الوزراء:

من المسلم به ان مداولات مجلس الوزراء ليست قرارات ادارية نهائية نافذة حتى يمكن الطعن بها امام القضاء الاداري. ومستند ذلك الحجج الاتية:

١- لرئيس الجمهورية ان يطلب الى مجلس الوزراء اعادة النظر فيها خلال مدة من تاريخ ابلاغها رئاسة الجمهورية، وبحدد الدستور هذه المدة، وان كان الدستور السوري لم ينص على هذا الخصوص.

٢- حسب اجتهاد القضاء الاداري فان مداولات مجلس الوزراء لا يقبل الطعن بها كقرارات ادارية تتمتع بالقوة التنفيذية، ما لم توضع بمرسوم يتخذ حسب الاصول.

٣- اذا وافق مجلس الوزراء على مشروع ما، فهذا المشروع لا يعد نافذا من تلقاء ذاته، بل بحاجة الى مرسوم لتنفيذه.

٤- ان قرارات مجلس الوزراء تنشئ الحق، اما المرسوم فيعلن هذا الحق. ومعنى ذلك ان المرسوم الذي يصدر يكون لاحقا، وهو مرسوم اعلاني لا انشائي.

رابعا- لجان مجلس الوزراء:

تتألف اللجان الوزارية في مجلس الوزراء من: لجنة الخدمات والبنى التحتية، ولجنة التنمية البشرية، ولجنة الموارد والطاقة، واللجنة الاقتصادية، ولجنة الامن الوطني.

ويجوز لمجلس الوزراء ان يقرر تشكيل لجان وزارية اخرى، او تعديل تشكيل اي من اللجان الوزارية القائمة، على ان يحدد في القرار اسماء رؤساء اللجان واعضائها.

وتتولى كل لجنة من اللجان الوزارية دراسة مشروعات القوانين والتشريعات التي تحال اليها، ومتابعة تنفيذها واعداد الدراسات، وتقديم المقترحات حول القضايا العامة التي تحال اليها من مجلس الوزراء، ومناقشة

القضايا الطارئة وقضايا الساعة في مجال عمل و اختصاص عضائها، وتقديم المقترحات و التوصيات و الحلول التي تراها مناسبة، ودراسة ما يحال اليها من مجلس الوزراء، او رئيس المجلس.[٣٠٦]

وتتولى اللجنة الاقتصادية اضافة الى ما تقدم، وعلى وجه الخصوص:[٣٠٧]

١- وضع المناهج والخطط، وتقديم المقترحات التي تكفل تطوير التجارة والصناعة والزراعة، وكل ما من شأنه دعم الاقتصاد الوطني، وتنشيطه.
٢- مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة، ومشروعات مناقلات الموازنة.
٣- دراسة المشروعات الاقتصادية والاستثمارات والتوظيفات المالية.
٤- دراسة مشكلات العمل، والتشغيل، والبطالة، وكل ما من شأنه رفع مستوى المعيشة للمواطن.
٥- دراسة سياسة الاستيراد والتصدير، وحالة الاسواق، والاسعار، والتسليف، والفائدة، والادخار، وقضايا الاستهلاك، والعقود الانمائية، واقتراح الخطوات العملية التي تؤدي الى نمو الانتاج، وتطوير العلاقات الاقتصادية.
٦- دراسة السياسة التموينية، والدعم الحكومي، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها.

المبحث الثالث

رئيس مجلس الوزراء

Le Président du Conseil des Ministres

سنتناول في هذا المطلب الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء، ثم سنتناول بعض هذه الاختصاصات التي يتمتع بها.

أولا- الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء:

يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية الوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، واعفائهم من مناصبهم.

ويعد رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، مسؤولين امام رئيس الجمهورية، وامام مجلس الشعب.

وقد بين الدستور أن رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، مسؤولون مدنيا وجزائيا وفقا للقانون، وان لرئيس الجمهورية احالتهم الى المحاكمة عند ارتكاب أي منهم جرائم أثناء تولي مهامه، وبسببها، وفي هذه الحالة يوقف المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام الى أن يبت في التهمة المنسوبة اليه، ولا تمنع استقالته او اقالته من محاكمته، وتتخذ الاجراءات على وجه معين في القانون.

Damascus University

- مخصصات رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، وتعويضاتهم فانها تحدد بقانون.

وتجدر الاشارة الى ان الدستور نص حين يقتضي لا يجوز لمن يحمل جنسية اخرى، اضافة الى الجنسية العربية السورية، ان يتولى مناصب رئيس الجمهورية، او نائبه، او رئيس مجلس الوزراء، او نوابه، او الوزراء، او عضوية مجلس الشعب، او عضوية المحكمة الدستورية العليا.

ونرى في توجه المشرع الدستوري مسلكا محمودا، لان الجنسية رابطة ولاء بين دولة ومن يحمل جنسيتها، ولا يعقل ان يتولى مثل هذه المناصب الحساسة في شخص يدين بولائه الى دولة اخرى غير سورية.

ولكن ماذا لو تخلى من يحمل جنسية اخرى غير الجنسية السورية عن الجنسية الاجنبية؟ ايحق له تولي اي من هذه المناصب؟

ليس من اجابة عن هذا السؤال في الدستور السوري لعام ٢٠١٢، والذي نراه انه في حال تخليه عن الجنسية الاجنبية فان المانع يزول بهذا التخلي، ومن ثم ليس ما يمنع من توليه اي من هذه المناصب تبعا لذلك.

وفي حال شغور منصب رئيس الجمهورية، او عجزه الدائم عن اداء مهماته يتولاها مؤقتا النائب الاول لرئيس الجمهورية لمدة لا تزيد على تسعين يوما من تاريخ شغور المنصب، على ان يتم خلالها اجراء انتخابات رئاسية جديدة، وان لم يكن له نائب يتولى مهماته مؤقتا رئيس مجلس الوزراء وفقا للاحكام نفسها.

ثانيا- اختصاصات رئيس مجلس الوزراء:

يتمتع رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات قانونية حددها المرسوم التشريعي رقم (٢٠) لعام ٢٠١١، وهي:

١- تمثيل مجلس الوزراء، والتوقيع عنه، والتكلم باسمه، ورئيس المجلس امر الصرف، وعاقد النفقة.

٢- الاشراف على عمل الوزراء، وتولى تنسيق القوانين والانظمة، والعمل على ان يقوم المجلس بكامل المهمات والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، والاشراف على جميع الاعمال التنفيذية والادارية.

٣- يعتمد جدول اعمال جلسات المجلس التي تعقد وتعمم الامانة العامة، وله الحق في عرض اي موضوع يرى ضرورة بحثه ولو لم يدرج في جدول الاعمال.

٤- يجوز لرئيس المجلس اذا تبين ان تعاونه مع احد اعضاء المجلس قد بات متعذرا ان يعرض الامر على رئيس الجمهورية ليقرر ما يراه مناسبا.

ثالثا- نواب رئيس مجلس الوزراء:

يتولى نائب رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

١- موازرة رئيس مجلس الوزراء في تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجلس الوزارات التي تقع في مجال اختصاصه.

٢- اعداد الدراسات وتقديم الاقتراحات التي تسهم في زيادة فعالية الاداء وكفاءته في المجالات التي تدخل في اطار الاختصاص المسمى فيه.

٣- تتبع المشروعات التي تنفذ من الوزارات الداخلة في اختصاصه، وتقديم التقارير والمقترحات التي يراها بشأنها.

٤- اجراء التنسيق المطلوب بين الوزارات التي تقع في مجال الاختصاص المسمى به، واعلام رئيس مجلس الوزراء بما يراه ضروريا ويؤثر في سير العمل في هذه الوزارات.

ويعد نواب رئيس مجلس الوزراء مسؤولون امام رئيس المجلس عن قيام كل منهم بالمهمات والاختصاصات المفوضة اليه.

ويشارك نواب رئيس المجلس في جلسات المجلس، ويقومون بما يكلفهم به رئيس المجلس من مهمات. ويمكن في حال غياب رئيس المجلس ان يكلف

رئيس الجمهورية احد هذه القيود ببعض الاختصاصات الضرورية لكي تحدد بمرسوم.

رابعا- الأجهزة المرتبطة برئيس مجلس الوزراء:

من الاجهزة التي ترتبط برئيس مجلس الوزراء الاجهزة الآتية:

أ- الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

يرأسها رئيس بمرتبة وزير، وقد حلت محل مكتب التفتيش الدولة، ويشرف عليها مجلس اعلى يتولى مراقبة مختلف الاجهزة الادارية للدولة.

وتقوم الهيئة بالرقابة والتفتيش على الاجهزة الآتية:[1]

١- الوزارات، والادارات، والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، والهيئات الاخرى، والوحدات الادارية المحلية.

٢- المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، والشركات التابعة لها، والجمعيات التعاونية على اختلاف انواعها.

٣- اي جهة اخرى لها علاقة او تأثير بعملية تحويل الاشتراكي.

٤- اي جهة تقوم الدولة بمنحها سلفا، او قروضا، او اعانات، او تضمن لها حدا ادنى من الربح.

ب- الجهاز المركزي للرقابة المالية:

الجهاز المركزي للرقابة المالية هو هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء، ويهدف الى تحقيق رقابة فعالة على اموال الدولة، ومتابعة اداء الاجهزة التنفيذية الادارية والاقتصادية المسؤولة من الناحية المالية، ويختص بتدقيق حساباتها، وتفتيشها.[2]

ويمارس الجهاز اعماله بطريق التدقيق والمراجعة، وبطريق التفتيش، ويقوم بعمل التفتيش من تلقاء نفسه، وبناء على طلب لجنة الخطة، وبناء على خبر صريح ينقدم من قبل المخبر.

[1] [illegible]

[2] [illegible]

ح- الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء:

حلت بدلاً من مكتب شؤون مجلس الوزراء، وذلك بمقتضى المادة (١٠) من القانون رقم (٢٣) تاريخ ١٠/١١/٢٠٠٣. المتضمن قانون الامانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء. ويرأس الأمانة العامة امين عام يعين بمرسوم.

وترتبط الامانة العامة مباشرة برئيس مجلس الوزراء. وتتولى المهمات الاتية:

١- تنظيم برنامج عمل المجلس بالتنسيق مع مختلف الوزارات.
٢- تنظيم اجتماعات المجلس. واعداد جدول اعمال الجلسات. وتوثيق محاضرها. ومتابعة القرارات الناتجة عنها.
٣- تنظيم اجتماعات لجان المجلس. واعداد جدول اعمال الجلسات. وتوثيق محاضرها. ورفع نتائج عملها الى رئيس المجلس.
٤- الاشراف على امانة سر المجلس.
٥- مراجعة وتدقيق مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم مع مجلس الدولة. والجهات العامة المختصة. وذلك قبل عرضها. وتقديم الاقتراحات بشأنها.
٦- احالة المواضيع المطلوب عرضها الى الجهات الاستشارية في رئاسة مجلس الوزراء واللجان المختصة لدراستها مع الوزارات المعنية قبل رفعها الى المجلس.
٧- رفع مشروعات القوانين الى رئيس المجلس مع الاسباب الموجبة. والتعليمات التنفيذية. وإذا كانت هذه المشروعات تستلزم تعديل نصوص قانونية فيجب ان ترفق بجدول مقارنة. كما يتعين ان تكون جميع المواضيع المرسلة مؤيدة بالوثائق. ومشفوعة بموجز وزارة معد.
٨- تدقيق مدى انسجام القرارات واللوائح مع الاحكام القانونية النافذة.

٩- تدقيق ومتابعة اعداد القرارات التنفيذية للقوانين التي تنص على اصدار التعليمات التنفيذية لها.
١٠- متابعة نشر القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم، والقرارات والنصوص الرسمية الاخرى.
١١- حفظ وارشفة القوانين والمراسيم، وكذلك القرارات، والبلاغات، والتعاميم التي تصدر عن رئاسة المجلس.

المبحث الرابع

الوزراء

Les Ministres

الوزير هو الرئيس الاداري الاعلى لوزارته، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيها.

والوزير مسؤول امام رئيس الجمهورية، وامام مجلس الشعب. ويمارس صلاحياته الادارية بإشراف رئيس مجلس الوزراء.

وللوزير صفتان: صفة سياسية يمارسها بوصفه عضواً في مجلس الوزراء الذي يرسم سياسة الدولة، وصفة ادارية بوصفه رئيساً للوزارة التي يتولى ادارتها، والاشراف عليها.

واعضاء مجلس الوزراء ملزمون باتخاذ القرارات والاجراءات اللازمة لتنفيذ المهمات الموكولة اليهم في مجال اختصاصاتهم في ضوء احكام الدستور، والقوانين، والمراسيم والقرارات الصادرة عن رئاسة الجمهورية، والقرارات الصادرة عن المجلس. وهم ملزمون ايضاً بالاشراف على تنفيذ القرارات التي يصدرونها، ومتابعتها، وتنمية الكوادر الفنية، وتأهيل القوى العاملة في نطاق الجهات التي يشرفون عليها.

Damascus University

ويتعين على الوزير ابلاغ رئيس مجلس الوزراء، او المجلس، بالحوادث والمخالفات الجسيمة لسياسة الدولة، وما يخل بتنفيذ القوانين والقرارات، او ما يعطلها.

وبمقتضى الاحكام الدستورية يمنع الوزراء في اثناء توليهم مهامهم من ان يكونوا اعضاء في مجلس ادارة شركة خاصة، او وكلاء عنها، او ان يزاولوا بصورة مباشرة او غير مباشرة اي عمل تجاري، او مهنة حرة. ولقد جاز للدستور الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب.

معاون الوزير:

نظرا لضخامة الاعباء والمهمات الملقاة على عاتق الوزير في وزارته، يوازره في تصريف شؤون الوزارة معاون، او اكثر، يسمى بمرسوم، بناء على اقتراح الوزير المختص.

ومعاون الوزير مسؤول امام الوزير عن سير العمل في الامور الادارية والفنية والمالية والقانونية والتنفيذية.

وبمقتضى القانون رقم (١٤) لعام ٢٠١٨ فان معاون الوزير هو "المشرف الاداري على تنفيذ خطة عمل الوزارة في القطاع الذي يرأسه ضمن حدود المهام الموكولة اليه بموجب مرسوم تعيينه، والتفويضات الصادرة عن الوزير". ويتم تعيينه بموجب مرسوم يتضمن مهامه واختصاصاته.

ويمارس معاون الوزير الاختصاصات الاتية:[٢٦]

١- الاشراف على شوون المديريات المركزية، والمديريات في المحافظات، وعلى الجهات التابعة للوزارة، او المرتبطة بها، ومتابعة تنفيذ عملها.

٢- اقتراح او اعداد الدراسات المتعلقة بتطوير عمل الوزارة المعنية، والاشراف على الدراسات المعدة من الجهات التابعة لها.

٣- التنسيق بين الادارات المركزية الواقعة تحت اشرافه، والمديريات الفرعية في المحافظات، وتوجيه عملها وفق سياسة الوزارة.

٤- ممارسة الاختصاصات الادارية المتعلقة بشوون العاملين وفق التفاد الداخلي للوزارة المعنية.

٥- التوقيع على معاملات الوزارة المعنية وفق التفويضات الممنوحة له من قبل الوزير.

٦- التاشير على مشروعات القرارات التي تتطلب القوانين والانظمة النافذة صدورها عن الوزير.

٧- التاشير على المعاملات والعقود التي تعود صلاحية البت بها الى الوزير بمقتضى القوانين والانظمة النافذة.

٨- امر الصرف وعاقد النفقة بمبلغ يحدد بقرار من الوزير.

٩- ما يكلفه به الوزير من عمل اخر.

المبحث الخامس

المحافظون

المحافظة هي الاساس في تكوين التنظيمات الادارية التي تعاقبت في الجمهورية العربية السورية. حيث يرأس كل محافظة من المحافظات محافظ يعد ممثلا للسلطة التنفيذية المركزية في المحافظة. ومسؤولا عن الادارة المحلية في المحافظة. اضافة الى مسؤوليته عن النظام العام يشكل يؤمن العدد و تحسن العدد و تشكيل العدد و تأديب العدد.

أولا- الاحكام المتعلقة بالمحافظ

يعد المحافظ من اعضاء السلطة التنفيذية. وهو ممثل السلطة المركزية في المحافظة. اضافة الى كونه "عاملا" لجميع الوزارات في الدولة.

ويعين المحافظ بمرسوم. بعد توفر الشروط المطلوبة للتعيين في الوظيفة العامة. ويعفى من منصبه بمرسوم.

ولا يباشر المحافظ مهمات وظيفته قبل ان يقسم امام رئيس الجمهورية اليمين القانونية.

وفي حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد الشرطة بوصفه ممثلا للسلطة التنفيذية. كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي.

ثانيا- اختصاصات المحافظ

أ- اختصاصات المحافظ في إطار العلاقة بالسلطة المركزية

من اهم الاختصاصات التي يتولاها المحافظ بهذا الصدد:

تنسيق الاتصال بين المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة والسلطة المركزية فيما يتعلق بنشر وتنفيذ القرارات التي يتخذها المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

شوون العاملين في اجهزة المحافظة، وفق لاحكام القانون الاساسي للعاملين في الدولة، باستثناء قوى الامن الداخلي، وبما يفوضه به الوزير المختص.
تنفيذ اوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها الى الجهات ذات العلاقة، ومتابعة تنفيذها.
المهمات التي تفوضه بها السلطة المركزية مما يدخل اصلا في اختصاصها، ولا يمنع القانون تفويضها به.
على الوزارات والاجهزة المحلية (باستثناء قوى الامن الداخلي) اخذ راي المحافظ في تعيين ونقل مديري الدوائر الحكومية، والمؤسسات، والشركات التي ينحصر عملها في نطاق المحافظة.
يتعين على جميع العاملين في الادارات المركزية في الوزارات المنقول اختصاصها الى المحافظة والمفتشين المرافقين بمهمة رسمية الى المحافظة، ان يتصلوا بالمحافظ لاطلاعه على مهمتهم قبل المباشرة بها.
على المحافظ ان يقدم الى وزير الادارة المحلية تقريرا كل ثلاثة اشهر يتعلق باوضاع المحافظة بشكل عام، وتزويد نسخ منه الى الوزارات المختصة، كل حسب اختصاصه.
ينفذ المحافظ التعليمات التي يصدرها الوزراء فيما يتعلق بالشؤون التخطيطية والتنظيمية والتي لعدة وزراء فيما لا يتعارض واختصاصات مجلس المحافظة، ومكتب التنفيذي. وللمحافظ ان يبدي ملاحظاته على هذه التعليمات قبل تنفيذها فان اصر الوزير المختص خطيا على تنفيذ التعليمات، يمكن للمحافظ حينها ان يرفع الامر الى رئاسة مجلس الوزراء عن طريق وزير الادارة المحلية للبت فيه. اما اذا رأى ان التنفيذ يؤدي الى خلل خطير في النظام العام، والامن العام، فعليه ان يرفع الامر فورا الى رئاسة مجلس الوزراء.

ب- في اطار النظام العام والحقوق والحريات:

يتولى المحافظ في هذا الشان الاختصاصات الاتية:

اتخاذ التدابير التي يراها ضرورية لتوطيد الامن العام في حدود القوانين، والانظمة النافذة، وفقا لتعليمات وزير الداخلية، وذلك في الامور التي لا تدخل في اختصاصات مجلس المحافظة، ومكتب التنفيذي، وتطبيق ذلك تنفذ قوى الامن الداخلي في المحافظة اوامر المحافظ، وتحافظ على قوى الامن الداخلي الموجودة في المحافظة غير كافية لتامين الامن، والنظام، وسلامة العامة، ان يطلب بوساطة وزارة الداخلية تعزيز هذه القوى، او الاستعانة بالجيش، كما يحق له في الحالات الاستثنائية التي يستحيل فيها الاتصال بالسلطة المركزية ان يطلب مباشرة، وعلى مسؤوليته، المعونة من قائد المنطقة او الموقع وفي هذه الحالة يبلغ ذلك.

ينفذ مديرو المؤسسات، وشركات القطاعين العام والمشترك، ومديرو فروعها في المحافظة، ومديرو الاجهزة المحلية، والمركزية، والهيئات العامة، والمديريات العامة، طلبات المحافظ الخطية المتعلقة بالامن العام، والصحة العامة، والراحة العامة، على ان لا يؤدي ذلك الى مخالفة القوانين والانظمة النافذة.

ينفذ الدفاع المدني في المحافظة اوامر المحافظ في اثناء السلم والحرب.

الاتصال مع النيابة العامة في المحافظة في كل ما يتعلق بالمساس بالنظام العام، وشؤون الامن، وسرعة تنفيذ الاحكام القضائية.

تطبيق قواعد الحريات العامة الدستورية، وصونها.

القيام بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرم المشهود كما هو منصوص عليه في قانون اصول المحاكمات الجزائية، وله ان يامر

بجرد تحقيق في تجرد غير مشبوه عن الاقتضاء وهو يؤدي وظيفة مشابهة بالضابطة العدلية أو سلطة موظفي الإدارة العامة وقوى الأمن الداخلي، على أن لا يؤدي ذلك إلى مخالفة تعليمات لجنة المركزية المختصة.

للمحافظ اذا وقع غصب بين على عقار، و على حقوق عينية عقارية، ن يقرر اعادة الحالة الراهنة الى ما كانت عليه قبل الغصب، و عند وقوع عتداء بين من شأنه يحدث خلاف عاد على الهدوء، ويؤثر في الامن، ن يتخذ التدابير اللازمة للحفاظ عليه و ن يعمد بتوزيع بين ذوي الاستحقاق وفق للعمل لجاري سابقاً، و ن يضع حداً لذلك، من دون ن يكون لذلك في لحالتين تأثير في حكم لذي تصدره سلطات القضائية، ويبقى مفعول لتدبير الإداري قائماً لى ن يلغى و يعدل بقرار من سلطة لقضائية، و لى حين صدور قرار قطعي من سلطات القضائية لى لفصل بصل لنزاع.

ثالثا- مسؤولية المحافظ:

يخضع مجلس القضاء الاعلى بحكمه لمحافظ من الناحية المسلكية، بعد حكمه به بمرسوم، بناء على اقتراح وزير الادارة المحلية. ولا تحرك الدعوى العامة بحقه لجرم ناشئ عن الوظيفة الا بقرار من مجلس القضاء الاعلى.

رابعا- غياب المحافظ عن المحافظة:

في حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه سلطة تنفيذية، كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات باعتباره المكتب التنفيذي وبعد عرض الامر التصفية و تصرف في حال عدم الاتفاق في حين تعيين بديل.

والمحافظ بصفته رئيسا للمكتب التنفيذي ان يفوض نائب رئيس المكتب او الامين العام للمحافظة، او مديري الاجهزة المحلية والمركزية، ببعض اختصاصاته وفق القوانين واللوائح.

كما ان للمحافظ بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية ان يفوض بعض اختصاصاته الى الامين العام، ومديري الاجهزة المركزية، وفق القوانين واللوائح النافذة.

أمين عام المحافظة

اوجب قانون الادارة المحلية احداث وظيفة امين عام المحافظة في كل محافظة، على ان يحدد النظام الداخلي توصيف هذه الوظيفة، وشروط شغلها، ويعين الامين العام للمحافظة من على قائمة الاولى من بين المحافظة من ذوي الخبرة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير الادارة المحلية.

ويتولى الامين العام للمحافظة الاختصاصات الاتية:

اعداد جداول اجتماعات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

تدقيق واعداد القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.

رفع مشروعات القرارات والخطط والبرامج الى المجلس.

احالة المواضيع المطلوب عرضها الى اللجان المختصة في المجلس قبل عرضها على المجلس.

اعداد محاضر اجتماعات المكتب التنفيذي، ومتابعة القرارات الصادرة عنه، وتوثيقها وحفظها.

رفع الخطط السنوية للمكتب التنفيذي للمحافظة عليها.

متابعة تنفيذ خطط المحافظة، ورفع تقارير بها الى المكتب التنفيذي.

متابعة تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، والمكتب التنفيذي.

التنسيق بين اجهزة المحافظة ودوائرها ومديرياتها العاملة في المحافظة.

تطبيق النظام الداخلي للمحافظة.

ادارة شؤون العاملين في دوائر الامانة العامة، والتنسيق بين مديرياتها، وتوزيع تعميماتها، والرقابة، ومتابعة تنفيذ
تقديم التقارير الدورية الى المكتب التنفيذي في جميع مجالات عمل المحافظة.
اتخاذ الاجراءات الكفيلة بضمان سرية المراسلات والوثائق والمستندات ذات الصفة السرية.
تدقيق الدراسات التي تجريها اجهزة الامانة العامة، والاجهزة المحلية والمركزية في المحافظة، قبل عرضها على مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي.
تأشير القرارات والمراسلات كافة قبل توقيعها من رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
الاعمال والمهمات التي يكلفه بها المحافظ.
حضور اجتماعات المجلس والمكتب من دون ان يكون له حق التصويت.

الفصل الثاني

الإدارة المحلّية في سورية

L'Administration Locale

En Syrie

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تعد الادارة المحلية من اساليب التنظيم الاداري اللامركزي، يقوم على تزويد الوحدات الادارية المحلية بخصائص قانونية، تمكنها من ادارة شؤونها المحلية، من خلال مجالس محلية منتخبة، باشراف السلطة المركزية، ورقابتها، كما ان ازدياد حجم واجبات الدولة، وتعدد اهدافها قد سيد في تعزيز الاتجاه نحو التنظيم الاداري المحلي، و عتمد مبدا اللامركزية الادارية.

وعندما دخلت القوات الفرنسية الى سورية بقيادة الجنرال "غورو" عام ١٩٢٠، فقد وقعت سوريا ضعف البلاد، لجأت فرنسا الى تقسيم سورية الى دول صغيرة كما تنازلت عن "كيليكية" التي ضمت الى تركيا بموجب الاتفاق المعقود في ٢٣ ١٩٣٩.

وبتاريخ ١٠ ١١ ١٩٣٦ صدر المرسوم التشريعي الذي يتضمن التقسيمات الادارية في سورية الى محافظات وقسمت المحافظات الى قضية، ونواحي وقد ظل القرار (٥) الذي ملغيا حتى صدور قانون التنظيمات الادارية رقم (٤٥٦) بتاريخ ٢١ ١١ ١٩٥١.

وقد بدات تجربة الادارة المحلية في سورية بصدور المرسوم التشريعي رقم (١٥) بتاريخ ١١ ٥ ١٩٧١ المتضمن قانون الادارة المحلية، كما تم انشاء وزارة الادارة المحلية بموجب المرسوم التشريعي رقم (٢١) تاريخ ٣ ٨ ١٩٧١، وقد صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية بموجب المرسوم رقم (٢٢٥٠) بتاريخ ١٨ ٤ ١٩٧٢.

في الوقت الراهن تم تنظيم الادارة المحلية بموجب قانون الادارة المحلية الجديد رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١. فما هي الاهداف التي اراد المشرع السوري باصدار المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) بتاريخ ٢٣ /٨/ ٢٠١١ المتضمن قانون الادارة المحلية؟ وكيف نظمت الادارة المحلية في سورية بمقتضى احكام هذا القانون ؟

سنعالج موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الاتية:

المبحث الاول: التطور التاريخي للتنظيم الاداري المحلي في سورية.

المبحث الثاني: القانون رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

المبحث الثالث: الوحدات الادارية المحلية والتقسيمات الادارية.

المبحث الرابع: هيئات الادارة المحلية.

المبحث الخامس: اختصاصات الوحدات الادارية المحلية.

المبحث السادس: التقسيمات الادارية الفرعية.

المبحث السابع: الرقابة على الوحدات المحلية.

المبحث الثامن: الاحكام المالية للمجالس المحلية.

المبحث التاسع: معوقات الادارة المحلية.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

التطور التاريخي

للتنظيم الإداري المحلّي في سورية

تمثل دراسة تطور تاريخي للتنظيم الاداري المحلي في سورية في ما قبل الفتح الاسلامي، حيث ان سورية كغيرها من البلدان كان لها تنظيمها الخاص بها.

أولا- المرحلة السابقة على صدور قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١:

في عصور ما قبل الفتح الاسلامي قسم البيزنطيون سورية في كتاب تقريع نيبلاتي الى مقاطعات عدة، واحتفظ القسم الشمالي منها باسم سورية، وقسم الى جزاين: الاول، سورية الاولى ومركزها "انطاكية"، والثاني، سورية الثانية ومركزها "افامي".

والقسم الجنوبي من سورية سمي باسم "فينقيا"، وقسم بدوره الى جزاين: فينقيا الاولى، ومركزها صور، وفينقيا الثانية، ومركزها حمص، ومن مدنها دمشق، وبعلبك، وتدمر.

وبعد الفتح الاسلامي قسم المسلمون بلاد الشام الى خمسة اجناد عن نعرضها، وكل جند يضم قصبات عدة.

وفي العهد الايوبي قسمت بلاد الشام الى ستة اقسام رئيسة، طلق على كل قسم منها اسم نيابة.

وفي عهد المماليك بقي على هذا التقسيم، وسميت النيابات بالممالك، كالممالك الشمالية، والممالك الجنوبية، وكل منها كافل، يقال له: كافل الممالك الشمالية، وكافل الممالك الجنوبية.

وفي العهد العثماني بقي التقسيم منذ اوائل القرن الذي فتح بلاد الشام عام ١٥١٦م على التقسيمات الادارية على ما كانت عليه في عهد المماليك، مع تغيير التسمية، حيث اصبحت الممالك او النيابات تسمى الولايات. وقسمت سورية الى ثلاث ولايات هي: الشام، وحلب، وطرابلس. وكل ولاية تضم ألوية.

وفي بداية القرن الثامن عشر بقيت التقسيمات الادارية في بلاد الشام على ما كانت عليه تقريبا، وحلت كلمة "الايالة" محل الولاية.

وفي عام ١٨٧١ صدرت الدولة العثمانية قانون ادارة الولايات العمومية وطبق هذا القانون على سورية. وقد قسم القانون المذكور الدولة الى ولايات، والولاية الى الوية، واللوية الى اقضية، والاقضية الى نواح، والنواحي الى قرى، وجعل الولاية فقط الشخصية الاعتبارية.

ونص القانون على نوعين من المجالس: الاول يسمى المجالس الادارية للولايات واللوية والاقضية، والثاني هو المجلس العمومي للولاية.

ويتألف المجلس الاول من اعضاء منتخبين، ومعينين، وصلاحياته كانت اقليمية محدودة. والمجلس العمومي كل منتخب من قبل هيئة انتخابية حددها القانون، ومدته اربع سنوات، وصلاحياته كانت تتعلق بالشؤون المالية، والخدمات.

وفي عهد الاحتلال العثماني لم يكن هناك اي مظهر من مظاهر الادارة الحديثة، ورزحت الولايات تحت نير الاقطاعيين والمستغلين.

وبعد الاحتلال الفرنسي لسورية عام ١٩٢٠، لم يكن الانتداب الفرنسي في سورية من سيئ من حيث المضمون، والجوهر، ولم يكن نظام الادارة افضل. فقسمت الاحتلال الفرنسي البلاد على اساس طائفي وعشائري، بغية استمرار الاحتلال في لب شعوب، وقبره عبر الفتن الطائفية والعشائرية، وتجزئة البلاد التي قسمت الى وحدات شبيهة بالدويلات تتحكم فيها المصالح الاستعمارية الاستغلالية، والسياسة الاستعمارية قسمت الدولة بموجب قرار الصادر عن المفوض السامي الفرنسي في ١٥ ٤ ١٩٣٦ رقم (٢٠٥١) الى اربع دوائر هي: الولايات المتصرفية، الاقضية، النواحي.

وبتاريخ ١٠ ١١ ١٩٣٦ صدر القرار رقم (٥٠) الذي قسمت بموجبه سورية الى ثماني محافظات هي: دمشق، حلب، حمص، حماة، حوران، الفرات، الجزيرة، سكندرون، وقسمت جميع المحافظات الى اقضية، والاقضية الى نواح.

ونص القرار المذكور على انشاء مجالس محلية ومنحها صلاحية بناء قرى. وبين مهمات يمكن تدقيق نحنة، وحاجاته العمرانية، والثقافية، والاجتماعية، ولكن هذا التقسيم لم يكن الا تجزئة للاستعمار بالاستمرار في الفتن الطائفية والعشائرية، والقرار المذكور لم يتطرق الى محافظتي اللاذقية، والسويداء، اللتين كانتا في نظر المفوض الفرنسي مستقلتين ادارياً وسياسياً عن سورية، لذلك لم يكن مستغرباً ان عمت الاضطرابات العنيفة في جميع انحاء سورية عام ١٩٣٦

ما اضطر سلطات الاحتلال الى توقيع معاهدة مع الحكومة السورية بتاريخ ٩ ٩ ١٩٣٦ كان من ثمارها عودة هاتين المحافظتين الى الوطن الام.

ومن مخلفات الاحتلال في التنظيم المحلي القرار رقم (٥) الذي نص على ان تدار محافظة اسكندرون وفقا لنظامها الخاص بها، وجعل لمدينة مستقلة ادارية، ولا يخفى ان اتفاق *Franklin Bouillon* المعقود بتاريث ٢٠ ١٠ ١٩٢١ قضى باتباع سياسة خاصة في منطقة اسكندرون، تلبي الى تنازل فرنسا عن هذه المنطقة الى تركيا بالاتفاق المعقود في ٢٣ ٦ ١٩٣٩، وهذا يدل على ان الهدف من استحداث هذه البنية الادارية لم يكن لصالح المحافظة وسكان المحليين، وانما هدفه هو خدمة مصالح المستعمر في جني اكبر ربح، والحصول على اقل تكاليف ممكن، ومن ثم استغلال البلاد وسكان.

وبعد زوال الانتداب الفرنسي عام ١٩٤٦ قام عهد الاستقلال، وبدأت المسيرة الوطنية المستقلة في تحديد ما يلزم من خطوات لتكييف النظام الاداري بما يتفق والاوضاع الجديدة للدولة المستقلة، وتجسدت هذه المسيرة باصدار التشريعات التي شكلت الملامح الاساسية للدولة، ومن هذه التشريعات المتعلقة بالتنظيم الاداري المحلي القانون رقم (١٧٢) بتاريخ ٢٣ ١ ١٩٥٦ المسمى قانون البلديات، حيث قسمت بموجبه البلديات في سورية الى اربع درجات هي:

الدرجة الاولى: مدينة دمشق وبلدية حلب.

الدرجة الثانية: بلديات مراكز المحافظات الاخرى.

الدرجة الثالثة: بلديات مراكز القضية والنواحي التي يزيد عدد سكانها على عشرة الاف نسمة.

الدرجة الرابعة: بلديات مراكز النواحي والقرى، وعينت البلدية بموجب القانون شخصا عتباريا يتمتع بالاستقلال المالي.

كما صدر بتاريخ ٢٥ ٣ ١٩٥٦ قانون المخاتير رقم (٢١٥) المتعلق بمجالس القرى والاحياء.

وفي عام ١٩٥٩ صدر قانون التنظيمات الادارية رقم (٤٥٦) الذي الغى القرارين (٥) و(٦) لعام ١٩٣٦ الصادرين عن السلطة الفرنسية، وقد تضمن القانون تقسيم الجمهورية العربية السورية الى محافظات لكل منها شخصية اعتبارية، والمحافظات الى مناطق، والمناطق الى نواح، والنواحي الى قرى.

وفي عهد الوحدة مع مصر عام ١٩٥٨ صدر القانون (١٥٢) لعام ١٩٦١ يقضي بتطبيق قانون الادارة المحلية الذي كان نافذا في الاقليم المصري على الاقليم السوري في الجمهورية العربية المتحدة. لكن هذا القانون لم يثبت طويلا. إذ ألغي بالمرسوم التشريعي رقم (١٥) تاريخ ٨/ ١١/ ١٩٦١ بعد الانفصال. وعاد العمل بقانون التنظيمات الادارية رقم (٤٥٦) لعام ١٩٥٢.

وبموجب هذا القانون كان يسود سورية تنظيمان اداريان اساسيان هما:

أ- تنظيم إداري يقوم على قسمة وزارة الداخلية. ويحكمه قانون التنظيمات الادارية رقم (٤٥٦) لعام ١٩٥٢. وقانون مجالس القرى والاحياء رقم (٢١٥) لعام ١٩٥٦ وتعديلاتهما.

وبموجب هذين القانونين قسمت الدولة الى محافظات. والمحافظات الى مناطق. والمناطق الى نواح. والنواحي الى قرى. ويرأس كل منها على التوالي: المحافظ. ومدير المنطقة. ومدير الناحية. والمختار.

ويطلق على مراكز المحافظات. وعلى التجمعات التي يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نسمة. اسم المدينة.

وتسمى المدن بدور هي التي لا يقل عدد سكانها عن (٢٥٠٠) نسمة ولا يزيد عن (١٥٠٠٠) نسمة. والمحافظات وحدها تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

ب- تنظيم بلدي يقوم على قسمة وزارة الشؤون البلدية والقروية. ويحكمه قانون البلديات رقم (١١٨) لعام ١٩٥٢ وتعديلاته. وبموجب هذا القانون قسمت البلديات في سورية كما ذكرنا الى اربع درجات.

وعليه. وبمقتضى التنظيم الاداري كانت توجد اربع مستويات للوحدات الادارية هي: المحافظة. المنطقة. الناحية. القرية.

وبمقتضى قانون التنظيم البلدي كان يوجد مستويان هما: وزارة الشؤون البلدية والقروية. والبلدية.

ولكن اهم ما يؤخذ على هذين التنظيمين الاداري والبلدي يتمثل في الآتي:

١- بعدهما عن الديمقراطية الشعبية.

٢- كونهما اقرب الى المركزية الادارية. من حيث قلة الاختصاصات المخولة الى الهيئات المحلية. بالاضافة الى الوصاية الشديدة التي كانت مفروضة

على عملها، وخضوعها من جهة للسلطة المركزية في تعيين من ترى مناسبا لتحقيق مصالحها.

٣- عدم التمييز بين سلطة المجلس وسلطة المحافظ من جهة، وبين سلطة المجلس وسلطات الادارات المركزية من جهة أخرى.

٤- الاهتمام بسلطة المحافظ أكثر من الاهتمام بسلطة مجلس المحافظة.

٥- تشكيل المجالس كان يتم بالتعيين، ولم تأخذ السلطة المركزية في أي من التخابات فعلية لمجالس الوحدات المحلية.

وفي الثامن من آذار عام ١٩٦٣ قامت الثورة بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي، ومنذ ذلك التاريخ شقت الثورة طريقها نحو ترسيخ مفاهيم ومنطلقات جديدة في الحكم تقوم على مبادئ الديمقراطية الشعبية، والمركزية الديمقراطية، والمشاركة والرقابة الشعبية، وقد رافقت عملية التطوير باستمرار على دور الجماهير وممارستها مسؤولياتها في توجيه شؤون الحكم، والعمل على تعزيز بناء الدولة والمجتمع، وتطويره باستمرار نحو الأفضل.

لقد كانت مرحلة ما بعد ثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ مرحلة متميزة عن المراحل التي سبقتها، كونها قامت على اشراك جماهير الشعب في تحمل مسؤولياتها، والمساهمة في عمليات البناء والتطوير.

وتعززت هذه المسيرة في السادس عشر من تشرين الثاني عام ١٩٧٠ بقيام الحركة التصحيحية التي قادها الرئيس المؤسس حافظ الاسد، والتي كان من أهم مسوغات قيامها العودة الى الشعب في كل اموره بهدف استرداد ثقته بالثورة والحزب، وترسيخ مبدأ حرية المواطن، وتعزيز دوره في تحمل المسؤولية، والمشاركة في اتخاذ القرار في جو من الديمقراطية الشعبية، بحيث تكون السلطة بيد الشعب الذي هو مصدر جميع السلطات.

وكان من ثمار ذلك صدور قانون الادارة المحلية الذي عرف بتاريخ ١١ / ١٩٧١، وهو قبل وضع دستور ١٩٧٣.

وقد كرس دستور ١٩٧٣ المبادئ والأهداف السابقة في مضمونه، وكانت المادة (١٢٩) منه تنص على أن: "مجالس الشعب المحلية هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الادارية التي تحدد وفقا لاحكام القانون". وفي المادة (١٣٠) جاء النص

على ان: "يحدد القانون اختصاصات مجالس الشعب المحلية، وطريقة انتخابها، وتكوينها، وحقوق اعضائها، وواجباتهم، وجميع الاحكام الاخرى المتصلة بها".

ثانيا- قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) تاريخ ١١ ٥ ١٩٧١:

حدثت تغييرات جذرية بيئة في مسيرة التنظيم الاداري المركزي والمحلي بصدور قانون الادارة المحلية لعام ١٩٧١ والذي تضمن الغاء وتعديلات لمنافذ على عاتق الدولة على المستويين المركزي والمحلي.

وقد جاء القانون نتيجة دراسة علمية وافية للعديد من التجارب التي مرت بها الدول العربية، والاجنبية، وبعد التقرير والوقوف على ظروف الدولة المختلفة، واستيعاب بصورة كاملة، وهو يعبر في مجمله عن رغبة في تحقيق الديمقراطية الشعبية، والقضاء على المركزية، وفسح المجال امام المواطنين للمشاركة الفعالة في ادارة الشؤون المحلية عن طريق مجالسهم المنتخبة.

وبصدور القانون جرى تطبيقه على المحافظات منذ عام ١٩٧٢، حيث صدر قرار لمجلس الوزراء بتاريخ ٢٢ ١٠ ١٩٧١ يقضي بتطبيق المرحلة الاولى منه على المحافظات، وفقا للمادة (١٠٥) من القانون التي جاء فيها: "يتولى مجلس الوزراء وضع برنامج لتنفيذ احكامه بصورة تدريجية فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية، ونقل الاختصاصات التي تمارسها الوزارات الى الوحدات الادارية".

وبتاريخ ٣ ٣ ١٩٧٢ جرت اول انتخابات عامة، ومباشرة، لمجالس المحافظات اسفرت عن قيام سلطة محلية منتخبة في كل محافظة.

وفي ٥ ٣ ١٩٧٢ صدر قرار اخر نقل بموجبه الى هيئات الادارة المحلية الكثير من الاختصاصات الواردة في القانون، كما يقضي القانون رقم (٣٦) لعام ١٩٧٢ نقلت الى وزارة الادارة المحلية الاختصاصات التي كانت تمارسها وزارة الشؤون البلدية والقروية فيما يتعلق بتنظيم شؤون المحلية والاقليمية.

وحيث ان وزارة الادارة المحلية هي الجهة الادارية المركزية التي يناط بها مسؤولية تطبيق قانون الادارة المحلية، وبخاصة العمل على تحقيق اهدافه وحمايتها، وتطوير النصوص، واساليب العمل، ووسائله، فقد حدثت هذه الوزارة بموجب المرسوم التشريعي رقم (٣٦) تاريخ ٢ ١٢ ١٩٧٢، ونقل الى المرسوم اليها الاختصاصات التي كانت تمارسها وزارة الداخلية بمقتضى قانون التنظيمات

الادارية رقم (٥٢٦) لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته، وقانون مجالس القرى والاحياء رقم (٢١٥) لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته، باستثناء بعض الشؤون المتعلقة بالاحوال المدنية، والقضاء والامن.

وقد حددت مهمات الوزارة بموجب المرسوم التشريعي رقم (٦٩) تاريخ ٣ / ١٠ / ١٩٥٣ في الآتي:

١- الاشراف على تطبيق قانون الادارة المحلية، ولائحته التنفيذية، وسير العمل في وحدات الادارة، وتطوير هذه الادارة بما يحقق تنمية المجتمع اقتصادياً واجتماعياً.

٢- التنسيق بين المحافظات في مجال الادارة المحلية، وتنظيم العلاقات وحل المنازعات المحلية مع الاجهزة المركزية في حدود سياسة الدولة، وخطتها العامة.

٣- اقتراح السياسة العامة للادارة المحلية وفقاً لاحتياجات المجتمع، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.

٤- متابعة تنفيذ المشروعات المحلية وتقييمها.

٥- المساهمة في ربط التخطيط المحلي بالخطة العامة للدولة على النحو الذي من شأنه تحقيق التكامل الاقتصادي والاجتماعي.

٦- استصدار التشريعات والانظمة اللازمة، واصدار القرارات، والتعليمات التنفيذية التي تكفل حسن تطبيق قانون الادارة المحلية.

ومن جملة الاختصاصات الاخرى التي تتمتع بها الوزارة، يلاحظ دور الوزارات المختصة اساسي، وان مسؤوليتها في دفع مسيرة الادارة المحلية وتطويرها مهمة جداً، وأساسية في مجال توجيه الهيئات المحلية والاجهزة التي تتبعها وتدريبها على ممارسة اختصاصاتها وتعزيز الروح الايجابية فيها، انطلاقاً من مبدأ تدعيم اللامركزية عن طريق الحوار في حل جميع المشكلات التي تعترض سبيل التجربة.

وقد تم توسيع مشاركة المواطنين في مواقع اتخاذ القرار لدفع مسيرة التنمية الشاملة والمتوازنة في الاتجاه الصحيح، وبما يحقق متطلبات السكان المحليين.

وكان لمجالس الادارة المحلية دور مهم و متميز في مختلف مجالات التنمية و الخدمات في المحافظات جميعها، الامر الذي كان له انعكاساته الايجابية على صعيد تنفيذ المشروعات، وتحقيق التوازن في الخدمات التي قدمت الى المواطنين على المستوى المحلي.

وقد شكلت المرحلة السابقة من تطبيق نظام الادارة المحلية المقدرة على تلبية الاحتياجات المحلية، والبرلمان المجالس و المكاتب بمسؤولياتها مجتمعة، وبصورة مقبولة، ورسخت وجودها كمؤسسات ديمقراطية شعبية تقوم بتعزيز مجتمعاتها المحلية.

ومن هذا المنطلق جاء القانون الجديد لعام ٢٠١١ كي يعزز مسيرة الادارة المحلية، ويطورها، بما يلبي طموحات المواطنين زادة تحديث الادارة المحلية.

المبحث الثاني

القانون رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١

صدر قانون الادارة المحلية الجديد بالمرسوم التشريعي رقم (١٠٧) تاريخ ٢٣ / ١٢ / ٢٠١١، ونشر بالجريدة الرسمية بتاريخ ٢٩ / ١٢ / ٢٠١١ ليحدث هذا القانون نقلة نوعية جديدة في تنظيم الادارة المحلية، تتبنى نهج الاصلاح الذي يعبر عن المشاركة الحقيقية للمواطنين في النهوض بمجتمعهم المحلي.

وسوف نتطرق سنتناول بالدراسة قانون الادارة المحلية رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١، من خلال بيان المحددات التنظيمية الجديدة للادارة المحلية التي يشكل استيعابها مدخلاً اساسياً لفهم الادارة المحلية في سورية.

المطلب الأول

محددات التنظيم المحلي

تتمثل محددات التنظيم المحلي في سورية في قانون الادارة المحلية رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ بالتعرض الى الجديد في هذا القانون بالمقارنة مع قانون عام ١٩٧١، ثم بيان اهداف القانون الجديد، والتقسيمات الادارية، فتشكيل الهيئات المحلية (المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية)، فاختصاصات الهيئات المحلية.

ثم علاقة الهيئات المحلية بالسلطة المركزية. كما سنستعرض معوقات الادارة المحلية، وكيفية مواجهتها.

ونظام الادارة المحلية - كما نعلم - ليس نظاما جامدا لا يخضع للتبديل والتعديل، بل هو نظام متطور، وفي حاجة دائمة الى دراسة ومراجعة شاملة، حتى يستطيع مواكبة المجتمع من تغيرات وتطورات، وذلك بصرف النظر عن شكل الحكم.

من هذا المنطلق جاء القانون الجديد نتيجة دراسة علمية وفية للتجارب التي مرت بها العديد من الدول، والاستفادة منها، وبعد تقدير واقعي لظروف الدولة، واستيعاب بصورة كاملة، وكلي يعبر في ثوب جديد عن الرغبة الجادة والصادقة للمعنيين بالشأن المحلي من مواطنين، وعاملين، ومنتخبين، وسلطة مركزية، وهيئات محلية، بعد أن حدد الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ اساس النظام السياسي الذي يقوم على مبدأ التعددية السياسية، وان تتم ممارسة السلطة ديمقراطيا عبر الاقتراع، وتعزيز اللامركزية، والتطور التنموي، وتعزيز الادارة المحلية، وتطوير الرقابة... وهذا كله في اطار المحافظة قانونيا على استقلال الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية، وحق السلطة المركزية في التأكد من تأهيل الوحدات المحلية لخدمة المجتمعية على المستوى المحلي بشكل فعال، وفي اطار انسجام السياسة المحلية مع السياسة العامة للدولة.

ومن استقراء الملامح الاساسية للقانون الذي صدر بالمرسوم التشريعي رقم (١٠١) بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١١، والذي صدر بتاريخ ١٠/١١/٢٠١١، وأبدء بتطبيقه الفعلي بتاريخ ١٢/١٢/٢٠١١ حيث جرت فيه انتخابات مجالس الادارة المحلية، نرى ان هذا القانون حمل الكثير من الايجابيات التي تؤدي الى الارتقاء بمستوى تأمين الاحتياجات المحلية على الصعيد الخدمي والتنموي في الوحدات الادارية المحلية.

أولا- الملامح الجديدة لقانون الإدارة المحلية:

تبرز أهم ملامح قانون الإدارة المحلية الجديد رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ في النقاط الآتية:

١- تقسيم الوحدات الإدارية الى اربعة مستويات (المحافظة- المدينة- البلدة- البلدية).

٢- نص القانون على احداث ادارات مشتركة موقتة بين الوحدات الادارية لتنفيذ مشروعات مشتركة فيما بينها، وفق هذا التطبيق لجوهر مبدا المشاركة.

٣- احداث مكاتب لتنسيق الخدمات بين جميع الجهات المعنية على تنفيذ مرفق الخدمات والبنى التحتية.

٤- احداث وظائف نوعية هي وظائف امين عام المحافظة، ومدير المدينة والبلدة، وذلك بهدف ايجاد مرجعية قانونية في الوحدة الادارية.

٥- تعزيز اللامركزية من خلال انتخاب رئيس المجلس المحلي من قبل اعضاء المجلس، وليس كما كان الامر في القانون السابق بالتعيين. ورئيس المجلس المحلي سيكون رئيسا للمكتب التنفيذي، ما عدا مركز المحافظة، حيث يكون المحافظ وفق القانون رئيسا للمكتب التنفيذي في المحافظة، ويكون هناك رئيس لمجلس المحافظة مستقل عن المحافظ وهذا تجديد مهم حيث كان المحافظ في القانون السابق بوصفه ممثلا لشخصية الاعتبارية للمحافظة يتولى ادارة مجلس المحافظة، كما كان يتولى رئاسة المكتب التنفيذي للمحافظة، مع القانون الجديد فالمحافظ يرأس المكتب التنفيذي للمحافظة فقط، وهو مسؤول امام مجلس المحافظة.

٦- منح المجالس المحلية صلاحيات واختصاصات جديدة وتوسع فيها، من خلال:

قيام المجالس بوضع الخطط التنموية للتطوير والتنمية الخ.

نقل اختصاصات بعض مديريات الوزارات في المحافظات والادارات والمؤسسات العامة الى السلطة المحلية، من اجل تقوية دور التنموي للوحدات الادارية المحلية.

امكانية احداث الشركات، و الدخول في شراكات مع طرف عام و خاص، ضمن حدود القوانين النافذة، وهذا يشكل توجه جديد نحو الشراكة مع القطاع الخاص.

سمح القانون الجديد باقامة مشروعات استثمارية من قبل المحافظة، بنسبة (٢٥) من الموازنة المستقلة لها، بهدف تعزيز الايرادات المالية للوحدات الادارية، وبهذا يكون القانون قد عظم بعد التنموي وخدمي للوحدات المحلية، وليس خدميا فحسب كما كان سابقا.

٧- تعزيز دور الرقابة الرسمية (الادارية و القضائية)، ضافة الى الرقابة الشعبية التي تتجسد في رقابة المواطنين، و المنظمات الشعبية، و النقابات المهنية، و المجتمع المحلي.

٨- من الجديد في القانون احداث المجلس الاعلى للادارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء، حيث سينبثق هذا المجلس بالعديد من المهمات المتعلقة بوضع الخطط الوطنية اللامركزية في سورية، ووضع الاختصاصات التي ستنقل الى المجالس المحلية، مع وضع خطة زمنية لنقل هذه الاختصاصات الى المجالس، وذلك وفقا للامكانيات المادية و البشرية لهذه الوحدات، وكذلك متابعة تنفيذ الخطة الوطنية الى حين الانتهاء من نقل الصلاحيات بشكل كامل الى الوحدات الادارية المحلية.

٩- نص القانون بند على احداث مراكز لخدمات المواطن في الوحدات الادارية، وعلى مختلف مستوياتها، وهذا بهدف تقديم افضل الخدمات للمواطنين، وبأقل جهد ممكن.

ثانيا- أهداف القانون:

يمكن اجمال الاهداف التي ارساها القانون لادارة محلية متطورة وذات فعالية، في النقاط التالية:

أ- تعزيز الديمقراطية واللامركزية:

وذلك من خلال تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، وتركيزها في ايدي فئات الشعب لتطبيق نمط ديمقراطية التي يجعل الشعب مصدر كل سلطة.

ومن اهداف الادارة المحلية الاهداف السياسية، وارتباط نظام الادارة المحلية نظريا وتاريخيا بالفكرة الديمقراطية التي تهدف الى اشراك المواطنين في ادارة الامور المحلية الخاصة بهم. كما ترمي هذه الاهداف من المنظور الديمقراطي الى تدعيم الوحدة الوطنية، وتحقيق التكامل الوطني والقومي، ومجابهة ما قد يتعرض له الوطن من مخاطر، وازمات. وتدعيم المفهوم الديمقراطي كمذهب سياسي يرمي اليه القانون يعني اشراك الشعب في الحكم، بحيث لا يتم شيء في الدولة الا من خلاله، وعلى الاقل برضاه.

ومن هنا ينطلق فالادارة المحلية تتلاقى مع ما يهدف اليه النظام الديمقراطي، بل تدعمه، وتؤكد عليه. فالادارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، والاساس لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة. وديمقراطية الادارة تعني في مضمونها الاساسي يتفق مع الديمقراطية السياسية، اشراك المواطنين واشتراكهم في ادارة شؤونهم ومرافقهم المحلية التي تتصل اتصالا مباشرا بحياتهم. فالديمقراطية السياسية تشتمل على مباشرة الشعب بوساطة نوابه للامور السياسية او التشريعية. فديمقراطية الادارة المحلية هي من اهم مقومات الديمقراطية السياسية. وهي الوسيلة التي تعطي جذور الديمقراطية وتبعث الى التأكيد على المبدأ الديمقراطي في المقام الاول من اهداف قانون الادارة المحلية التي يجعل الامر نابعا من ارادة الشعب، ويؤمن رقابته على حسن التنفيذ.

ويتجلى تعزيز الديمقراطية من خلال تبني القانون لمبدأ لا مركزية السلطة والمسؤولية، حيث من المبادئ المقررة في القانون العام هو التلازم بين السلطة والمسؤولية، وهذا يعني انه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية. ومن

هذا كان التأكيد على ضرورة التوازن بين السلطة التي تمنح للشخص، والمسؤولية التي يتحملها.

وفي مجال الادارة المحلية، ومن مقتضيات مبدأ لا مركزية السلطة والمسؤولية التي تجسده القانون يظهر الحفاظ على الاستقلال الذاتي التمتع به الوحدات الادارية المحلية، والتي يعد ركنا سببيا من اركان اللامركزية، ويتمثل هذا لا مركزية السلطة والمسؤولية تحقيقا لمبدأ الديمقراطي. ولمبدأ الاستقلال، ن تكون السلطة بيد الشعب، وهو يمارس السلطة كونه مصدر كل سلطة، وهو الذي يتحمل نتائج ممارستها، وهذا هو التكريس الحقيقي لمفهوم الديمقراطي وتلازمه مع تكريس مبدأ اللامركزية والتلازم بينهما في مجال الادارة المحلية.

وقد كرس قانون الادارة المحلية تعزيز التلازم بين الديمقراطية واللامركزية من خلال:

١- توسيع سلطات مجالس الوحدات الادارية وصلاحياتها، وتحديد هذه السلطات بشكل واضح، وغير مزدوج، وهذا يأتي في اطار تمكين هذه المجالس من تأدية خصوصيتها ومهامها في تطوير الوحدة الادارية المحلية في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرانية، وهذا كله يتناسب مع تنمية مستدامة ومتوازنة.

٢- التأكيد على ضرورة ايجاد وحدات ادارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، والقدرة على تنفيذ المشروعات الخاصة به بكفاءة وفعالية، من خلال تعيين مستويات الوحدات الادارية، وتحديد هيكلها المحلي، بما يتناسب ووظائفها المناسبة، وعدد من الوظائف النوعية فيها.

٣- جعل الوحدات الادارية في كل المستويات مسؤولة بصورة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة، وسائر الشؤون التي تهم المواطنين في وحداتهم المحلية، ويأتي تحقيق هذا الهدف في اطار تخطيط محدد، وفي اطار القوانين والانظمة والتشريعات التي تقرها الدولة من اجل النهوض بشؤون التنمية المحلية للمجتمع والدولة.

٤- وفي هذا الإطار تمارس السلطة و المسؤولية. تقتصر مهمة السلطات المركزية على المهمات الرئيسة المتعلقة بالتخطيط و التشريع و التنظيم، و تدخل سلب كثيرة لحيازة و تنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية.

٥- التأكيد على جعل الخدمات المحلية قريبة ممن يحتاجون اليها، و ضمن هذا المفهوم اللامركزية بعد جديد في ظل القانون من خلال العمل على خلق حالة من التكامل بين الدور المحلي و الدور التنموي للوحدات الإدارية.

٦- التأكيد على النهوض بالمجتمع في اطاره المحلي، و المساعدة على تنمية الموارد، وكذلك فرص التنسيق، بتكريس مبدأ التعاون المشترك بين الوحدات الادارية بما يحقق التكامل بين الدورين المحلي و التنموي للوحدات الإدارية، وذلك من خلال احداث ادارات مشتركة للتنسيق بين تنفيذ برامج ومشروعات كبرى بكفاءة وفعالية.

٧- تحسين المستوى المعيشي للمواطنين، وذلك من خلال الدور الاقتصادي و التنموي و الخدمي لكل الوحدات الإدارية، و العمل على خلق فرص العمل.

٨- تأمين المساهمة الحقيقية و المجدية في الجهود التي تبذل لتحقيق النهوض بالمجتمع في اطاره المحلي، وذلك من قبل ذوي الكفاءات القادرين على تقييم مثل هذه المساهمة بدقة.

ب- تعديل الهيكلية الإدارية المحلية

تضمن القانون في هذا الخصوص تجديدا مهما فيما يتعلق بالمحافظين، وتحديد صلاحياتهم، وصلاحيات وكذلك تحديد مهمات المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، واختصاصاتها، و العمل على وضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية و اجتماعية وخدمية للمحافظات، والوحدات الادارية، وترجمتها الى خطط طويلة الاجل تضمن الانتقال الى مراحل تنموية متقدمة اقتصادية، و اجتماعية، ومؤسساتية.

كما تم تعديل الهيكل التنظيمي المحلي، وذلك من خلال اضافة عدد من الوظائف النوعية في المستوى المحلي، مثل وظيفة امين عام محافظة التي يتولى عدد من المهام الصادرة عن المجلس، و المكتب التنفيذي، وكذلك، ورفع

مشروعات القرارات والخطط وبرامج في المجلس، وتنفيذ قرارات تلك المجالس الوحدة المحلية، والأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة، قبل عرضها على مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي ومدير عام الوحدة الادارية، في مدير المدينة، او البلدة، حيث يتولى تنفيذ جدول اعمال المجلس، والمكتب التنفيذي، والتحضير لدوراتهما، والدعوة لهما، ومتابعة القرارات الصادرة عنهما، ورفع مشروعات القرارات والخطط وبرامج الى المجلس، والاشراف على العاملين في دوائر الوحدات الادارية والمحافظة.

واشترط القانون فيمن يتولون الوظائف النوعية ان يتمتع شاغلوها بكفاءة، وخبرة ادارية، وفنية، من اجل ضمان حسن سير العمل في الوحدات المحلية، وتطويره، وعدم حدوث فراغ بين دورة انتخابية واخرى.

يضاف الى ما سبق ما نص عليه القانون لجهة خلق وحدات ادارية كفوة وقادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الاستراتيجيات التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، والانتقال من الدور الخدمي الى الدور التنموي، والتعاون المشترك بين الوحدات المحلية، وهذا الهدف من الاهمية بمكان في حال نجاح تحقيقه.

وقد اكد القانون كذلك على اهمية تنفيذ المشروعات الخاصة بالوحدات المحلية بكفاءة، وفعالية، وذلك من خلال تعديل مستوى الوحدات الادارية التي تضم على اربعة مستويات: المحافظة- المدينة- البلدة- البلدية.

ج- تعزيز المبدأ الديمقراطي والمسؤولية والرقابة والانتخاب:

تظهر اهمية هذا الهدف في انتهاج الاسلوب الديمقراطي في الادارة المحلية، من خلال تاكيد القانون على ضرورة:

١- انابة السلطات بهيئات تنبثق عن ارادة المواطنين يجري انتخابها بأسلوب ديمقراطي.

٢- ديمقراطية الانتخاب من خلال الاقتراع العام، والسري، والمباشر، والمتساوي.

٣- تركيز المسؤولية في ايدي فئات الشعب، كي تمارس بنفسها مهمات القيادة، تطبيقا لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة، ويحقق رقابته الفعالة على حسن التنفيذ وممارسة

٤- تعزيز مبدأ التعاون المشترك بين الوحدات المحلية.
٥- توزيع الادوار بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وتفريغ رجال السلطة المركزية للمهمات الرئيسية المركزية.
٦- مساهمة المواطنين في نجاح الادارة المحلية لتحقيق التجاوب بالمجتمع المحلي.

د- التأكيد على الدور المالي والإنتاجي للوحدات المحلية:

وذلك من خلال:

١- تعزيز الايرادات المالية للوحدات الادارية، وتأمين الموارد المالية، لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي الى جانب الدور الخدمي، وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده، وتنميتها، بهدف تحسين مستوى معيشة المواطنين.
٢- التأكيد على ضرورة تقديم خدمات افضل، وتحقيق ذلك عبر الأخذ بإدارة الجودة، وتطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الادارية يكون من شأنها المساعدة على خلق فرص عمل.
٣- التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي الانتاجي للوحدات المحلية، وذلك بعقد كيانات مشتركة في الانتاج.

هـ- التأكيد على تأمين خدمات المواطنين:

ويأتي تحقيق هذا الهدف من خلال :

١- تبسيط الاجراءات بشكل كافة، وخدمة الاجراءات الادارية التي تعد من وسائل تحسين العلاقة بين الادارة والجمهور بصفة عامة، وهذا بين الادارة المحلية وسكان الوحدة.
٢- التأكيد على تأمين خدمات المواطنين من خلال انشاء مراكز خدمة المواطن التي تختص بمنح الرخص، والخدمات، والمرافق، وفق الانظمة والشروط الموضوعة من قبل مجلس الوحدات الادارية، والوزارات، والادارات المعنية، وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الالكترونية، بما يوفر الجهد والوقت والمال، وهذا يعني ان تكون الحركة في مراكز خدمة المواطن "حركة وثائق"، لا حركة اشخاص.

المطلب الثاني

المجلس الأعلى للإدارة المحلية

قبل الحديث عن الوحدات الادارية في قانون الادارة المحلية، وتشكيل تلك المحلية التقريرية (المجلس)، والتنفيذية (المكتب)، وحيث ان القانون قد نص على انشاء المجلس الاعلى للادارة المحلية، فيجدر بالامر طبيعيا ان نبدأ بدراسة هذا المجلس:

أولا- تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

نصت المادة (٣) من قانون الادارة المحلية على ان يتكون المجلس الاعلى للادارة المحلية على النحو التالي:

رئيس مجلس الوزراء	رئيسا
الوزير (وزير الادارة المحلية)	نائبا للرئيس
رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي	عضوا
المحافظون	اعضاء
رؤساء المجالس المحلية للمحافظات	اعضاء
رئيس هيئة التخطيط الاقليمي	عضوا
معاون الوزير (معاون وزير الادارة المحلية)	عضوا ومقررا

يدعو رئيس المجلس الوزراء المعنيين للتنسيق معهم بشأن نقل بعض او كل اختصاصات وزاراتهم الى الوحدات المحلية، واقتراح التشريعات والانظمة اللازمة.

هذا ويبت المجلس الاعلى في كل الشؤون والتدابير التي يراها متعلقة بالادارة المحلية من حيث دعمها، وتطويرها، واقتراح القوانين الخاصة بذلك، واصدار القرارات التنفيذية اللازمة.

ثانيا- اختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

يتولى المجلس الاعلى للادارة المحلية الاختصاصات الاتية:

١- وضع الخطة الوطنية اللامركزية وفق برنامج زمني محدد، والاشراف على تنفيذ هذه الخطة، ودعمها، والتنسيق مع الجهات المعنية كافة في سبيل تنفيذها.

٢- اصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية.

٣- اقرار النواحي التنفيذية والتعديلات السنوية على نواحي الرسوم والموارد والتعويضات.

ونصت المادة (٥) من قانون الادارة المحلية على ان يجتمع المجلس الاعلى مرتين في السنة على الاقل، وكلما دعت الحاجة بدعوة من رئيسه.

كما يدعو رئيس المجلس الاعلى من يراه من المختصين لحضور جلساته.

ويقوم المجلس خلال فترة زمنية لا تزيد على ستة اشهر من تاريخ صدور القانون باصدار الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية، وهذه الخطة تحدد برنامجا زمنيا ضمن فترة قصوى خمس سنوات يجوز تمديدها لفترة واحدة لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون الى المجالس المحلية، كما انه يحق له تشكيل لجان تنسيقية للاعداد لها، بالتشاور مع جميع النواحي القانونية والادارية والتقنية.

والمجلس بناء على اقتراح الوزير حدث مدينة او بلدة لاسباب جغرافية، او اقتصادية، او سياحية، او اثرية، او حدودية، من اول تشرين الثاني بعد تشكيل.

حيث نص القانون على ان قرارات المجلس الاعلى ملزمة للوزارات والجهات العامة كافة.

ثالثا- الخطة الوطنية بشأن اللامركزية ونقل الاختصاصات:

الخطة الوطنية للامركزية كما عرفها القانون هي الخطة التي يتم بموجبها نقل اختصاصاتها من السلطة المركزية الى السلطة المحلية.

ومن المتفق عليه فقها وقانونا ان الوحدات الادارية المحلية ذات الشخصية الاعتبارية تمارس الاختصاصات المحددة لها قانونا، اي الاختصاصات

التي منحت بها المشرع في كل المجالات التي تهم المواطنين. وفي ذلك ترسيخ لمفهوم اللامركزية وتعزيزها بتوسيع اختصاصات المجالس المحلية.

ونقل الاختصاصات يتم بقرار من مجلس الوزراء. وحسب القانون يقوم رئيس المجلس الاعلى للادارة المحلية بدعوة الوزراء المعنيين للتنسيق معهم لنقل بعض او كل اختصاصات وزاراتهم الى الوحدات المحلية. واقتراح التشريعات والانظمة اللازمة.

وفي هذا امتداد لتطبيقات الادارة المحلية. فقد صدرت قرارات من مجلس الوزراء قضت بنقل كثير من الاختصاصات الى الادارة المحلية. مع التنويه ان المشرع اخذ بمبدأ العمود في توزيع الاختصاصات. من حيث جعل الوحدات الادارية في كل المستويات مسؤولة عن الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات مباشرة. ووفق ما تقرره اللائحة التنفيذية. علما ان هذه الفقرة الاخيرة لم ترد في القانون المذكور. حسب المادة (٢) منه.

وفي ذلك مرونة من المشرع. لان جميع ما صفة الاختصاصات المحلية التي قد تغلب اللائحة التنفيذية. وتقتضي ظروف ومستجدات ضرورتها. تبقى كثير يسير. دون صفة هذه الاختصاصات لا تعني نقلها الى الوحدات الادارية. لان هذا النقل يجب ان يتم من قبل مجلس الوزراء. وفق خطة معتمدة من المجلس الاعلى للادارة المحلية. وبذلك تتم بصورة تدريجية. تبعا لتوفر الاجهزة. والامكانات المحلية. وظروف كل موقع. التي تجعل التوقيت به ممكنا.

وقد نص في ظل القانون السابق تحديد الاجهزة التي كانت تتبع الوزارات المختصة. ونقلت اختصاصاتها الى الوحدات المحلية تبعا لذلك. وصبحت هذه الاجهزة تابعة لمجالسها المحلية عن طريق مكاتبها التنفيذية. وتشكل في كل منها ملاك خاص بكل من هذه الوحدات.

ويجب الإشارة إلى أن وجود نوعين من الاجهزة في الوحدات الإدارية لا يعني الاستقلالية التامة لاحدهما عن الاخر. بل انهما تشكل في جملتها اجهزة متكاملة للدولة. انطلاقا من وحدة السلطة وتكيفها. ففروع الاجهزة المركزية العاملة في الوحدات الادارية تقوم عند الاقتضاء بالعمل لصالح هذه الوحدات. كما تقوم الاجهزة المحلية بالعمل لصالح السلطة المركزية. وذلك وفق سس تحدد بالاتفاق بين وزير الادارة المحلية والوزير المختص.

وفيما يتعلق بشؤون العاملين في الوحدات الادارية (المركزية والمحلية)، فقد بقيت شؤون تعيين والوزير المختص يمارس صلاحيات المتعلقة بشؤون العاملين في الوحدات الادارية وفقا لما ينص عليه قانون العاملين الاساسي كما يتولى المحافظ معالجة شؤون هؤلاء العاملين، وفقا لقانون المذكور.

وبناء عليه، وفي اطار الخطة الوطنية حول اللامركزية التي تقضي ان يحدد ضمن برنامج زمني، ولفترة اقصاها خمس سنوات، يجوز للمديرية المركزية او جهة، الاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في القانون الى الوحدات المحلية، ويكون دور الوزارات واللجان التنسيقية التي يشكلها المجلس الاعلى للادارة المحلية الاعداد لهذا النقل مبدئيا على اساس كفاءة، في سبيل تدعيم مبدأ اللامركزية، والتصدي لحل جميع المشكلات التي تعترض الادارة المحلية.

المبحث الثالث

الوحدات الإدارية المحلّية

والتقسيمات الإدارية

سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة الوحدات الإدارية المحلية، وكذلك التقسيمات الإدارية، وفقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١:

أولا- الوحدات الإدارية المحلية:

قسمت الجمهورية العربية السورية بمقتضى قانون الإدارة المحلية إلى وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وهي: المحافظة- المدينة- البلدة- البلدية.

وقد عرفها القانون على النحو الآتي:

- المحافظة: حيز جغرافي محدد من التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية يضم عدة مدن، وبلدات، وبلديات، وقرى، ومزارع، ويمكن أن تكون المحافظة مدينة واحدة.
- المدينة: كل مركز محافظة، ومنطقة، وتجمع سكاني يزيد عدد سكانه على (٥٠,٠٠٠) نسمة.
- البلدة: كل مركز ناحية، وتجمع سكاني، ومجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين (١٠,٠٠٠) و(٥٠,٠٠٠) نسمة.
- البلدية: كل تجمع سكاني، ومجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين (٥٠٠١) و(١٠,٠٠٠) نسمة.

وعليه فالوحدة الإدارية هي المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلدية، وهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

كما نص القانون على أن:

- تحدث المحافظات، وتسمى، وتعين مراكزها، وحدودها، وتعدل بقانون.

- تحدث المدن، وتسمى، وتعين مراكزها، وحدودها، وتعدل، بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير (وزير الادارة المحلية)، وتحتفظ المدن المحدثة بسابق تبعيتها.

- تحدث البلدات والبلديات، وتسمى، وتعين مراكزها، وحدودها، وتعدل، بقرار من الوزير بناء على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، فضلا عن ذلك "يجوز ان يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة يمثلها مجلس واحد، وفي هذه الحالة يتبع مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي فضلا عن اختصاصاتهما، اختصاصات مجلس المدينة ومكتبه التنفيذي".

وتضم الى المدن والبلدات والبلديات - مع مراعاة احكام الادارية للمحافظات والمناطق وغيرها- جميع القرى والمزارع التي لا تتبع اي مدينة او بلدة او بلدية، ولا يزيد بعدها على (١٥) كم عن حدود مختصاتها التنظيمي لعدد المصدق، على ان تحقق فيها بقية شروط الفقرة (ب) من المادة (٤) من هذا القانون وتلحق هذه القرى والمزارع في مجلس المدينة، او البلدة، او البلدية، وفقا لاحكام القانون.

كما يجوز للمجلس الاعلى للادارة المحلية بناء على اقتراح الوزير احداث مدينة او بلدة لاسباب جغرافية، او اقتصادية، او سياحية، او تاريخية، او حدودية، من دون تحقيق بعد السكان.

وتحدث المادة (١١) على ان تعامل المدن كافة معاملة مدن مراكز المناطق لجهة حدث الادارات العامة المنصوص على احداثها في القوانين والانظمة النافذة.

وحسب القانون عندما تمنح الوحدة الادارية الشخصية الاعتبارية فيها يعني ان الشخصية الاعتبارية للوحدة الادارية المحلية تمثل المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الادارية بما في ذلك مصلحة الاجيال القادمة، والناخبين في الوحدة الادارية يمثلون اصحاب الارادة للشخصية الاعتبارية للوحدة الادارية، والاقتراع العام والسري والمباشر بموجب قانون الانتخابات العامة النافذ الذي يعبر بموجبه اصحاب الارادة للشخصية الاعتبارية عن رأيهم وتعد المجالس المحلية للوحدات الادارية المنتخبة ممثلا

لارادة الشخصية الاعتبارية. وتتحدد مسؤوليتها القانونية بموجب حكم قانون الادارة المحلية.

وعلى هذا تكون التقسيمات الاساسية للوحدات الادارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والاداري في الجمهورية العربية السورية، وفق قانون الادارة المحلية: المحافظة- المدينة- البلدة- والبلدية.

وإلى جانب التقسيمات الاساسية للادارة المحلية، توجد تقسيمات فرعية تقسم بمقتضاها المحافظات الى مناطق، والمناطق الى نواح.

ثانيا- التقسيمات الادارية

التقسيمات الادارية الفرعية هي: المنطقة، والناحية، والحي. حيث نصت المادة (١٠٣) من القانون على أن: "تقسم المحافظات الى مناطق، وتقسم المناطق الى نواح. كما تقسم المدن والبلدات والبلديات الى احياء".

والمنطقة هي قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن (٦٠,٠٠٠) نسمة، وقد تقرر لبعض المناطق مركز المنطقة مباشرة، ويشمل ناحيتين على الاقل.

والناحية هي قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن (٢٥,٠٠٠) نسمة، ويمكن أن يكون لبعضها مباشر بمنطقة مركز المحافظة.

وتقسم المدن والبلدات والبلديات الى احياء. والحي هو قطاع من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانه عن (١٠,٠٠٠) نسمة في المدن، وعن (٥٠٠٠) نسمة في البلدات، وعن (٤٠٠٠) نسمة في البلديات، وعن (١٠٠٠) نسمة في التجمعات السكانية التي صنفت على أنها مدينة أو بلدية. وليس للمنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية.

ونورد فيما يلي التقسيمات المحلية والادارية في المحافظات السورية:

محافظة دمشق:

تتميز محافظة دمشق بأنه لا يوجد فيها منطقة او ناحية، لان محافظة دمشق يتكون من مدينة واحدة يتبع مجلس محلي واحد. وله مكتب تنفيذي.

ويمارس مجلس المحافظة اختصاصات مجلس المحافظة ومجلس المدينة. كما يمارس مكتبه التنفيذي اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة واختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المدينة. ورئيس مجلس المحافظة مستقل عن المحافظ، حيث ينتخب من أعضاء المجلس المحلي. والمحافظ يرأس فقط المكتب التنفيذي. ويتألف مجلس المحافظة من (١٠٠) عضو، والمكتب التنفيذي من (١١) عضو.

وعلى صعيد قطاع الخدمات والمرافق، فقد تم تقسيم المدينة إلى عدد من الدوائر الخدمية.

محافظة ريف دمشق:

المنطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٠	٣٠	١١٤	١٠٠	٥٥
المجلس	٤٤	محافظة ١	الاعضاء	١٠٠
		المدن ١٠	الاعضاء	٢٠١
		البلدان ٢٩	الاعضاء	٣٥١

محافظة حلب:

المنطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٠	٣١	١٠٠	١٥١٩	١٣١٢
المجلس	٤٥	محافظة ١	الاعضاء	١٠٠
		المدن ١٢	الاعضاء	٢١٣
		البلدان ٣٢	الاعضاء	٣٥٤

محافظة حلب:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
١٠	٣١	١٢٠	١٥١٩	١٣١٢

المجالس				
	٤٥	محافظة	١	الاعضاء ١٠٠
		المدن	١٢	الاعضاء ٢١٣
		البلدان	٣٢	الاعضاء ٣٥٤

محافظة حمص:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٥	١١٠	٢٦	٤٤٦	١٣١٢

المجالس				
	٢٥	محافظة	١	الاعضاء ١٠٠
		المدن	٨	الاعضاء ٢١٣
		البلدان	٣٢	الاعضاء ٣٥٤

محافظة حماة:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٤	٣٦	١٠١٧	٤٩٥	٤٢٣

المجالس				
	٢٩	محافظة	١	الاعضاء ١٠٠
		المدن	٧	الاعضاء ١٧٠
		البلدان	٢١	الاعضاء ٢٤١

محافظة ادلب:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٥	١٠٨	٦٦	٨٩٥	

المجالس				
	٢٠	محافظة	١	الاعضاء ١٠٠
		المدن	١٠	الاعضاء ٢٠٣
		البلدان	١٣	الاعضاء ١٦٦

محافظة اللاذقية:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٤	١٧	٦٠١	٦٠١	
المجلس	٢٢	محافظة	١	الاعضاء ٩٢
		المدن	٤	الاعضاء ١١٠
		البلدان	١٧	الاعضاء ١١٥

محافظة طرطوس:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٥	٢٢	٢٦		
المجلس	٢٧	محافظة	١	الاعضاء ٧١
		المدن	٥	الاعضاء ١٠٠
		البلدان	٢١	الاعضاء ١٥

محافظة دير الزور:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٣	١١	٤٩	١٢	١٣١٢
المجلس	٢٧	محافظة	١	الاعضاء ٩٩
		المدن	٥	الاعضاء ١٢٣
		البلدان	٢١	الاعضاء ٢٦٥

محافظة الحسكة:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٤	١١	٩	١٦١٧	١١٢٣
المجلس	١٦	محافظة	١	الاعضاء ٩٠
		المدن	٥	الاعضاء ١٠٠
		البلدان	١٠	الاعضاء ١٠٥

محافظة الرقة:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٣	٦	٢٤	٢٠١٤	٥٠٠
المجالس	١٠	محافظة ١	الاعضاء	٦٤
		المدن	الاعضاء	١٠٢
		البلدان ٦	الاعضاء	٦٥

محافظة درعا:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٣	١١	٤٤	١٢٩	
المجالس	٢٥	محافظة ١	الاعضاء	٦٧
		المدن ٩	الاعضاء	١٠١٠
		البلدان ١٥	الاعضاء	١٠١٣

محافظة السويداء:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٣	٩			
المجالس	١٣	محافظة ١	الاعضاء	٣١٠
		المدن ٣	الاعضاء	٦٠
		البلدان ٩	الاعضاء	٩٠

محافظة القنيطرة:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٤	٣			
المجالس	٤	محافظة ١	الاعضاء	٣٢
		المدن ٢	الاعضاء	
		البلدان ٣	الاعضاء	

وبهذا نكون قد استعرضنا في هذا المبحث الوحدات الادارية المحلية، والتقسيمات الادارية.

وبناء عليه، نجد ان قانون الادارة المحلية قد نص على وجود مستويين من الوحدات الادارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، ويتألف المستوى الاول من المحافظات، والمستوى الثاني من الوحدات الادارية، وهي: المدن والبلدات والبلديات.

ـ المناطق والنواحي والاحياء في اجهزة ادارية او وظيفية في نطاق رقعتها الجغرافية، وتحدد الوحدات الادارية الاساسية او فرعة في نطاقها، وتساعد على حسن تقديم خدماتها، ولكن من دون ان تكون درجة تمثيلية بين هذه الوحدات والمحافظة، ولا يخول القانون اي سلطة رقابية على الوحدات المذكورة، وهذا يعني انه ليس للمنطقة والناحية والحي مجلس محلي، ولم اوجب القانون وجود لجنة في كل من المنطقة، والحي.

ويلاحظ ان عند احداث المناطق والنواحي يراعى وفق القانون عدد السكان من جهة، بحيث لا يقل عدد سكان المنطقة عن (٥٠,٠٠٠) نسمة، والناحية عن (٢٥,٠٠٠) نسمة، او توفيق في توسطها، وسهولة وصول اليها، او يتجدد السير الى مركز الوحدة الادارية الاعلى، وكذلك مراعاة نوع من الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية، باستثناء مناطق البلدية والمناطق البلدية والمناطق ذات الخصائص الاقتصادية والسياحية.

ويلاحظ ان القانون ميز فرق بين البيئة الحضرية والبيئة الريفية بتحديد انواع الوحدات الادارية الاساسية (المدينة، والبلدة، والبلدية)، وحسب الخصائص والسعة، الا ان هذا التفريق لا يعني عدم التكافؤ في تقديم الخدمات التي يجب ان تقدم الى المواطنين في الوحدات المختلفة.

المبحث الرابع

هيئات الإدارة المحلّية

نص القانون على أن يكون لكل وحدة من الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية هيئة تقريرية تتمثل بالمجلس المحلي، وهيئة تنفيذية تتمثل بالمكتب التنفيذي.

أولا- التشكيل والوضع القانوني لأعضاء المجالس المحلية:

وجب القانون أن يكون لكل وحدة ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية مجلس محلي مقره مركز الوحدة الادارية، ويتألف من اعضاء منتخبين وفق احكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع السري المباشر، ومدته اربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ صدور محضر تسمية الاعضاء الفائزين، ويجوز تمديدها بصك تشريعي، وللمجلس سلطة التقرير.

أ- تشكيل المجالس المحلية:

نص القانون على أن يحدد عدد اعضاء المجالس المحلية على النحو الآتي:

مجلس المحافظة: يمثل كل (١٠٠,٠٠٠) مواطن بما لا يقل عن (٥٠) عضواً، ولا يزيد عن (١٠٠) عضو.

مجلس المدينة: يمثل كل (٥٠٠٠) مواطن بما لا يقل عن (٢٥) عضواً، ولا يزيد عن (٥٠) عضو.

مجلس البلدة: يمثل كل (٢٠٠٠) مواطن بما لا يقل عن (١٠) اعضاء، ولا يزيد عن (٢٥) عضو.

مجلس البلدية: (١٠) اعضاء.

ب- النظام القانوني للمجالس المحلية:

يتجلى النظام القانوني للمجالس المحلية في النقاط الآتية:

مدة المجالس المحلية اربع سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ صدور محضر تسمية الاعضاء الفائزين، ويجوز تمديدها بصك تشريعي.

لا يجوز الجمع بين عضوية اكثر من مجلس محلي. كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس محافظة وعضوية مكتب تنفيذي لمدينة. وتشمل
بند انتخاب اعضاء المجالس المحلية وفقا لاحكام قانون الانتخابات العامة.

تدعى المجالس المحلية المنتخبة الى الاجتماع بدورتها الاولى بقرار من الوزير خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور نتائج القانوني بتسمية الاعضاء الفائزين. وتجتمع حكما في اليوم السادس عشر ما لم يصدر قرار بتعيينه.

يؤدي اعضاء المجالس اليمين القانونية عند مباشرة عملهم.

المكتب الموقت: تعقد الجلسة الاولى برئاسة اكبر الاعضاء سنا. ويتولى امانة السر اصغر الاعضاء سنا. ويختار الرئيس من بقية الاعضاء الحاضرين مراقبين اثنين. ويشكلون جميعا المكتب الموقت الذي تنتهي مهمته بانتخاب المكتب الدائم للمجلس. ويتلى صك تسمية الفائزين بعضوية المجلس. ثم يتولى رئيس المجلس الموقت اليمين القانونية. ويدعو الاعضاء افراديا الى ذلك. ولا يجوز للعضو الاشتراك في عمل المجلس قبل اداء اليمين. واذا لم يؤد اليمين خلال خمسة عشر يوما يعد مستقيلا. ويحل محله من يليه بعدد الاصوات ضمن قائمته.

المكتب الدائم: ينتخب المجلس بالاقتراع السري، وفي اول جلسة يعقدها رئيسا للمجلس بالاكثرية المطلقة للحاضرين. فان لم تتحقق يعاد الانتخاب في الجلسة ذاتها، ويكتفى بالاكثرية النسبية. ثم توقف الجلسة فور انتخاب رئيس المجلس، وتستأنف برئاسته لانتخاب المكتب الدائم ليكون من نائب الرئيس، وامين السر، ومراقبين اثنين.

يتم انتخاب امين السر ومراقبين اثنين بالاكثرية النسبية. وعند تساوي الاصوات يعاد الى القرعة. ويجدد انتخابهم حسب الحال سنويا، في اول دورة للمجلس من كل عام.

وينتخب المجلس اعضاء المكتب التنفيذي.

[illegible]

تكون جلسات المجلس علنية. ويمكن لرئيس المجلس دعوة من يراه لحضورها. ما لم يطلب الرئيس، او ثلث الاعضاء، جعلها سرية. وفي هذه الحال يقرر المجلس في جلسة سرية بالاكثرية المطلقة للاعضاء الحاضرين ما اذا كانت المناقشة في اي من امور جميع الحاضرين في جلسة سرية، او علنية.

تشكل المجالس المحلية لجانا دائمة من اعضائها، ومن غيرهم من اصحاب الخبرة والاختصاص، ويحدد النظام الداخلي طبيعة هذه اللجان وتكوينها، واسلوب عملها.

للمجلس ان يشكل عند الحاجة لجانا موقتة لدراسة قضايا معينة.

يصدر النظام الداخلي للمجالس المحلية بقرار من الوزير.

اذا شغر مقعد من مقاعد مكتب المجلس لاي سبب كان، ينتخب المجلس خلفا له في اول جلسة يعقدها.

اذا تخلف نائب الرئيس، او امين السر، او المراقبان عن حضور ثلاث جلسات متتالية خلال الدورة الواحدة، ولم يجد المجلس في غيابه عذرا مقبولا، انتخب البديل.

اذا تغيب امين السر، او المراقبان عن حضور جلسة المجلس، يكلف رئيس المجلس احد الاعضاء بمهمة المتغيب.

يكون نائب رئيس المجلس نائبا لرئيس المكتب التنفيذي، ومتفرغا حكما.

في حال غياب رئيس المجلس ينوب عنه نائب رئيس المجلس في جميع اختصاصاته، وتحدد اختصاصات غيابه في قانون الادارة المحلية، او القوانين والانظمة النافذة.

في حال اعفاء رئيس المجلس من منصبه، يعد نائب رئيس المجلس في اجازة، ولحين عودة المنتخب، او انصرافه

ح- حقوق أعضاء المجالس المحلية والمحظورات:

١- حقوق أعضاء المجالس المحلية:

(١) الحصانة:

نص قانون الإدارة المحلية على أن أعضاء المجالس المحلية لا يسألون جزائيا أو مدنيا بسبب الوقائع التي يوردونها، أو الآراء التي يبدونها في الجلسات، وفي أعمال اللجان.

وهم يتمتعون خلال مدة العقاد اجتماعاتهم بالحصانة، ولا تجوز ملاحقتهم جزائيا ولا تنفذ الاحكام الجزائية بحقهم، الا بعد الحصول على اذن من المجلس، إذا لم يجوز توقيفهم في حالة الجرم المشهود، وعندئذ يجب اعلام المجلس فورا.

وللجهات الرقابية إذا وجدت أن أحد قرارات المجلس او المكتب التنفيذي شابه عيب قانوني او اداري استيضاح الامر من الجهة مصدرة القرار، بكتاب رسمي، وليها أن ترفع نتائج تدقيقها الى الوزير للمعالجة.

(٢) تفرغ المحامين والمهندسين:

نص القانون على أن تطبق الانظمة النافذة لدى نقابة المحامين على رؤساء مجالس الوحدات الادارية، واعضاء مكاتبها التنفيذية المتفرغين من المحامين فيما يخص ممارسة عملهم الخاص.

وتطبق الانظمة النافذة لدى نقابة المهندسين على رؤساء مجالس الوحدات الادارية واعضاء مكاتبها التنفيذية المتفرغين من المهندسين فيما يخص ممارسة عملهم الخاص شريطة عدم تعارض عملهم الوظيفي.

(٣) الاجر والتعويضات:

فيما يتعلق بالاجر والتعويضات فقد نص القانون على أن يتقاضى رؤساء مجالس الوحدات الادارية والاعضاء المتفرغون في المكاتب التنفيذية من العاملين في الجهات العامة اجورهم وتعويضاتهم المتممة للاجر، وهي تعويض الاختصاص، وتعويض نفقات، وتعويض تعاقب، من جهاتهم الاصلية.

وبالنسبة الى تعويض العمل الاضافي فقد اجاز القانون تكليف رؤساء وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين بالعمل الاضافي وفق قانون العاملين الاساسي، وذلك بقرار من الوزير الى رؤساء مجلس المحافظات، ومن المحافظ بالنسبة الى رؤساء مجالس المدن، والبلدات، والبلديات، والاعضاء المتفرغين في مجلس المحافظة، وبقرار من رئيس المكتب التنفيذي بالنسبة الى اعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين في المدن، والبلدات، والبلديات.

وتجب الاشارة الى ان تقاضي رئيس مجلس الوحدة الادارية والعضو المتفرغ في المكتب التنفيذي من غير العاملين في الجهات العامة لحدي شهادات معينة تعين اجرا شهريا مقطوعا على سلم الاجر المخصص لهذه التعيين لحملة هذه الشهادات بموجب قوانين و انظمة نافذة، مع اضافة علاوة عن كل سنتين بعد نيله الشهادة، وفق النسب المنصوص عليها في القانون الاساسي للعاملين في الدولة. كما يستحق التعويضات التي لها صفة الشمول لامثاله من العاملين في الجهات العامة بموجب قوانين و انظمة نافذة.

ويستفيد رؤساء مجالس الوحدات الادارية، واعضاء مجالسها ومكاتبها التنفيذية، من تعويض النقل، والانتقال، والاجازات الادارية، والصحية، وفق الاحكام الواردة في القانون الاساسي للعاملين في الدولة.

وللوزير بقرار منه ان يمنح رؤساء مجالس الوحدات الادارية واعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين تعويضا شهريا لا يتجاوز (٢٠٠٠) ليرة سورية. ويستحق اعضاء المجالس المحلية واعضاء مكاتبها التنفيذية غير المتفرغين تعويضا عن حضور جلسات المجالس، والمكاتب التنفيذية، واللجان، ويحدد هذا التعويض بقرار من الوزير.

(٤) الترفيع:

يتم ترفيع العاملين لدى الوحدات الادارية ممن تنطبق عليهم احكام المادة (١٠٦) من قانون الادارة المحلية وفق احكام الترفيع المنصوص عليها في القانون الاساسي للعاملين في الدولة، ومع مراعاة ما يلي. تصرف النفقات والرواتب والاجور والتعويضات المنصوص عليها في هذه المادة وفق الآتي:

- موازنة الامانة العامة في المحافظة لمجلس المحافظة.
- موازنة الوحدة الادارية (المدن، البلدات، البلديات) لمجلس الوحدة الادارية.

ويقصد بالاجر الشهري الذي يتقاضاه رئيس الوحدة الادارية، او العضو المتفرغ في المكتب التنفيذي، سواء كان من العاملين في الدولة، او من غير العاملين فيها، بعد راتبا شهريا في معرض حساب ضريبة الدخل، او الحسميات على الرواتب والاجور.

(٥) الاجازات:

تمنح الاجازات الادارية، والصحية، الى رؤساء مجالس المحافظات، بقرار من الوزير، ومن المحافظ بالنسبة الى باقي رؤساء المجالس المحلية، واعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين. ويحق لرئيس الوحدة الادارية وعضو المكتب التنفيذي المتفرغ الجمع بين اجره المستحق والراتب التقاعدي.

وتخضع استحقاقات رؤساء مجالس الوحدات الادارية، والاعضاء المتفرغين في المكاتب التنفيذية، الى الاقتطاعات القانونية عليها بمقتضى القوانين والانظمة النافذة.

٢- المحظورات على أعضاء المجالس المحلية:

لا يجوز الجمع بين عمل رئيس المجلس او عمل العضو المتفرغ في المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الادارية وبين اي عمل اخر. كما يحظر على رؤساء واعضاء المجالس واعضاء مكاتبها التنفيذية القيام باي عمل، او ممارسة اي موضوع من شأنه الاضرار بأداء واجباته، او المساس بمصالح

وحدته الادارية، سواء كان ذلك في لجان الخبرة، او لجان حل المنازعات، او المناقصات والمزايدات التي تكون الوحدة الادارية طرفا فيها.

ثانيا- الهيئة التنفيذية (المكاتب التنفيذية):

نص القانون على ان يكون لكل مجلس من المجالس المحلية مكتب تنفيذي، تكون له سلطة التنفيذ، مدته اربع سنوات تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته.

ويحدد عدد اعضاء المكتب التنفيذي، عدا رئيس المكتب، كالتالي:

عضو مكتب تنفيذي واحد لكل (١٠) اعضاء مجلس محافظة، بما لا يقل عن (٨)، ولا يزيد على (١٠)، ويشمل العدد نائب الرئيس.

(٨) اعضاء في مدينة مركز المحافظة، والمدينة التي يزيد عدد سكانها على (١٠٠,٠٠٠) نسمة، ويشمل العدد نائب الرئيس.

(٦) اعضاء في المدينة التي يقل عدد سكانها عن (١٠٠,٠٠٠) نسمة، ويشمل العدد نائب الرئيس.

(٤) اعضاء في البلدة، والبلدية، ويشمل العدد نائب الرئيس.

وهذا يعني ان عدد اعضاء المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات (عدا رئيس المكتب) لا يقل عن (٨) اعضاء، ولا يزيد على (١٠) اعضاء، وهذا العدد يشمل نائب الرئيس.

وعدد اعضاء المكتب التنفيذي في مدينة مركز المحافظة والمدينة، (عدا رئيس المكتب) هو (٨) اعضاء، اذا كان عدد سكانها يزيد على (١٠٠,٠٠٠) نسمة، والعدد يشمل نائب الرئيس.

وعدد اعضاء المكتب التنفيذي في المدينة التي يقل عدد سكانها عن (١٠٠,٠٠٠) نسمة هو (٦) اعضاء (عدا رئيس المكتب)، وهذا العدد يشمل نائب الرئيس.

وفي البلدة والبلدية يكون عدد اعضاء المكتب التنفيذي (٤) اعضاء (عدا الرئيس)، وهذا العدد يشمل نائب الرئيس.

من جهة ثانية، ومع مراعاة حكم المادة (٢) من القانون فيما يتعلق بالوحدات الادارية وتحديد نطاق المحافظة، فقد نصت المادة (٢٩) على ان:

١- يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ويرأس رئيس مجلس المدينة او البلدة مكتبها التنفيذي.

٢- يكون نائب رئيس المجلس نائبا لرئيس المكتب التنفيذي، ومتفرغا حكما.

٣- يوزع المكتب التنفيذي اعماله على اعضائه في اول اجتماع يعقده.

٤- يكون جميع اعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة متفرغين حكما.

٥- للوزير، بقرار منه، بناء على اقتراح رئيس المجلس، تفريغ عضو او عضوين في المكاتب التنفيذية للمدن والبلدات.

٦- يعد رؤساء المجالس المحلية والاعضاء المتفرغون في المكاتب التنفيذية من العاملين في الدولة مدنيين حكما، ويستمر تأديبه طبقا لمادة عملهم.

٧- يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الاعمال على اعضائها بقرار من الوزير بالداخلية، كما يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية الاخرى وتوزيع الاعمال بين اعضائها بقرار من الوزير، او من يفوضه، ولا تلتزم هذه المكاتب عملها قبل تصديق هذا القرار.

Damascus University

المبحث الخامس

اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية

بعد أن استعرضنا تشكيل وتوضيح قانون كل من المجلس المحلية والمكاتب التنفيذية في الوحدات الإدارية المحلية، نتناول الآن بالشرح اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية.

ويتناول هذا الأسلوب الذي انتهجه المشرع في توزيع الاختصاصات، وفي نطاق الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية لنقل الاختصاصات، يحول دون حدوث أي ملابسات بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، ويساعد على خلق جو من التعاون والعمل المشترك.

وقد حدد القانون الاختصاصات التي تعود ممارستها إلى الوحدات المحلية، وتلك التي تظل ضمن ممارسة السلطة المركزية، وهي المتعلقة بالتخطيط، والتشريع، والتنظيم، وأخذ أساليب التقنية الحديثة، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية، ويتبنى هذا الأسلوب، أي أسلوب "التخصيص بعد التعميم"، هو من أفضل الأساليب، والأكثر ضمانة في تحقيق التوازن والاستقلال، ومراعاة العوامل السياسية والإدارية المختلفة.

ومع ذلك تبقى ملاحظة أساسية لا بد من إبدائها، وهي أن العبرة ليست في زيادة حجم الاختصاصات، وإنما بالقدرة على ممارسة هذه الاختصاصات بأكبر قدر من الكفاية، والفعالية الإدارية، والانتاجية، وإن زيادة حجم الاختصاصات يقتضي بالضرورة زيادة حجم الامكانات بالقدر الذي يخلق نوعاً من التوازن بينهما، وهذا تعتبر رغبة المشرع في تعزيز الوضع المالي للوحدات الإدارية، حيث قضى القانون بتخصيص المدن والبلدات والبلديات بنسبة (٢٥) ٪ من الموازنة المستقلة للمحافظة، في حين منح مجلس المحافظة سلطة اقرار تمويل مشروعات استثمارية للوحدة المحلية لا يتجاوز (٢٥) ٪ من الموازنة المستقلة لصالح المحافظة كي تتمكن من تنفيذ مشروعاتها الخدمية، والتنموية، وهذا يدل على الرغبة الصادقة في انجاح التجربة في قصر حد.

وسنعمد إلى استعراض اختصاصات المجالس المحلية، ثم اختصاصات المكاتب التنفيذية تالياً.

المطلب الأول

اختصاصات المجالس المحلية

تظهر لنا سلوب التخصيص بعد التعميد في توزيع الاختصاصات من افضل الاساليب في توزيع الاختصاصات. فقد عمد المشرع في قانون الادارة المحلية الى ايراد المبدا العام لاختصاصات المجالس المحلية، ثم حدد بعد ذلك اختصاصات المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، وذلك على النحو الاتي:

أولا- الاختصاص العام للمجالس المحلية:

وقد نصت في المادة (٣٠) من القانون على منح المجالس المحلية اختصاصا عاما في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شوون الادارة المحلية، وجميع الاعمال التي تودي الى تطوير المحافظة (اقتصاديا، و اجتماعيا، و ثقافيا، و عمرانيا)، بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات (تخطيط، و صناعة، و زراعة، و اقتصاد و تجارة، و تربية، و ثقافة، و اثار، و سياحة، و نقل و طرق، و ري، و مياه شرب و صرف صحي، و كهرباء، و صحة، و شوون اجتماعية و عمل، و خدمات و مرافق، و تطوع و تنمية بشرية، و ادارة كوارث و اطفاء، و ادارة وتنظيم سير ومركز جزائ سوق، و بيئة، و رياضة و شباب، و نشر وعناصر مشتركة بين وحدات الادارية).

وتضمان تحقيق هذا الاختصاصات للمجالس المحلية صلاحيات:

١- التنسيق مع الاجهزة المركزية المستثناة من الخطة الوطنية للامركزية، ويشمل ذلك ابداء الراي حول خطط عملها، وتنفيذها، بحسب مقتضيات عمل هذه الاجهزة، ومقتضياته.

٢- الولاية المباشرة لجميع الاجهزة المحلية التي تد نقل اختصاصاتها سابقا وخلال مراحل تطبيق هذا القانون الى الوحدة الادارية وفق الخطة الوطنية اللامركزية، ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي. وتشمل هذه الولاية:

تحديد اولويات عملها (عمل الاجهزة المحلية)، واقرار خططها التنموية ضوابط الامر.

اقرار خطة عملها السنوية، ومتابعة تنفيذها.

تقييد عملها، و اقتراح ما يتعلق بذلك.
تصديق عقودها وفق القوانين و الانظمة النافذة.

٣- الاشراف على الاجهزة المركزية التي سيتم نقل اختصاصاتها الى الوحدات الادارية بموجب الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية، ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي، ويشمل ذلك:
الاطلاع على خططها وموازناتها، وابداء الرأي فيها.
طلب الاستعلام، والمناقشة، والتنسيق، وابداء الرأي حول عملها.

وبعد أن وزع القانون النص على الاختصاص العام للمجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة، حدد اختصاصات كل مجلس من المجالس المحلية.

ثانيا- اختصاصات مجلس المحافظة:

يختص مجلس المحافظة بموجب قانون الادارة المحلية بممارسة الاختصاصات الاتية:

١- في مجال التخطيط:

لمجلس المحافظة اختصاص وضع الخطط، ومتابعة تنفيذها، لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة، وله في سبيل ذلك الصلاحيات والاختصاصات الاتية:
تكليف الجهات المختصة في الاجهزة المحلية، والمركزية، وبيوت الخبرة المحلية، والدولية، بوضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وثقافية للمحافظة، وترجمتها الى خطط طويلة الاجل تضمن الانتقال الى مراحل تنموية متقدمة اقتصادية، واجتماعية، ومؤسسية، وثقافية، بالاعتماد على خصائص المحافظة البشرية والمادية، وامكانياتها.
التنسيق مع المجالس المحلية الاخرى، والاجهزة المركزية، وجميع فعاليات القطاع العام والخاص والاهلي في الاعداد للخطة، مع التأكيد على انسجامها مع الخطة الخمسية التنموية على المستوى الوطني.

اقرار الخطة التنموية التأشيرية على مستوى المحافظة على ان تأخذ
بعين الاعتبار خطط المنطقة وربطها بالخطط الاقليمية للمكتب
اقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية الملزمة للمكتب
التنفيذي، والتي تمثل خطة مرحلية لتحقيق الرؤية المستقبلية، ومتابعة
اداء المكتب التنفيذي ومراقبته في تحقيقها، وتقييم نتيجة الاداء للمواطنين.
اقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية، ودعم الترويج للمحافظة،
والاستثمارات فيها.

٢- صلاحيات اتخاذ القرارات والتدابير:

من خلال ممارسة هذه الصلاحية التي يتولاها مجلس المحافظة فقد نص
قانون الادارة المحلية في المادة (٣٣) منه على ان يتولى مجلس المحافظة اتخاذ
جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة، او الادارة، او
المؤسسة المركزية التي قد نقل اختصاصاتها الى السلطة المحلية بموجب الخطة
الوطنية بشأن اللامركزية وعلى الاخص:
اقرار الخطط اللازمة لزيادة الكفاية الانتاجية للعمل باستمرار، وتحسين نوعية
الانتاج، وتخفيض التكاليف، مع التوفير في النفقات الادارية، بهدف زيادة
الربحية.
دعم نشاط المجالس المحلية الاخرى، ومساعدتها في تأدية مهماتها.
وضع اسس استثمار الثروات المحلية التي لم تحدد تلك الاسس وتخضع
لسلطة مراقب خزينة الاستثمار، وذلك بعد الرجوع الى الوزارة
المختصة.
التعاون مع مجالس المحافظات الاخرى بما يساعد في توحيد الرؤى
والاهداف وتنفيذ المهمات المشتركة في حدود الامكان الاقليمي.
القيام بالمهمات التي تخرج بطبيعتها من نطاق الامكانات الذاتية للمدن،
والبلدات، والبلديات.
اقرار الخطط لادارة الكوارث للتخفيف من اخطارها، ومعالجة الناجمة في
حال وقوعها، وتخزين كميات من المواد (مواد الايواء، والمواد الغذائية،
والمشتقات النفطية...) احتياطا بالتنسيق مع الوزارات المختصة.

اقرار الخطط الخاصة بحماية الارواح، والمنشات، والممتلكات الخاصة والعامة، من اخطار الحريق.

وضع اسس التصرف بالاموال الخاصة للمحافظة، المنقولة وغير المنقولة، بيع وايجار واستثمار، وتقع بشان التصرف بالاموال العامة الاجراءات القانونية اللازمة.

وضع القواعد لادارة المشروعات والمنشات التي تخدم المحافظة، وتكون لجنة صاحبة العلاقة عليه، وتشرف، وصيانته.

تنظيم كل امر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة، ولا يدخل في اختصاص المجلس الاخرى.

اقرار الموازنة المستقلة للمحافظة.

اعداد الموازنات، واقرار الخطط السنوية للاجهزة المحلية على مستوى المحافظة.

الموافقة على استجرار القروض الداخلية والخارجية بما يتوافق مع القوانين والانظمة النافذة.

قبول المنح والهبات والتبرعات وفق الاحكام القوانين والانظمة النافذة.

تحديد التعرفة الواجب تحصيلها للخدمات التي تقع خارج نطاق خدمات المحافظة، وذلك بناء على طلب ذوي الشان، بالتنسيق مع الوزارات المختصة.

اقامة مشروعات مشتركة مع وحدات ادارية اخرى ضمن المحافظة، والانضمام اليها، والانسحاب منها، ومع وحدات ادارية خارج المحافظة بعد موافقة الوزير.

اقرار اتفاقات التشاركية بين المحافظة والمنظمات الشعبية والمنظمات الاهلية، وتوفير القاعدة التشريعية الاهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية.

تسمية اعضاء اللجان الدائمة والمؤقتة.

احداث مراكز لخدمة المواطن تتولى منح الرخص، وتقديم الخدمات، والرعاية، وغيرها، وفق الانظمة والشروط الموضوعة من قبل المجلس والوزارات والادارات المعنية لتبسيط الاجراءات.

الاشراف على عمل المكتب التنفيذي، وطلب تقارير دورية وعامة من المكتب.

اقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي.

وفي اطار صلاحية اتخاذ القرارات والتدابير يمكن تناول صلاحيات المجالس المحلية تتلخص في وظائف التقرير، والقعد، ووضع الاسس، والتأييد بالتعيينات، والتنفيذ، والاعتماد، والموافقة، والاحداث، والاشراف، والتنسيق وفق التفصيل الوارد في القانون.

ومجلس المحافظة موازنة مستقلة لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، حيث يرتبط ويتقاضى بموجب القانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

ثالثا- اختصاصات رئيس مجلس المحافظة:

نص القانون على ان يتولى رئيس مجلس المحافظة الاختصاصات الاتية:

١- تمثيل المجلس امام القضاء والغير.

٢- توقيع محاضر مجلس المحافظة، وقراراته، ومراسلاته.

٣- متابعة تنفيذ قرارات المجلس، وتوصياته، ومقترحاته.

٤- دعوة اعضاء مجلس المحافظة الى حضور اجتماعات الدورات العادية والاستثنائية وفقا لاحكام النظام الداخلي، ويراس جلساته.

٥- تنسيق الاتصال بين مجلس المحافظة والسلطات المحلية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المجلس.

٦- دعوة اي من المديرين العاملين في نطاق المحافظة عن طريق المحافظ الى حضور الجلسات للاستئناس لوضع المقترحات الخاصة بعمله.

٧- الاشراف على جميع الاعمال الادارية المتعلقة بمكتب المجلس.

٨- تلقي شكاوى المواطنين المتعلقة باعمال المجلس، والاجهزة المحلية.

٩- مخاطبة المحافظ في جميع الامور التي تتطلب التنسيق مع السلطة المركزية.

وقضت المادة (٣٧) من قانون الادارة المحلية انه:

١- اذا تغيب رئيس المجلس عن حضور جلسات المجلس حل نائبه بدلا عنه. واذا تغيبا معا عن الجلسة اكبر الاعضاء الحاضرين سنا.

٢- يتمتع نائب رئيس المجلس بجميع صلاحيات رئيس المجلس عند غيابه، او اذا تعذر عليه القيام بمهماته.

رابعا- اختصاصات مجلس المدينة والبلدة والبلدية:

يتولى مجلس المدينة والبلدة والبلدية بموجب قانون الادارة المحلية، الاختصاصات الاتية:

١- في مجال التخطيط:

ورد في المادة (٦٠) من قانون الادارة المحلية في صلاحيات المجالس المحلية الواردة في المادة (٣٢) منه، يقوم مجلس المدينة او البلدة او البلدية بوضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في الوحدة المحلية، وذلك على سبيل المثال:

التنسيق مع مجلس المحافظة لوضع رؤية تنموية مستقبلية (اقتصادية و اجتماعية وخدمية) للمدينة او البلدة، ووضع خطط طويلة الامد تضمن الانتقال الى مراحل تنموية متقدمة اقتصادي و اجتماعي ومؤسسي وثقافي، بالاعتماد على خصائص الوحدة الادارية، وموارده البشرية والمحلية.

واقتراح المشروعات التي تقع ضمن اختصاصات مجلس المحافظة والاجهزة المركزية، للادراج في خطته.

المشاركة وابداء الراي حول الخطط الاقليمية المكانية ضمن نطاق الوحدة الادارية.

التنسيق مع المجالس المحلية، والاجهزة المركزية، وجميع فعاليات المجتمع المدني، وهيئات المجتمع المحلي في الاعداد للخطة.

اقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية.

اقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية، ودعم الترويج للوحدة الادارية، والاستثمارات فيها.

متابعة المخططات التنظيمية واقرارها وفق القوانين والانظمة.

تشجيع اقامة المراصد الحضرية ومراكز توثيق المعلومات المحلية.

٢- اتخاذ التدابير والقرارات لممارسة الشؤون التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية بشأن اللامركزية:

يشمل هذا الاختصاص في وظائف القيادة والتوجيه، والاشراف، والاستثمار، ووضع الاسس، والاحداث والتمويل، والانشاء، والاقرار، والمراقبة... وذلك على التفصيل الوارد في المادة (٦١) من قانون الادارة المحلية.

صفة من تؤول مجلس المدينة او البلدة او البلدية اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة، او الادارة، او المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها الى الوحدة الادارية بموجب الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية. وذلك في سبيل ذلك اتخاذ القرارات والتدابير الاتية:

قيادة اعمال الاجهزة التابعة للمدينة والبلدة وتوجيهها لتحسين العمل فيها، عن طريق المكتب التنفيذي، وممارسة الرقابة على سلامة وجه تنفيذها.

القيام بمهمات الوحدة الادارية المنصوص عليها في قوانين الاستملاك.

القيام بمهمات الوحدة الادارية المنصوص عليها في قوانين والانظمة ازالة الشيوع.

الموافقة على الانظمة المعمارية والعمرانية وفق الانظمة والقوانين النافذة.

الاشراف على جاهزية خطط الدفاع المدني، والحماية من الكوارث والافات على مستوى الوحدة الادارية، ومتابعة تنفيذها.

استثمار الثروات المحلية غير المستثمرة من جهات عامة اخرى.

تغيير تخصيص الاملاك العامة للمدينة او البلدة والمحلية في املاكها الخاصة.

وضع اسس التصرف بالاموال المنقولة وغير المنقولة العائدة الى الوحدة الادارية بيع وايجار واستثمار ضمن حدود القوانين والانظمة المرعية.

احداث شركات ذات مردود اقتصادي للوحدة الادارية وتمويلها وفق حكم القوانين والانظمة النافذة، ومنح الامتيازات الخاصة في المدينة او البلدة

وضع القواعد اللازمة لادارة المرافق والمشروعات الحكومية التى تعهد السلطة المركزية الى الوحدة الادارية بادارتها.
وضع القواعد لادارة المشروعات والمنشآت التى تخدم الوحدة الادارية والتى تتطلب اجهزة فنية لعلاقة عليه، واستثمارها.
احداث شركات ومصالح النفع الداخلى.
رعاية الشباب والرياضة، وتنظيم وقت الفراغ، ودعم النشاط المتعلق بالأندية، والمراكز الرياضية، والترفيه البلدية، وغير ذلك.
انشاء المدن، والابنية، والملاعب، والمراكز الرياضية، وادارتها واستثمارها وصيانتها.
وضع الاسس والمعايير الخاصة لمنح رخص تركيب اللوحات الاعلانية.
اقرار الموازنات والخطط السنوية للاجهزة المحلية على مستوى الوحدة المحلية.
اقرار التقرير السنوى للمكتب التنفيذى.
قرار اتفاقات التشاركية بين المجلس وهيئات المجتمع المحلى، وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية فى مجال الخدمات الاجتماعية، وبرامج التنمية.
احداث مراكز الدعم المجتمعى لتنفيذ النشاطات الاجتماعية وتمكين المستفيدين واسرهم، اقتصاديا واجتماعيا وصحيا وتعليميا وثقافيا، من خلال برامج متنوعة تنفذ عن طريق هذه المراكز، بما يضمن تحقيق العدالة فى توزيع الخدمات الاجتماعية، وتنفيذ البرامج اللازمة لتعريف بالواقع الاجتماعى فى المحافظة.
تولى السلطة التنظيمية فى كل امر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة.
مراقبة تنفيذ التعليمات الخاصة بتطبيق متطلبات الوقاية من الحرائق ضمن جميع المباني والمنشآت وجميع المنشآت فى المحافظة، وحسب الخطط الوقائية من الحرائق المعتمدة من شعبة الدفاع المدني.
مراقبة التقيد بالامن الصناعى والصحة والسلامة المهنية، وعدم تلويث البيئة.
احداث مراكز خدمة المواطن فى المدينة والبلدة.

خامسا- اختصاصات رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية:

يتضمن التعريف بأن رئيس مجلس المدينة او البلدة او البلدية يرأس المجلس المحلي ويرأس المكتب التنفيذي في المدينة والبلدة والبلدية.

وبموجب المادة (٦٩) من قانون الادارة المحلية يتولى رئيس مجلس المدينة او البلدة او البلدية الاختصاصات الاتية":

تمثيل شخصية الوحدة الادارية امام القضاء والغير.

رئاسة المكتب التنفيذي للمدينة او البلدة.

دعوة اعضاء المجلس الى حضور الدورات العادية والاستثنائية، وفقا لاحكام النظام الداخلي للمجلس، ويرأس جلساته.

دعوة اعضاء المكتب التنفيذي الى الاجتماع وفقا للنظام الداخلي ويرأس اجتماعاته.

تنفيذ قرارات المجلس، والمكتب التنفيذي، والتوقيع عليها.

الطلب من امانة السجل العقاري نقل اراضي املاك الدولة غير المبنية الواقعة ضمن حدود الوحدة الادارية الى ملكية هذه الوحدة.

الاختصاصات المنوطة برئيس المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الادارية في القوانين والانظمة النافذة.

شؤون العاملين وفق القوانين والانظمة النافذة.

ممارسة الامور التنفيذية التي قد يعهد بها الى جهة معينة في قانون الادارة المحلية ضمن حدود الوحدة الادارية.

يعد عاقدا للنفقة وامرا للتصفية والصرف.

الاشراف على اجهزة الوحدة الادارية بما يكفل تنفيذ المهمات المنوطة بها.

التوقيع على القرارات والمراسلات الصادرة عن المجلس والمكتب ودوائر الوحدة الادارية.

[illegible]

في حال غياب رئيس المجلس ينوب عنه نائبه في جميع الاختصاصات المنوطة به. ويكون عقد الجلسة، وإدارة المناقشة، والتصويت، والتصرف في حال عقد الجلسة في حين تعيين البديل.

لرئيس المجلس التفويض ببعض اختصاصاته.

المطلب الثاني

اختصاصات المكاتب التنفيذية

سنبين من خلال الأحكام المتعلقة بالمكاتب التنفيذية، والاختصاصات المسندة إليها.

أولا- الأحكام المتعلقة بالمكاتب التنفيذية:

يكون لكل مجلس محلي مكتب تنفيذي مدته اربع سنوات، تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته.

ويحدد عدد أعضاء المكتب التنفيذي بعد رئيس المكتب، على النحو الآتي:

عضو لكل مكتب تنفيذي واحد لكل (١٠) أعضاء من أعضاء مجلس المحافظة، بما لا يقل عن (٥) ولا يزيد عن (١٠)، ويشمل العدد نائب الرئيس.

(٨) أعضاء في مدينة مركز المحافظة، والمدينة التي يزيد عدد سكانها على (١٠٠,٠٠٠) نسمة، ويشمل العدد نائب الرئيس.

(٦) أعضاء في المدينة التي يقل عدد سكانها عن (١٠٠,٠٠٠) نسمة، ويشمل العدد نائب الرئيس.

(٤) أعضاء في البلدة، والبلدية، ويشمل العدد نائب الرئيس.

يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ويرأس رئيس مجلس المدينة، او البلدة، او البلدية، مكتبها التنفيذي. ويكون نائب رئيس المجلس نائبا لرئيس المكتب التنفيذي، ومتفرغا حكما.

ثانيا- اختصاصات المكاتب التنفيذية:

١- اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة:

يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الاختصاصات الآتية:

تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، ومتابعتها، وتقديم تقارير دورية الى المجلس بشأنها.

تقديم المساعدة الى المكاتب التنفيذية للمجالس الاخرى ضمن المحافظة في تأدية مهماتها بناء على طلبها.

الرقابة على عمل الاجهزة المحلية في نطاق المحافظة، وتقديم تقارير دورية بشأنها الى المجلس.

اعداد الخطط التي تدخل في نطاق عمل المجلس، ورفعها الى المصادقة عليها، ومتابعة تنفيذها.

اعداد مشروع الموازنة المستقلة للمحافظة بالتنسيق مع الجهات المعنية.

التعاون مع المحافظات الاخرى فيما يتعلق باعداد المهمات المشتركة وتنفيذها.

ابداء الملاحظات حول عمل الاجهزة المركزية، وقراراتها، وتقديم المقترحات عندما تمس هذه القرارات مصالح سكان المحافظة.

التصديق على عقود الاجهزة المحلية وفق الحدود المنصوص عليها في نظام العقود، والقوانين والانظمة النافذة.

تكليف الجهات العامة، او الخاصة، اعداد الدراسات الاقتصادية، والتخطيطية، والتقنية، لتطوير اعمال الوحدات الادارية، وخدماتها.

الاشراف على اعداد خطط الحماية من الكوارث، والزلازل، وجاهزيتها، ومتطلبات توفيرها من الجهات التي تعهد اليها بالمشاركة.

المشاركة في تأمين المساعدات اللازمة لاعانة ضحايا الافات، والكوارث.

اتخاذ التدابير اللازمة لضمان حقوق المحافظة في الدعاوى القضائية المقامة منها، او عليها.

اتخاذ اي قرار مستعجل يدخل في اختصاص مجلس المحافظة في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدة الادارية على ان يرفع في اول جلسة مخصصة لاي قرار اتخذ صدره المجلس، وعلى ان يعرض هذا القرار على المجلس عند انعقاده في اول دورة للنظر فيه، وفي حال رفضه يعد لاغياً من دون ان يكون ذلك اثر على الحقوق المكتسبة للغير.

وضع الاسس والاجراءات لمنح التراخيص الادارية وفق القوانين النافذة، والانظمة التي تضعها الوزارة المختصة.

تشكيل لجنة تتولى دراسة طلبات الترخيص باستعمال المياه العامة السطحية والجوفية في المشروعات الزراعية، ومنح رخص استعمال المياه العامة وفق القوانين والانظمة النافذة.

اصدار قرارات الترخيص الاداري للمعامل، والمنشآت الصناعية، والسياحية، والخدمية، والتجارية التي تنص القوانين والانظمة على ترخيصها من المكتب التنفيذي للمحافظة.

وضع تسعيرة للمنتجات المحلية.

اقتراح احداث اندية رياضية، واجتماعية، وثقافية في المحافظة.

جميع اختصاصات المحافظة التي تنص عليها القوانين، والانظمة النافذة المتعلقة بتنظيم عمل الجمعيات الاهلية.

٢- اختصاصات المكتب التنفيذي لمجالس المدن والبلدات والبلديات:

يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المدينة او البلدة او البلدية الاختصاصات الآتية:

تنفيذ قرارات المجلس.

القيام بمهمات المجلس المحلي في الاشراف والتنسيق والادارة وفق الحكم المادة (٣٠) من قانون الادارة المحلية.

اعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية (السنوية وبعيدة الاجل) والبرامج التفصيلية لانجاز الخطط.
مراقبة نشاط مختلف الاجهزة المحلية، وتنسيقها، والمؤسسات، والدوائر الخدمية، ضمن نطاق الوحدة الادارية.
ابداء الراي في قرارات الاجهزة غير التابعة الى المجلس حينما تمس هذه القرارات مصالح المواطنين في السكنى والبناء والتنمية.
ادارة واردات الوحدة الادارية، واموالها، وعقاراتها، واستثمارها وفق ما يقرره المجلس، ومراقبة حسابها، والتأكيد بجميع الاعمال اللازمة لضمان حقوقها.
تدقيق اضابير العقود قبل تصديقها من الجهات المختصة، واعداد تعليماتها.
وضع الاسس والاجراءات الخاصة لمنح رخص البناء والتراخيص الادارية.
اقتراح مشروعات الاستملاك للمنفعة العامة لفائدة الوحدة الادارية والجهات العامة كافة.
تكليف الجهات العامة او الخاصة اعداد الدراسات الاقتصادية والتخطيطية والفنية لتطوير اعمال الوحدة الادارية، وخدماتها.
اتخاذ التدابير اللازمة لتامين حقوق الوحدة الادارية في الدعاوى القضائية المقامة منها، او عليها.
اتخاذ اي تدبير او قرار مستعجل يدخل اصلا في اختصاص المجلس في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدة الادارية، على ان يعرض في اول جلسة عادية يعقدها المجلس، ولا يعرض هذا التدبير او القرار على المجلس عند انعقاده في اول دورة له للنظر فيه، وفي حال رفضه يعد لاغيا من تاريخ اتخاذه، دون ان يكون لذلك اثر على الحقوق المكتسبة للغير.

يحدد المجلس في ضوء احكام هذا القانون والانظمة الصادرة بمقتضاه الصلاحيات التي يمارسها رئيس الوحدة الادارية والتي يفوضه بممارستها.

تشكيل لجان الاحياء، ولجان العمل التطوعي، ولجان التنمية المحلية، والاشراف على عملها، وعقد الجلسات المتعلقة بالعمل الاداري، ومعوقاته، وطرق تلافيها.[1]

وبذلك نكون قد القينا الضوء على التنظيم الاداري في جوانبه المختلفة، مع بيان الآليات والاحكام المتعلقة بالتنظيم الاداري (المركزي- اللامركزي) في الجمهورية العربية السورية.

Damascus University

[illegible]

المبحث السادس

التقسيمات الإدارية الفرعية

ذكرنا فيما مضى عند الحديث عن الوحدات الادارية المحلية والتقسيمات الادارية، ان التقسيمات الاساسية للوحدات الادارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال المحلي والاداري، وفق قانون الادارة المحلية هي: المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلدية.

الى جانب التقسيمات الاساسية للادارة المحلية توجد تقسيمات فرعية تقسم بمقتضاها المحافظات الى مناطق، والمناطق الى نواح.

وقد نصت المادة (١٣) من قانون الادارة المحلية على ان: "تقسم المحافظات الى مناطق، وتقسم المناطق الى نواح، كما تقسم المدن والبلدات والبلديات الى احياء".

و المنطقة هي: "قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن (٢٠,٠٠٠) نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة، ويشمل ناحيتين على الاقل".

و الناحية هي: "قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن (٢٥,٠٠٠) نسمة، ويمكن ان يكون ريفيها او مختلطا بمنطقة مركز المحافظة".

وتقسم المدن والبلدات والبلديات الى احياء، والحي هو: "قطاع من المدينة او البلدة او البلدية لا يقل عدد سكانه عن (١٠,٠٠٠) نسمة في المدن، وعن (٥٠٠٠) نسمة في البلدات، وعن (٣٠٠٠) نسمة في البلديات، وعن (١٠٠٠) نسمة في التجمعات السكانية التي ضمت الى مدينة او بلدية".

وليس للمنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية.

أولا- المنطقة:

تحدث المناطق، وتسمى، وتعين مراكزها، وتعدل، بمرسوم، على ان تضم ناحيتين على الاقل، عدا القرى المرتبطة بمدينة مركز المنطقة مباشرة، بناء على اقتراح وزير الادارة المحلية[1].

[1] المادة (١٣) من قانون الإدارة المحلية السابق الذكر والمعدلة بالمرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

وقد نص قانون الادارة المحلية على ان يكون احداث المناطق والنواحي متوافق مع متطلبات خطة الخمسية للدولة، ويوزع على سنواتها وفق خطة تعد من قبل وزارة الادارة المحلية بالتنسيق مع وزارة الداخلية يعتمد رئيس مجلس الوزراء، ويراعى في اختيار المنطقة او الناحية المقترح احداثها التوفيق بين توسطها وسهولة الوصول لها او باتجاه السير الى مركز الوحدة الادارية الاعلى.

كما نص القانون على ان يكون في كل منطقة مدير منطقة يمثل السلطة التنفيذية في منطقته، وهو مسؤول عن الامن العام، والراحة العامة، والسلامة العامة، ويشرف على تنفيذ القوانين والانظمة، ويقوم بالوظائف المخولة له بموجب القوانين النافذة، ويوازر مجالس الوحدات الادارية في منطقته.

ويرتبط مدير المنطقة بوزير الداخلية لجهة التعيين، والنقل، والامور التأديبية، والتسكية، وبالمحافظ بوصفه ممثلا للسلطة التنفيذية.

ويتولى مدير المنطقة بوصفه ممثلا للسلطة المركزية المهمات الاتية:

١- تبليغ القوانين والانظمة الى مختلف الدوائر، والمؤسسات العامة، والاجهزة التابعة في المنطقة.

٢- تبليغ الاوامر والتوجيهات الصادرة عن السلطات الاعلى (السلطة المركزية، المحافظ، مجلس المحافظة، ومكتب التنفيذي في المحافظة)، ومتابعة تنفيذها.

٣- اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الامن العام في حدود القوانين والانظمة النافذة.

٤- يشرف مدير المنطقة على جميع دوائر منطقته، ودواوين العاملين فيها، واقتراح العقوبات بحقهم، ويستثنى من ذلك المحاكم، والمجالس المحلية، ومكاتب التنفيذية.

٥- على جميع العاملين في المنطقة المنوط عليهم في القوانين السابقة، ان يقدموا الى مدير المنطقة جميع البيانات اللازمة، وكل ما من شأنه تسهيل

مهمته. وله ان يقترح معاقبة أي من عاملي المنطقة المقصرين في شؤون عملهم.

٦- يرفع مدير المنطقة تقارير الى المحافظ عن عمل جميع دوائر المنطقة في حال وجود أي خلل في العمل أو منه.

ومدير المنطقة مسؤول عن النظام العام في المنطقة، وهو يمارس وظيفته المتعلقة بالضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرائم المشهودة وفق الاحكام المقررة في قانون اصول المحاكمات الجزائية، ويأمر باجراء التحقيقات في الجرائم غير المشهودة عند الاقتضاء ويتولى بهذه الوظيفة المتعلقة بالضابطة الادارية بواسطة العاملين المختصين وقوى الامن الداخلي في المنطقة.[1]

وللمدير المنطقة ان يتخذ التدابير الاولية لحفظ النظام، ويقدم تقريرا مع التحقيقات الجارية الى المحافظ، كي يتخذ القرار المناسب حول الغضب البين"[2] وعلى مدير المنطقة اعلام المحافظ في حال مغادرته المنطقة عمله.[3]

ثانيا- الناحية:

نص القانون على ان يكون في كل ناحية مدير ناحية يمثل السلطة التنفيذية في الناحية، وهو مسؤول عن الامن العام، والراحة العامة، والسلامة العامة في ناحيته، ويشرف على تنفيذ القوانين والانظمة على ألا يتعارض ذلك مع خصوصيات المجلس المحلي وصلاحياته القانونية.[4]

ويرتبط مدير الناحية بمدير المنطقة مباشرة، ويتلقى تعليماته، ويرفع له تقارير عن حسن سير العمل في ناحيته.

وعلى جميع العاملين في الناحية باستثناء القضاة تنفيذ الاوامر التي تصدر عنه فيما يتعلق بتأمين المصلحة العامة وفق القوانين والانظمة النافذة، وله حق مراقبة دوامهم، واقتراح العقوبات المناسبة للمرجع المختص.

ويتولى مدير الناحية فضلا عما تقدم المهمات الاتية:

١- رئاسة قوى الامن الداخلي في الناحية.

٢- تقييد بوظائف الضابطة العدلية، والضابطة الادارية، وفق التشريعات النافذة.
٣- موازرة مجلس الوحدات الادارية.
٤- اعلام مدير المنطقة في حال مغادرته لمنطقة عمله.

ثالثا- الحي:

تؤلف في كل حي لجنة برئاسة المختار، وعضوية عدد من الاعضاء يتراوح بين (١٠) و(١٢) عضو، يختارهم المكتب التنفيذي من ثلاثة مرشحين يقترحهم سكان الحي، وفق آلية يقرها المجلس.

وترتبط لجنة الحي بالمكتب التنفيذي، ولها جهاز من موظفيها.

أ- الهيئة الاختيارية:

تشكل هيئة اختيارية في الحي برئاسة المختار، وعضوين من اعضاء لجنة الحي، تنتخبهم لجنة الحي، وتجتمع بدعوة من رئيسها.

تجتمع لجنة الحي مرة كل شهر بدعوة من رئيسها، وترفع محضر اجتماعها الى المكتب التنفيذي لتراسله، وتراقب على مضمونه.

وتتولى لجنة الحي المهمات الاتية:

١- اقتراح الخطة الخدمية السنوية للحي.
٢- المساهمة الشعبية في تنفيذ المشروعات التي تعود بالنفع العام في الحي، وتنظيم لجان عمل تطوعي لتنفيذ مشروعات مجتمعية، بإشراف المكتب التنفيذي.
٣- اعلام المكتب التنفيذي عن اي خلل في تنفيذ مشروعات الخدمات على مستوى الحي.
٤- العناية بشؤون الحي اجتماعيا وعمرانيا وثقافيا، والتعبير عن رغبات سكانه في هذه الامور ورفع توصياتهم المتعلقة بها الى المكتب التنفيذي.

في حال غياب المختار لاكثر من عشرة ايام ينوب عنه احد اعضاء الهيئة الاختيارية بقرار من رئيس المكتب.

ب- مهمات المختار:

١- اعلان القوانين والانظمة والقرارات والتعليمات، وكل ما يتطلب اعلانه، في لوحة اعلانات مقر اللجنة، وفي الاماكن العامة، ودور العبادة.
٢- القيام بما يوجبه عليه قانون الاحوال المدنية فيما يتعلق بوقائع الولادة والوفاة، وبوثائق التي تفرضها عليه القوانين والانظمة.
٣- موازرة السلطات المعنية بالامور المتعلقة بالامن، ومراقبة الغرباء والاجانب، والاخبار عنهم.
٤- المساهمة في مراقبة وضبط المتسللين الى خدمة العلم، وخدمة الاحتياط، والتحري عن المكتومين، ومراقبة الفارين من الخدمة الالزامية، والاخبار عنهم.
٥- الاعلام عن الاطفال المتسربين من مرحلة التعليم الاساسي.
٦- مساعدة السلطات القضائية، ومأموري الحجز، والجباة، والمحررين، وموظفي تحقيق العدل.
٧- تأييد بوظائف الضابطة العدلية ضمن الشروط القانونية.
٨- مرافقة ممثلي القوة العامة عند دخول المنازل.
٩- الموازرة لتنفيذ المذكرات القضائية.
١٠- تنظيم جداول السكان بحسب الاقامة، والتزوج، والولادة، والوفاة.
١١- تنظيم الجداول الاحصائية والبيانات المتعلقة بالامور التي تطلبها السلطات المختلفة.

ويستوفي المختار بدلا عن اداء خدماته حسب التعرفة التي يقرها مجلس الوحدة وفق الاسس التي يحددها مجلس المحافظة.

كما يستلم المختار خاتمه الرسمي من قبل رئيس المكتب التنفيذي وفق النماذج المقرر من قبل وزارة الادارة المحلية. وفي حال فقدانه يتخذ ضابطا بذلك فعلا، ويرفع الى رئيس المكتب التنفيذي.

ويحظر على المختار تحت طائلة المساءلة القانونية:

١- حفر خاتم رسمي او استعماله الا بموافقة خطية من رئيس المكتب التنفيذي.

٢- تسليم خاتمه الرسمي الى الغير لاي سبب.

٣- الامتناع عن اعطاء وثيقة او شهادة مكلف باعطائها قانونا.

بناء على ما تقدم من استعراض الوحدات الادارية المحلية، والتقسيمات الادارية، نجد ان قانون الادارة المحلية قد نص على وجود مستويين من الوحدات الادارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، ويتألف المستوى الاول من المحافظات، والمستوى الثاني من الوحدات الادارية وهي المدن والبلدات والبلديات، اما المناطق والنواحي والاحياء فهي اجهزة ادارية او اجهزة وظيفية في نطاق رقعتها الجغرافية، وتحدد الوحدات الادارية الاساسية الرقعة في نطاقها، وتساعدها على حسن تأدية بناء مهامها، ولكن من دون ان تكون درجة تسلسلية بين هذه الوحدات والمحافظة، ولم يخولها القانون اي سلطة رقابية على الوحدات المذكورة، وهذا يعني انه ليس للمنطقة والناحية والحي مجلس محلي، وانما اوجب القانون وجود لجنة في كل من المنطقة والحي.

ويلاحظ انه عند احداث المناطق والنواحي يراعى عدد السكان من جهة، بحيث لا يقل عدد سكان المنطقة عن (٦٠,٠٠٠) نسمة، والناحية عن (٢٥,٠٠٠) نسمة، والتوفيق في توسطها، وسهولة الوصول اليها، والحاجة لسير العمل مركز الوحدة الادارية الاعلى، وكذلك مراعاة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياحية والجغرافية، باستثناء مناطق البادية، والمناطق الهامشية، والمناطق ذات الفعاليات الاقتصادية والسياحية.

المبحث السابع

الرقابة على الوحدات المحلية

نص قانون الادارة المحلية في المادة (١١٣) منه على ان "تخضع المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، الى الرقابة الرسمية، والشعبية، وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقا لاحكام هذا القانون".

أولا- الرقابة الرسمية:

الاصل في قرارات المجالس المحلية ان تكون نافذة بعد صدورها، اي انها لا تخضع -على الاقل نظريا- الى رقابة مسبقة، وانما تخضع الى الرقابة اللاحقة.

وعلى هذا نصت المادة (١١٤) من قانون الادارة المحلية على ان ترسل قرارات مجلس المحافظة، وقرارات مجالس مدن مراكز المحافظات المتعلقة بوضع الخطط والبرامج والانظمة، الى الوزير، والوزير المختص، خلال سبعة ايام من تاريخ صدورها.

كما ترسل قرارات المجالس الاخرى المتعلقة بالامور المشار اليها في الفقرة السابقة الى المحافظ خلال ثلاثة ايام من تاريخ صدورها، وتسري الاحكام السابقة على قرارات المكتب التنفيذي التي يتخذها نيابة عن المجلس في فترات عدم انعقاده.

واذا تعارضت القرارات المشار اليها في المادة (١١٣)، او اي قرارات اخرى، مع قوانين الدولة، وخططها، وانظمتها، فان طلب تعديل هذه القرارات، او الغاءها، يكون على النحو التالي:

- الوزير، او الوزير المختص، بالنسبة الى قرارات مجلس المحافظة، ومجالس مدن مراكز المحافظات.
- المحافظ بالنسبة الى بقية قرارات المجالس الاخرى.

ويكون طلب تعديلها او الغائها من قبل المجلس الذي صدرها خلال مدة خمسة عشر يوما، وفي حال اصر المجلس على قراره جاز رفع الامر الى الجمعية العمومية لقسم الاستشاري في مجلس الدولة، وذلك فيما يخص قرارات

مجلس المحافظة، ومجالس مدن مراكز المحافظات، خلال مدة خمسة عشر يوما، ويكون قراره نهائيا وملزما.

ـ القرارات التي تخص المجالس الاخرى فترفع الى الوزير، ويكون قراره نهائيا وملزما. وبالنسبة الى بقية قرارات المجلس فتعد نافذة من تاريخ صدورها.

هـ ويوقف تنفيذ القرارات التي يعترض عليها وفقا لاحكام هذا القانون، الى ان يبت في الاعتراض من قبل المرجع المختص، على ان القرارات الملغاة لا ترتب اي حق مكتسب للغير، بدءا من تاريخ الغائها.

أ- تدقيق العقود والإيرادات والنفقات وقطع الحسابات:

نص قانون الادارة المحلية على ان ينتخب مجلس الوحدة الادارية من بين اعضائه بالاقتراع السري لجنة تدقيق لا يقل عدد اعضائها عن ثلاثة، مهمتها تدقيق العقود والايرادات والنفقات وقطع الحساب والتصرفات التي يجريها المجلس، ومكتبه التنفيذي، في نهاية كل سنة، وللجنة ان تستعين بمن تراه مناسبا من ذوي الخبرة لتحقيق ذلك، ولها الحق في طلب اي معلومات تساعدها في اداء مهمتها.

وينتهي عمل اللجنة بنهاية شهر شباط من كل عام، وتقوم بتقديم تقريرها الى رئيس المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهاء عملها، وفي حال اكتشفت اللجنة اي مخالفة قانونية يتم احالة الامر الى الجهات المختصة.

ب- مسوولية المكاتب التنفيذية وقرار حجب الثقة عن أعضاء المجالس:

نص القانون على ان تكون المكاتب التنفيذية مسوولة امام المجالس المحلية التي تتبع لها مباشرة، ولهذا المجلس الحق في محاسبتها وحجب الثقة عن الاعضاء المنتخبين جماعيا او فرديا بالاكثرية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

ويرسل قرار حجب الثقة الى الوزير مباشرة، ويكون القرار نافذا من تاريخ اعتماده من قبل السلطة صاحبة الصلاحية.

وينتخب المجلس مكتباً تنفيذياً جديداً او عضواً جديداً خلال اول دورة له تعقب نفاذ قرار حجب الثقة.

ويخضع قرار حجب الثقة الى التصديق من وزير الادارة المحلية. وفي حال عدم التصديق على قرار حجب الثقة يعاد هذا القرار الى المجلس الذي اصدره. وفي حال اصرار المجلس عليه، وعدم موافقة الجهة المختصة، يحال الموضوع الى القسم الاستشاري الجمعية العمومية، في مجلس الدولة للبت فيه.

ج- حل المجالس:

لرئيس الجمهورية الحق في حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، وتتم الدعوة الى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل.

وتلغى العضوية في المجالس في الحالتين الاتيتين:[٢٥]

١- اذا رأى مجموعة من المواطنين ان ممثلهم في المجلس قد انحرف عن السياسة العامة للدولة، او عمل على تحقيق مكسب شخصي، متناسياً مصالح الجماهير، او تقاعس عن القيام بواجباته نحوها، فلهم الحق بتقديم مذكرة بهذه المواضيع الى المجلس المختص، وعلى هذا المجلس ان يحقق فيها، فاذا ثبتت ادانته قرر المجلس الغاء عضويته.

٢- اذا تغيب العضو عن حضور ثلاث دورات متتالية في غير حالتي الخدمة الالزامية والاحتياطية، فعلى المجلس الغاء عضويته، في حال كان غيابه غير مبرر.

ويتخذ قرار الغاء العضوية في جلسة تحضرها الاكثرية المطلقة لاعضاء المجلس، وبموافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين. وتعضو التي اتخذ قرار بالغاء عضويته الاعتراض على هذا القرار امام مجلس الوزراء بكتاب الى عضاء

[illegible]

مجلس المحافظة، و عضاء مجلس من مراكز المحافظات. واماه الوزير بالنسبة الى بقية المجلس المحلية. ويكون القرار الصادر عن هذه المراجع مبرما.

كما تزول عضوية احد اعضاء المجالس بالاستقالة، او الوفاة. وتسقط العضوية اذا فقد عضو المجلس احد شروط الترشيح المنصوص عليها في قانون الانتخابات العامة.

وفي حال الغاء عضوية احد الاعضاء، او سقوطها، او زوالها بالوفاة، يحل محله من يليه في عدد الاصوات من قطاعه، اذا لم ترى السلطة المختصة دعوة الناخبين الى انتخاب عضو جديد.

وفي حال شغور عضوية احد اعضاء المكتب التنفيذي لاي مجلس، فللمكتب التنفيذي المعني الحق باصدار قرار بتكليف احد اعضائه بالاعمال الموكلة الى ذلك العضو الى حين انتخاب البديل.

ولعضو المجلس المعني تقديم طلب معلل بالغاء عضويته من المجلس، ويبقى مستمرا في عمله الى حين صدور صك الالغاء.

كما ان لعضو المكتب التنفيذي الحق في تقديم طلب اعتذار عن عضوية المكتب التنفيذي الى رئيس المكتب التنفيذي ليعرضه على المجلس في اول جلسة له، وعليه الاستمرار في عمله حتى صدور القرار اللازم.

وعند حل المجالس -كلها او بعضها- يستمر المكتب التنفيذي ذو العلاقة بالقيام باعماله، ويتولى اختصاصات المجلس اضافة الى ذلك، حتى يتم انتخاب مجلس جديد.

ثانيا- الرقابة الشعبية:

تهدف الرقابة الشعبية الى التاكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، ولجانها، واجهزتها، لبرامجها التي اعلنتها على المواطنين، وللقرارات التي تتخذها.

وتتمثل هذه الرقابة في الاتي:

١- تعتمد المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية كافة، والاجهزة المحلية، مبدا الشفافية في نشر المعلومات كحق للمواطنين.

٢- تقيد المجالس بتنظيم ندوات دورية تعرض فيها ما قام به المجلس من انجازات، والاستماع الى شكاوى المواطنين وتظلماتهم، وينشر تقييد اداء المكاتب التنفيذية من حيث تحقيق الاهداف، وتلبية الخطط.

٣- يحق للنقابات والمنظمات الشعبية، والمهنية، وهيئات المجتمع المحلي، مراقبة المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، واجهزة السلطة المحلية، والتقدم بها، ولكل من له الحق بتوجيه مذكرات الى المجلس، او المكتب التنفيذي، تتضمن الملاحظات والاقتراحات.

٤- لكل مواطن الحق بتقديم شكوى، او تظلم، او نقد، على عمل المكاتب التنفيذية، او اجهزة السلطة المحلية، وعلى هذه الجهات دراستها، والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة، والرد عليها، على ان يبت في الشكوى او التظلم من قبل الجهة التي اشتكي منها.

٥- يحق لوسائل الاعلام بانواعها المختلفة الرقابة على عمل الوحدات الادارية وفق القوانين والانظمة النافذة.

وعلى الجهات الرقابية اهمال كل الشكاوى التي لا تقدم وتوقع من قبل اصحابها بالذات، مرفقة بالوثائق والمستندات، وبصورة عن البطاقة الشخصية، سواء كانت بحق رئيس الوحدة الادارية، او المكتب التنفيذي، او العاملين في تلك الوحدات، وله طلب تحريك الدعوى العامة بحق كل من يثبت ان اعماله كانت

جميع الحقوق محفوظة لجامعة دمشق ولا يجوز نشر هذه الرسالة إلا بموافقة الجامعة

المبحث الثامن

الأحكام المالية للمجالس المحلّية

من مقومات نجاح نظام الادارة المحلية توفير الامكانات المالية اللازمة التي تتيح للوحدات المحلية قدر كبير من الاستقلالية، وحرية الحركة، وتساعدها على تحقيق المشروعات والخدمات المحلية، التي يخدم المواطنين في هذه الوحدات.

ونظرا لاهمية هذا الموضوع فقد أولى قانون الادارة المحلية عناية خاصة للشؤون المالية للوحدات الادارية المحلية، حيث يكون لكل وحدة ادارية محلية ذات شخصية اعتبارية مستقلة موازنة خاصة بها، تتضمن واردات هذه الوحدة ونفقاتها، وذلك وفق الاسس المطبقة في وضع الموازنة العامة للدولة، ولكن تكون موازنات الوحدات المحلية منفصلة عن الموازنة العامة، مع ارتباطها بها وفقا للاسس المحددة في القانون المالي الاساسي.

ويمكن تلخيص الاحكام التي اتى بها القانون على النحو الاتي:[1]

أولا- وسائل التمويل (الإيرادات):

تتحقق ايرادات الوحدات الادارية المحلية ذات الشخصية الاعتبارية، وفقا لاحكام المادة (١٣٤) من قانون الادارة المحلية، والتي جاء فيها:

"مع مراعاة القوانين والانظمة النافذة يضاف الى ايرادات المدن والبلدات والبلديات، ما يلي:

١- نسبة (٥٠) "" من اسعار دخول المتاحف والقلاع والمواقع الاثرية.

٢- فائض المؤسسات والشركات والمشاريع ذات الحسابات المستقلة التابعة للمدن، والبلدات، والبلديات.

٣- الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية.

٤- الهبات والوصايا والتبرعات، وفق القوانين والانظمة النافذة.

٥- المساعدات المقدمة من المنظمات الدولية، وبرامج التوأمة التي يقرها الوزير وفق القوانين والانظمة النافذة.

٦- حصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بالمدن، والبلدات، والبلديات، وفق القوانين النافذة.
٧- الغرامات الناجمة عن مخالفة الأنظمة المحلية، وغرامات الرسوم والتكاليف المحلية.
٨- القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الأخرى التي تحصل عليها من جهات القطاع الخاص، وفق القوانين والأنظمة النافذة.
٩- نسبة (٣) "" من إجمالي الإيرادات الجارية الفعلية المحصلة للسنة المالية (الموازنة العامة للدولة)، توزع على المدن، والبلدات، والبلديات، بقرار من الوزير وفق أسس ومعايير محددة.
١٠- نسبة (٥) "" من ثروات الغابات.
١١- النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الدولة.
١٢- الإعانة المقررة في الموازنة العامة للدولة
١٣- الإعانة المقررة في الموازنة المستقلة.
١٤- القروض والتسهيلات الائتمانية، والموارد الأخرى التي تحصل عليها من صندوق الدين العام، ومصرف إقراض الوحدات الإدارية، وفق القوانين والأنظمة النافذة.
١٥- نسبة (٢٥) "" من رسوم رخص استثمار المناجم، والمقالع".[٢٢]

ومع مرور عدة أحكام قانون الموازنة المستقلة، عدلت المادة (١٣٦) من قانون الإدارة المحلية بأن: "يجوز بقرار من مجلس المحافظة مصدق من الوزير، فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة، على ألا يكون القرار المتخذ أثر يتجاوز العام الجاري، إلا إذا

قرر المجلس مد اثر رد للعقد الذي يليه، على الا يتجاوز التكليف عن المطرح الواحد (٥٠٠) ليرة سورية، ويجوز بقرار من المجلس الاعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية".

ما المادة (١٣٧) فقد نصت على ان: "تحدد تعرفة استثمار المشاريع التي تنفذها الوحدة الادارية بقرار من مجلسها ويصدق من قبل مجلس المحافظة".

فيما نصت المادة (١٣٨) على ان:

١- تحول نسبة (٢٥) "" من موازنة المحافظة المستقلة الى مجالس المدن، والبلدات، والبلديات، بقرار من مجلس المحافظة، وتخصص حصراً لتنفيذ مشروعات استثمارية في هذه الوحدات، وتعد هذه النسبة معفاة للوجه وفق الموازنة المستقلة.

٢- للمجلس الاعلى تعديل النسبة المنصوص عليها في البند السابق وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

كما ان للوحدة الادارية:

١- الحصول على سلف وتسهيلات ائتمانية بقرار من المجلس، وفق القوانين والانظمة النافذة، وفي ضوء موازنته.

٢- استجرار القروض من المصارف وفق لتنفيذ مشروعاتها المختلفة، وفق الاحكام المعمول بها في الجهات المقرضة، وفي ضوء موازنتها.

٣- لا يجوز للمجلس منح القروض او السلف الى الغير الا بنص تشريعي.

٤- يجوز الحصول على قروض من جهات اجنبية بالتنسيق مع الجهات المعنية، وفق القوانين والانظمة النافذة.

وللمجلس بمقتضى المادة (١٤٠) من القانون ان تحدد في الانظمة التي تصدرها:

١- الغرامات التي تفرض على المخالفين على لا تتجاوز (٥٠٠٠) ليرة سورية، ويجوز بقرار من المجلس الاعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام، وفق مؤشرات التضخم الوطنية.

٢- اصدار الانظمة اللازمة لتسوية المخالفات وفق القوانين والانظمة النافذة، (قبل جزء من ملاحظة قضائية)، فيما لا سند لمخالف قرر نسبة معينة من الغرامة، وسند خلال ثلاثة ايام من تنظيم ضبط نسبة معينة اخرى، وتحدد هاتان النسبتان من قبل المجلس، وعسر قرارات المجلس تنشر فيه في هذا الفصل بكثرة اثنى الحاضرين.

ثانيا- أوجه الإنفاق:

تحدد مجالات انفاق الوحدة الادارية في الاوجه الاتية:

١- النفقات الاستثمارية التي تستهدف تحقيق زيادة الموجودات الثابتة في المشروعات التابعة لها، وفق الانظمة والقوانين الخاصة بالاستثمار في الاموال العامة.

٢- نفقات الرواتب والاجور، والتعويضات، والنفقات الادارية، وما يماثلها، التابعة للمجلس، والاجهزة التابعة له.

٣- نفقات تامين الخدمات المحلية لمختلف المشروعات.

٤- اقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية، والفوائد المترتبة عليها.

٥- عجز المؤسسات والشركات التابعة لها، والمشروعات ذات الحسابات المستقلة.

٦- النفقات الاخرى التي تترتب عليها وفق القوانين والانظمة النافذة.

ثالثا- الموازنة:

يكون لكل وحدة ادارية محلية ذات شخصية اعتبارية موازنة مستقلة تتضمن ايرادات الوحدة ونفقاتها، بالاضافة الى نتائج موازنات الشركات والمؤسسات التابعة لها، والمشروعات ذات الحسابات المستقلة، وفق "مبدا الصوافي". وتكون هذه الموازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، مع ربطها بها وفق الاسس المحددة في القانون المالي الاساسي.

وقد نصت المادة (١٤٤) وما بعدها من قانون الادارة المحلية على ان: توضع لكل وحدة ادارية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة، وفق الاسس المحددة في وضع الموازنة العامة، المنصوص عليه في القانون المالي الاساسي.

وتكون هذه الموازنات منفصلة عن الموازنة العامة، مع ربطها بها وفق الاسس المحددة في القانون المالي الاساسي.

وتتضمن موازنة الوحدة الادارية نتائج موازنات الشركات والمؤسسات التابعة لها، والمشروعات ذات الحسابات المستقلة وفق "مبدا الصوافي"، كما تتضمن موازنة المحافظة، موازنات الوحدات الادارية التابعة لها، على مستوى مركز المحافظة.

أ- إعداد مشروع الموازنة واقراره:

يعد مشروع الموازنة لكل وحدة ادارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس، وفق تبويب ينسجم مع اسس التبويب المبينة في القانون المالي الاساسي والاحكام المنبثقة عنه، كما تعد الاقتراحات المتعلقة بالموازنات وفق النظم المحلية المعدة، والمبادئ والتعليمات التي تحددها وزارة المالية، بحيث تراعى في اعداد مشروعات موازنات المحافظات، والمدن، المؤشرات التي ترد في قواعد اعداد الموازنة العامة، كما تتبع في اعداد مشروعات موازنات الوحدات الادارية المحلية الاخرى المؤشرات التي تعطى من المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الادارية الاعلى.

وعمليا، يتولى المكتب التنفيذي للمحافظة تهيئة مشروع موازنة المحافظة قبل ربعة شهر من بدء السنة المالية الجديدة، وبعد ورود موازنات الوحدات المحلية المشمولة بموازنة المحافظة.

وتقر الموازنة من قبل المجلس، حيث يقر مجلس المحافظة مشروع الموازنة قبل شهرين من بدء السنة المالية الجديدة.

ب- تصديق الموازنة:

ترفع موازنة المحافظة قبل شهرين من بدء السنة المالية الجديدة للتصديق عليها من قبل الوزير، بعد موافقة وزير المالية.

وتصدق الموازنات على الوجه الاتي:

١- تصدق موازنة المحافظة والمدن الداخلة في الخطة العامة للدولة من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية.

٢- موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل الوزير.

٣- موازنة الوحدات المحلية الاخرى من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

وتجدر الاشارة الى انه في حال بدء السنة المالية الجديدة ولم تصدر موازنة الوحدة الادارية المحلية، فيجري في هذه الحالة عقد وصرف النفقات العائدة للسنة المالية الجديدة في حدود الاعتمادات ربع السنوية الواردة في بنود موازنة السنة المالية السابقة، اما الايرادات فيتابر على استيفائها وفق الانظمة النافذة.

ج- توزيع الاعتمادات والمناقلة بين الأبواب:

توزع الاعتمادات في هذه الموازنات، ويجري مناقلة الاعتمادات فيما وفقا لاحكام النظام المالي الخاص بالوحدات الادارية، وهذا يعني:

تجري المناقلات بين ابواب الموازنة (عدا الباب المتعلق بالنفقات الاستثمارية) من قبل السلطة التي تملك صلاحية اقرار الموازنة وتصديقها كما تقدم.

تجري المناقلات بين بنود وفقرات الباب الواحد (عدا باب العمليات الاستثمارية)، من قبل المجلس المحلي للوحدة الادارية.

تتم مناقلات الباب المتعلق بالعمليات الاستثمارية وفق احكام القانون المالي الاساسي، والقوانين والانظمة النافذة بهذا الشأن. التي يتعين ان تجري هذه المناقلات بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة اللجنة الاقتصادية.

ولكن لا يجوز اجراء المناقلة من الاعتمادات المتعلقة بالنفقات ذات الصفة الالزامية، والتي يحددها وزير المالية بقرار منه. فيها لا يجوز المناقلة الى الاعتمادات الاخرى.

يتم فتح الاعتمادات الجديدة والاضافية في الموازنة، فيجري وفق الاسلوب المتبع في اقرارها، وتصديقها.

لا يجوز فتح اعتمادات على موازنة السنة بعد انتهائها.

د- تنفيذ الموازنة:

تطبق في تنفيذ موازنات الوحدات الادارية احكام القانون المالي الاساسي المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة.

وللوزير تعديل اوجه انفاق الموازنة المستقلة الواردة في القانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧ بصفة باب وبناء عليه على وجه انفاق هذه الموازنة، وفق ما تتطلبه المصلحة العامة.

رابعا- الموازنة المستقلة:

نصت المادة (٣٥) من قانون الادارة المحلية على ان "المجلس المحافظة موازنة مستقلة، لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، وحددت ايراداتها واوجه انفاقها بالقانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧".

وتتألف ايرادات الموازنة المستقلة من:

- حصيلة واردات العمل الشعبي (المركزية والمحلية).
- حصيلة الرسوم والتكاليف المحلية التي تفرضها مجالس المحافظات.
- الاعانات التي تخصصها الدولة للوحدات الادارية، والبلديات.
- وفورات السنة السابقة.

ويقتصر الانفاق من هذه الموازنة على: مياه الشرب، الصرف الصحي، الطرق الفرعية والثانوية.

وتمثل هذه الموازنة الوضع الذي تتمتع به المحافظة بما تشتمل عليه من مرونة، واستقلالية في اتخاذ القرار، القيام بخدمات لا يستهان بها، وتنفيذ المشروعات الخدمية الضرورية، كما تسهم في دعم الوحدات الادارية المحلية من الناحية المالية، مع المحافظة على استقلاليتها.

المبحث التاسع

معوقات الإدارة المحلية

مع تجربة الادارة المحلية السورية التي تقول انها بدات فعليا مع القانون رقم (١٥) تاريخ ١١ ٥ ١٩٧١. ورسخها القانون (١٠٧) تاريخ ٢٣ ٠ ٢٠١١. ومع حرص القانون الاول على تطبيق مبادئ لم تر النور من قبل. كمبدأ جماعية القيادة. وتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية على سلم جعل وحدات محلية في كل تسوية مسؤولة عن شؤون التي تليه مرتبطين فيه. واعتماد المرونة في اللائحة التنفيذية التي تصدر بمرسوم لتفصيل الاختصاصات بما يحقق هدف القانون. مع الحذر في تحسين ما ورد في القانون لا يجيز لأي هيئة دونية مباشرة اختصاصات غير مقررة له قانونا. وان صفة اختصاصات ضمن اللائحة التنفيذية لا يكفي لصدور القانون. لا يعني تقليص في وحدات محلية. لان هذا النقل كان يجب أن يتم من قبل مجلس الوزراء بصورة تشريعية. تبعا لتوفر الإجازة والملاكات والاعتمادات المالية والظروف الموضوعية التي تجعل ممارسة مثل هذه الاختصاصات ممكنة.

ومع ما ورد مبدأ جماعية القيادة. ومجمل المبادئ التي وردت القانون رقم (١٥) بعد ١٩٧١ كمبدأ المركزية الديمقراطية. والمشاركة الشعبية. والديمقراطية الشعبية. والرقابة الشعبية... وغيرها من المبادئ التي تكفل عدم تركيز المهمات في شخص الرئيس الاداري وحده. وتجنب المسؤولية الفردية. والبيروقراطية. وبعد تطبيق لأكثر من عقد. مع بعض التعديلات التي لم تمس من القانون بروحه. وفي ظل أزمة بين النص والتطبيق العملي. وتشخيص واقع سير العمل في المرافق المحلية. وتبين حاجات المواطنين على الصعيد المحلي. نستطيع القول ان التجربة. وكأي تجربة. واجهت في حيز التطبيق بعض الصعوبات. والثغرات. وحالت بشكل او بآخر دون تحقيق الاهداف الكامنة للادارة المحلية. ولكنها اسهمت في تحقيق تقدم نوعي في سورية.

وقد ظهرت هذه الصعوبات بصورة واضحة وجلية في نطاق المهمات الادارية المتعلقة بالتنظيم. والتخطيط. والبرمجة. ولم تعالج بصورة كافية مشكلات المواطنين. وحاجاتهم. ولم تتوافر لها آلية مستجيبة تتوافر فيها

التطوير الاداري، والتحول الجذري في بنية الادارة سياسيا، واجتماعيا، واقتصاديا.

وهناك من حاول ان يعزو معوقاتها وصعوباتها الى القوانين، وكان القوانين من وجهة نظر هذه تشكل عقبة في وجه نجاح اي تجربة، او فشلها، ونحن لا ننكر ذلك، ولكن هذا لم يحصل، لكي حتى نكون على بينة من تقييم تجربة الادارة المحلية في سورية التي هي كاي تجربة في العالم، توجد في بدايتها مشكلات، ومعوقات، وصعوبات، ولكن المهم فيها هو ان يصار الى معالجتها تدريجيا في ضوء التطبيق، والممارسة، والعمل على ايجاد الحلول اللازمة لها على هدى واقع كل بيئة، ومنطقة، وتبعا لظروف، واوضاع خاصة بها.

ومن اهم المعوقات والصعوبات التي واجهت تجربة الادارة المحلية يمكن ان نذكر الاتي:

أولا- العنصر البشري:

ظهرت مشكلة العنصر البشري في البدايات من خلال عدم ايمان بعض الوزراء والمحافظين، وجديتهم في امكانية تطبيق مبدأ اللامركزية، بحجة عدم كفاءة هيئات الادارة المحلية، واجهزتها، من النواحي التنظيمية، والتخطيطية، والمالية، والاصرار على معالجتها بالاسلوب المركزي، وعزوفا عن قيام الاجهزة المركزية بالمهمات الاساسية التي اوكلت اليها بمقتضى القانون، والمتعلقة بالتخطيط، والتشريع، والتنظيم، والتنسيق، والرقابة، والتأهيل، والتدريب.

يضاف الى ما سبق عدم استيعاب بعض المحافظين لاهداف الادارة المحلية، ومتطلباتها، ومنطلقاتها، وذلك من منطلق كونهم ممثلين للسلطة المركزية، وعاملين لجميع الوزارات، وممثلين للشخصية الاعتبارية للمحافظة، وبالتالي عدم تشجيعهم هيئات الادارة المحلية المعبرة عن ارادة سكان الوحدات المحلية في الممارسة الفعلية للاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، وقد ظهر هذا من خلال اجتماعات المحافظين، وعدم التنسيق في الاجتماعات، وعدم المتابعة لما تم اتخاذه في الاجتماعات السابقة، وكان النجاح على المستوى المحلي هو نجاح فردي لممثل السلطة المركزية.

من جهة اخرى، وعلى مستوى التمثيل في المجالس المحلية كانت الصعوبات واضحة من خلال ضعف مشاركة المرأة في البدايات على مستوى مجلس المحافظات، وعلى نسب التمثيل في المجالس المحلية بشكل عام.

وعلى مستوى الشهادات والمؤهل العلمي الجامعي وما بعد الجامعي فإن المؤشرات الاحصائية تؤكد ذلك، وتعكس هذا الوضع على سير العمل والمؤهلات للعمل بشكل فعال وجدي في اعمال مجلس يقرر السياسة الاقتصادية والاجتماعية لمحافظة بأكملها. وهذا الامر ينطبق ايضا على اعضاء المكاتب التنفيذية، وعلى الاجهزة الادارية المحلية التي كانت تشكو في اغلب المحافظات من نقص الكوادر الفنية، وهذا يعود الى عدد الاقتصاد الكافي والجدي بسياسة الاعداد، وانخفاض اجور عمال الادارة العامة.

ومع ذلك فإن هذه الصعوبة كانت صحيحة في بدايات تطبيق الادارة المحلية لدينا، ولكن يبدو الامر مختلفا اليوم عن السابق. فنسبة التعليم العالي الجامعي، وما بعد الجامعي، والتخصصات على المستويات كافة في تطور وازدياد مستمر، وبلغت نسبة متقدمة، وكل هذا انعكس ايجابا على التمثيل ومستواه في المجالس المحلية، خصوصا بعد ازدياد نسبة مشاركة المرأة في التمثيل، وانعكس ذلك على فعالية العمل في المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية، وعلى سير العمل بصورة عامة في وحدات المحلية.

ولكن الحقيقة انه ظهرت بعد ان تم التغلب على الصعوبات المتعلقة بالعنصر البشري، صعوبات جديدة، ومن الصعوبات النوعية الجديدة - برأينا- اهمية المشاركة في ادارة الشؤون المحلية، ومشاركة القطاع الخاص، ودوره في انجاح تجربة الادارة المحلية، واهمية التفكير بمفهوم الاقليم الاقتصادي، والتعاون الاقتصادي بين الاقاليم المتجاورة جغرافيا. ومن هذا المنطلق جاء القانون الجديد ليؤكد اهمية التعاون على مستوى الاقليم الاقتصادي.

ثانيا- الصعوبات المادية

تبدت الصعوبات المادية من خلال ضخامة الاعباء الملقاة على كاهل الهيئات المحلية بالمقارنة مع الاعتمادات المتوفرة، وعدم كفاية هذه الاعتمادات لتلبية المشروعات الحيوية والضرورية.

وكانت الصعوبات في عدم توفر الآليات اللازمة لتنفيذ مثل هذه المشروعات، واعتماد المحافظات على عدد من المتعهدين في تنفيذ المشروعات الحيوية، الأمر الذي أدى إلى تدني مستوى التنفيذ في عدد كبير منها، رغم عقد بعضها الآخر على شركات الإنشاءات العامة.

ولكن في الحقيقة، هذه الصعوبة لا تتعلق بضعف إمكانيات الدولة المادية بقدر ما تتعلق بسوء توزيع الدخل القومي، حيث يلحظ في مجال التعاقد للعمل، والتقصير، والفساد، وهدر الأموال العامة، وعدم التنسيق الواضح بين الهيئات المحلية والأجهزة الإدارية العاملة في نطاق الوحدة المحلية على أي مستوى، فضلاً عن التأثير، والإسراف، ومن بعد... وكانت ظهور من كان مستفيداً من استمرار هذا الوضع يتوضع معاقين في الهيئات المحلية، وتسرف الموارد المالية.

ثالثاً- الصعوبات القانونية:

ظهرت الصعوبات القانونية من خلال النص على تطبيق القانون على مستوى المحافظات أولاً، وبقاء العمل بالقوانين والأنظمة السابقة على باقي الوحدات المحلية، ريثما يتم تعديلها وتطبيقها عليها تدريجياً، وهذا جعل الوحدات المحلية خاضعة إلى العديد من القوانين والأنظمة المتضاربة والمتناقضة.

وهذا أحدث إرباكاً للهيئات المحلية والسلطة المركزية على السواء من حيث إمكانية الوصول إلى وحدة التنظيم المحلي، ووحدة التشريع.

يضاف إلى ذلك أن القانون المالي المطبق لم يساعد بدوره على إجراء التحول الجذري المطلوب للإدارة المحلية، وما رافق ذلك من تشريعات ضريبية انعكس فيها العبء الضريبي على البعض من دون البعض الآخر، وغياب العدالة الضريبية في العديد من القوانين الضريبية، كحد أدنى لدخول التحرير، وإن على حساب العدالة الضريبية.

وبغية التغلب على المعوقات والصعوبات التي واجهت الإدارة المحلية جاء القانون الجديد ليشكل نقلة نوعية في اتجاه تذليل ما يواجه الإدارة المحلية.

ولكن ليرد، ومع هذا القانون، لا ننكر أنه قد تواجه بعض الصعوبات والتحديات النوعية الجديدة في عمل الإدارة المحلية، ومن هذه الصعوبات برأينا: نقل الاختصاصات، والعلاقة بين الأحزاب السياسية والإدارة، والانتخابات في

المجالس المحلية، وقد لا تعاني كثير منها من نقص المشاركة الفعلية في مناقشات المجالس المحلية، وغياب الندوات، والمشاركة الشعبية، وعدد تنشيط وتفعيل اللجان المحلية... وغيرها من صعوبات تحول دون استجلاءه، وطرح حلول لمعالجتها. حلول تمر اولا وقبل كل شيء عبر المواطن ومن خلاله. فجزء كبير من الشعور بالمواطنة الصحيحة مرتبط بأداء مجالس الادارة المحلية.

رابعا- الصعوبات النوعية الجديدة:

- الاجراءات اللازمة لتطبيق الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية، ونقل الاختصاصات والصلاحيات من الوزارات الى الوحدات المحلية، وفق مقتضى القانون، ومن هنا تأتي اهمية المجلس الاعلى للادارة المحلية في تحقيق التنسيق اللازم بين المستويين المركزي والمحلي، وابتكار الآليات اللازمة والمناسبة لتحقيق التنسيق الفعال بين الادارة المركزية، والادارة المحلية، والعمل على رفد الوحدات المحلية بالخبرات الوطنية المؤهلة والكفوة.
- توضيح العلاقة الحقيقية بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، وايلاء الاهمية للمجالس المحلية كي تمارس دورها الريادي في وضع رؤية مستقبلية، وخطط تنموية للوحدة المحلية، وهنا لابد صبح على عاتق هذه المجالس بعد ان تحقق القفزة النوعية المطلوبة في هذا الخصوص بتحديد العلاقة بين المحافظ ورئيس مجلس المحافظة، وذلك بتحديد الواجبات والصلاحيات بينهما، وقد يعد المحافظ يرأس مجلس المحافظة.
- مع زيادة اهمية دور المجالس المحلية يأتي التركيز على اهمية تعزيز الروابط المجتمعية بين المواطن والدولة، سواء على المستوى المركزي، او المحلي، وتوسيع دور المواطنين للمشاركة في ادارة الشؤون المحلية، وتعزيز وسائل التواصل مع المواطنين بهدف تشكيل معهد، او خلية مفكرة تهتم في تحسين وضع الخطط، وتنفيذ المشروعات، ومتابعة تنفيذها، وممارسة الرقابة.
- ايلاء الاهمية الكبرى لسياسة اعداد الكوادر البشرية اللازمة، وتكوينها، وتهيئتها للانتقال الى اللامركزية الادارية، وذلك من خلال:

انشاء معهد خاص للادارة المحلية.
تنظيم الدروس والمحاضرات المعمقة، والزامية اتباعها، وخصوصا تلك المتعلقة بالعقود الادارية، وقلة الدورات التدريبية، والتنسيق بين الاجهزة المركزية والمحلية في تبادل الخبرات والكوادر.

- تفعيل دور وزارة الادارة المحلية من خلال استخدام وسائل التقنية الحديثة، وبين ما تم انجازه في بلدية نابلس، مع زيادة الاهتمام في تفعيل النشاط الاداري المحلي عبر "بوابة التشاركية"، ومناقشة اراء المواطنين، والرد عليه من قبل المجلس المحلية، والمكاتب التقنية، سواء المتعلقة بمشكلاتهم اليومية، او المتعلقة بالخطيط الاقليمي المحلي.
- ايلاء الاهمية الكبرى لمراكز خدمة المواطن، بحيث تكون الحركة في مركز الخدمة حركة وثائق لا حركة اشخاص، فالمواطن غير مضطر الى متابعة المعاملات، والتعقيد، والانتظار، والمواطن لا يعلم كذلك امكانيات الاجهزة الادارية لسير معاملته، والانتظار الطويل، والانتظار، فالمركز المتكامل لا بد ان يتبع احد الادوات الضرورية التي تساعد في خفض تكاليف المعاملة على المواطنين، وتبعث الطمأنينة والرضا في نفوسهم حول ما انجزت لمصلحتهم، كما انها تعمل المزيد من عوامل محاربة الفساد.
- وضع دليل خاص للخدمة، اضافة الى ادلة العمل لكل العاملين، وهذا من شانه ان يحد من الاخطاء، ويغلق باب الاجتهاد، والقضاء على المزاجية، ويؤمن المساواة التامة بين المواطنين، حيث ان حكم القانون يعد بمثابة المفتاح الحقيقي لديمقراطية الادارة المحلية، ونجاحها.
- زيادة الاهتمام بمركز دعم القرار المحلي، والمكون بناء حواضن المعلومات لاوجه النشاط الاداري كافة على المستوى المحلي.
- ومن التحديات بعد الاهتمام بالريف، وعدم اهماله على حساب المدينة.
- تحديات السكن العشوائي، وهنا يقدم برايانا من خلال تسهيلات اجراءات البناء لا تعقيد، ووضع مخططات شعبية يسهم المواطنون فيها عن طريق الدولة بشركاتها، وبنائها، ضمن المخططات التنظيمية التي تعد خصيصا للمواطنين، والحد - قدر الامكان - من فضل القيمة العقارية.

حيث تعتقد ن الادارة سببت بشكل و بآخر في رفع سعر السكن، وهذا ما سبب مشكلة في السكن لعشوائي وتضيف لي ذلك قيام الوحدات المحلية، وبمشاركة القطاع الخاص، بتشجيع الاستثمارات العقارية بشكليه كفاءة في وحدة الإدارية، وتخصيص مسكن للمواطنين على الطريقة الفرنسية *III.VI* اي السكن بسعر معتدل.

- تحديات فرص العمل للشباب، والقضاء على البطالة، وضرورة العمل على تامين احتياجات المواطنين على المستوى المحلي، كما فوق ذلك، وغيره من وجود خدمة للمواطنين بشر بحيد كافة، كتسهيل عمل المزارعين، وتشجيعهم، ودعمهم، ليس فقط بالقروض بل بالمشجعة، بل بتامين وسائل النقل ضرورية، و لآلات المزارعين، و الاتحاد بالمرافق الصناعية، و الحرفية، وتسهيل جراءات منح الرخص الإدارية، و صدار القوانين اللازمة لتحسين العلاقة بين المواطن و الإدارة، من خلال تجارب الدول الاخرى في هذا الخصوص، ودفع عملية النمو الاقتصادي من خلال تمكين الصناعية، وتسهيلات الدخول في الحقل الصناعي، وغير ذلك مما يساعد في زيادة الانتاجية، حيث ن الوحدات المحلية ليست فقط وحدات خدمية، بل هي وحدات انتاجية، وما على المسؤولين سوى التفكير بزيادة اقدام المواطنين بالمشاركة الفعالة في النشاط المحلي، وهذا من خصائص رجل الإدارة الناجح، و الوصول الى الحكم الرشيد، والمواطنة الصادقة.
- التركيز على التحديات التي تنجم عن عملية الاختيار الصادقة لاعضاء المجالس المحلية، وممارسة الديمقراطية الصحيحة، حيث على مستوى المواطن المحلي هناك من يعزي عدم فعالية الإدارة المحلية الى عدم تطبيقها على الوجه الصحيح.
البحث عن المكاسب الشخصية.
وجوب التركيز على دور المواطن الصالح في عملية الاختيار، و المفاضلة بين المرشحين في انتخابات الإدارة المحلية.

و من خلال الملاحظات السابقة كتحديات للادارة المحلية فيما يتوجب التركيز على اهمية ابراد العقود الادارية من اجل تنفيذ المشروعات في الوحدات

المحلية. وضرورة عدم البدء بالدراسات لاي مشروع قبل ضمان التمويل له. لان الدراسة مكلفة. فما الجدوى في ذلك؟

ومسألة توقف المشروعات لاسباب بيروقراطية. وملاحق العقود الادارية بدورها تعد من الاسباب التي تستدعي الحل مع الهيئات المحلية. ومتابعة المشروعات التي تم البدء بتنفيذها. حتى لا تكون وسيلة للكسب غير المشروع. ووسيلة لخلق وظائف لا حاجة لها. وتبذير للمال العام.

اخيرا حتى لا نسهب كثيرا في سرد التحديات. فاننا سنختزل الموضوع ببضع كلمات هي: الشفافية (السياسية- الادارية- المالية)- والمساواة والعدالة بين المواطنين- والرقابة هي رقابة الضمير. ونجاح الادارة المحلية هو نجاحنا اولا وقبل كل شيء.

الفصل الثالث

الإدارة اللامركزية المرفقية

La Decentralisation Technique

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يعد ظهور المؤسسات العامة صورة جديدة من صور التنظيم الاداري نتيجة تطور دور الدولة، و زيادة أعباء و التزامات الدولة على عاتقها، و تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق التنمية الاقتصادي، وزيادة معدلات التنمية من خلال الاستفادة من الموارد الطبيعية، وتوطين سكانها، وتنمية المناطق النائية، وتحقيق وفورات اقتصادية، حيث تسهم المؤسسات العامة في بناء الاقتصاد الوطني، واستغلال الثروات الطبيعية.

وقد ازداد اعتماد الدولة بالمؤسسات العامة بانشاء العديد منها، بسبب تعدد النشاطات و القطاعات التي تهتم بها، وتتوعها، ومن ثم فقد زادت مساهمة المؤسسات العامة في الدخل الوطني، ولعبت دورا مهما في زيادة الانتاج.

وفي ظل هذا التطور ظهرت المؤسسات العامة كطريقة لادارة المرافق العامة الاقتصادية، وممارسة نشاطات مماثلة للنشاطات الافراد، بغية تلبية لحاجات الجماعية و المشتركة للجمهور، كقطاع النقل و صلات مثلا، وتخفف العبء عن الوزارات، و تملء الفراغ في قطاع من القطاعات التي يحجم من العمل الخاص عن الاستثمار فيه لقلة الربح.

كما اخذت المؤسسات العامة اشكالا قانونية عدة في بعض الدول، كفرنسا، والمغرب، منها على شكل مكاتب وطنية، كالمكتب الوطني للماء الصالح للشرب، و على شكل صناديق، كصناديق الايداع و التسليف، و شكل وكالات، كالوكالة المستقلة للنقل الحضري.

ولدراسة المؤسسات العامة كصورة من صور التنظيم الاداري اللامركزي المرفقي او المصلحي، نرى تقسيم هذا الفصل الى المباحث الاتية:

المبحث الاول: ماهية اللامركزية المرفقية او المصلحية.

المبحث الثاني: النظرية العامة للمؤسسات العامة.

المبحث الثالث: النظام القانوني للمؤسسات العامة في سورية.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

ماهية اللامركزية المرفقية أو المصلحية

لكن ان ظهور المؤسسات العامة في التنظيم الاداري للدولة كان صورة من صور اللامركزية الادارية، ويتجسد اللامركزية الادارية المرفقية او المصلحية، وفي الواقع يعود اختيار المشرع لاسلوب المؤسسة العامة في ادارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي لكونه الشخص القانوني الوحيد من اشخاص القانون العام الذي يسمح له بادارة هذا النوع من المرافق العامة، وممارسة نشاط عام بعيدا عن تعقيدات الجهاز الاداري والحكومي، مع تمتعه بقدر كبير من الحرية والاستقلال في الادارة، من خلال منحه الشخصية المعنوية مع الخضوع الى رقابة السلطة المركزية، واشرافها.

ويمكن القول ان تطور مفهوم المرفق العام قد ادى الى تعدد انواعها، وتنوع اساليب ادارتها، بغية اشباع الحاجات العامة ذات الطبيعة الادارية من جهة، والاقتصادية من جهة اخرى.

وقد اكتسى اسلوب ادارة المرافق العامة ذات الطبيعة الاقتصادية اهمية كبرى، وظهورها كصورة من صور التنظيم الاداري اللامركزي المرفقي او المصلحي، كونها تمارس نشاطا محددا، او انشطة متجانسة، وتتميز عن

اللامركزية الادارية المحلية التي تتميز بعديد من المرافق و النشطة غير المتجانسة على المستوى المحلي.

بناء على ما سبق يمكننا تعريف اللامركزية المرفقية بانها: ادارة مرفق عام ذو طبيعة اقتصادية، يتمتع بالاستقلال المالي والاداري، مع خضوعه الى رقابة السلطة المركزية، واشرافها.

وبتعبير آخر، يقصد باللامركزية المرفقية او المصلحية، توزيع العمل حسب طبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشروعات التي ينصب عليها هذا النشاط، واللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) تتولى ادارة نشاط معين، ومحدد، يسند اليها بحكم القانون، وتتحقق بمنح المرفق العام الشخصية المعنوية، اي منحه الاستقلال الاداري، والمالي، والفني، في تسيير شؤونه، وادارتها، الا ان هذا الاستقلال غير مطلق في مواجهة السلطة التي انشأته، بل هو مقيد بشرط الرقابة من جانب السلطات المختصة.

وعليه، يبرز من المناسب ان نستعرض الفروق الجوهرية بين اللامركزية الادارية المحلية، واللامركزية الادارية المرفقية او المصلحية

أولا- التفريق بين اللامركزية الإدارية المحلية واللامركزية المرفقية:

تتجلى الفروق بين اللامركزية الادارية المحلية واللامركزية المرفقية، في النقاط الاتية:

١- في ظل اللامركزية الادارية المحلية يمثل الشخص الاداري المحلي مرعاية نشاط او مجموعة من الانشطة المتعددة التي تهد مصالح سكان منطقة جغرافية محددة بالقانون، و قليم محدد من اقليم الدولة، ويمارس الشخص المحلي اختصاصا عاما يشمل كل مرافق المحلية التوحدة الادارية المحلية المحددة بالقانون كافة، من دون تفرقة بين سكان تلك المنطقة، و لاقليم ما الشخص المرفقي فينشا لتحقيق غرض محدد، فتمنح لطرق التخصص في نشاط محدد، فيما لا يتجاوز الغرض الذي انشئ من اجل تحقيقه.

٢- يتكون الشخص المحلي من مجموعة اشخاص لهد مصالح مشتركة، يمنحهد القانون الشخصية المعنوية، ويكون وجوده المادي سابق على وجوده القانوني، لان سكان المحافظة، و المدينة، و البلدة، هي سكان الوحدة الادارية المحلية المعنية لهد وجود حقيقي سابق على الاعتراف للوحدة الادارية المحلية بالشخصية المعنوية، وتحويلها الى شخص محلي، اما الشخص المرفقي فلا يتكون من مجموعة من الاشخاص، ولكنه مرفق عاد يمنح الشخصية المعنوية لاداء خدمة عامة، ومن ثد فالشخص المرفقي لا يكون له وجود حقيقي قبل انشاء المرفق، ومنحه الشخصية المعنوية، ومفاد هذه التفرقة ان الشخص الاداري المحلي يعد اعلى درجة، واوسع اختصاصا من الشخص الاداري المرفقي.

٣- اللامركزية الادارية المحلية ينظمها قانون واحد باحكاد موحدة تنطبق على الوحدات الادارية المحلية جميعها، اما اشخاص اللامركزية المرفقية، اي المؤسسات العامة، فلا تخضع في الحقيقة الى احكاد موحدة، لانه لا يوجد قانون واحد يسري عليها جميعا، بل ينطبق على كل نوع منها الاحكاد التي تضمنها قانون انشائه، كقانون الشركات العامة لانشاء، و الشركات العامة لكهرباء مثلا...

٤- استندت اللامركزية الادارية المحلية في نشأتها الى عوامل سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وادارية. ومن ثم فالاشخاص المحلية المحلية التي تنشأ في الواقع بتاثير هذه العوامل. ومع انتشار الافكار الديمقراطية، فان اللامركزية المرفقية او المصلحية فقد استندت نشأتها في الواقع الى عوامل فنية تتجسد بالرغبة في ممارسة نشاط بعيدا عن تعقيدات الجهاز الاداري، والحكومي، وتركه اهل الخبرة يديرونه بقدر من الحرية والاستقلال، مع الخضوع الى رقابة السلطة المركزية، واشرافها.

وبناء على الفروق التي اوضحناها بين اللامركزية الادارية المحلية واللامركزية المرفقية، وكما هو حال اللامركزية الادارية التي لا تخلو من محاسن ومساوئ، كذلك اللامركزية المرفقية لها بعض المحاسن والمآخذ.

ثانيا- محاسن اللامركزية المرفقية:

١- تخفيف العبء عن السلطة المركزية، اذ تتولى الاشخاص المرفقية ادارة الكثير من المرافق المحددة اقتصاديا بدلا من السلطة المركزية.

٢- ابعاد النفوذ السياسي عن ادارة المرافق العامة، اذ عندما يعهد بادارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي الى شخص فني مستقل في عمله عن السلطة المركزية، لا يكون هناك مجال لتدخل رجال السياسة في شؤونه، وعندئذ يبقى للبرلمان حق الرقابة السياسية عليه.

٣- تنمية روح المواطنة، وتشجع الافراد والهيئات على مساعدة الاشخاص المرفقية بالاموال عن طريق الهبات والوصايا التي قلما تمنح الى جهة، وتعزيز شعور الافراد بالرغبة في مساعدتها، ليس فقط بحكم استقلالها عن السلطة المركزية، بل بقدر ما تكون قادرة على تحقيق اكبر قدر من الانتاج، بأقل نفقات، وعندما يتعمق الشعور بالمسؤولية لدى المواطن والمسؤول الاجتماعي، ما دام كذلك في عجز، ولديه تصدى على هذا العجز خلال فترة زمنية محددة، فيما يشوه صورتها لدى المواطن، ويعزف من ثم عن مساعدتها، ويجعلها تشكك في قدرتها بشفافية، لان موازنة المؤسسات تكون اكبر من موازنة الوزارة المعنية.

٤- من شان اللامركزية المرفقية اعتماد اسلوب شبيه لاسلوب القطاع الخاص في الادارة، مما يعني توفير ادارة فنية صالحة، وتيسير استخدام

الاساليب المتبعة في المشروعات الخاصة، وبالتالي زيادة الانتاج، وضمان حسن سيرها من منظور ادارة الجودة الشاملة، خصوصا عندما تتبنى الاساليب الحديثة للادارة بالمشاركة، الامر الذي يبعدها بالتأكيد عن الوقوع في العجز المالي.

٥- التخفيف من وقع تدخل الحكومة في ميادين نشاط القطاع الخاص، وهذا يؤدي الى اشتراك الافراد في ادارتها، واشتراك المال الخاص في تمويلها.

ثالثا- المآخذ على اللامركزية المرفقية:

١- للاشخاص اللامركزية المرفقية ميزانيتها الخاصة، وتأخذ طابع الميزانيات التجارية، وهذا من شأنه ان يؤدي الى تعدد الميزانيات في الدولة، وتكمن في ذلك مزالق خطيرة.

٢- الخشية من عدم امكانية احكام الرقابة على الاشخاص المرفقية، نظرا لتعقد اساليب ادارتها، وحاجتها الى اجهزة رقابية فنية متخصصة، وهذا قد يصطدم بعدم تعاون القائمين على ادارة المؤسسات العامة مع الاجهزة الرقابية.

٣- يؤدي تعدد المؤسسات العامة، وقيام اكثر من مؤسسة بنوع واحد من الاعمال الى خسارة محققة في الاموال، وهذه نلمسها تأخذ اشكالا مختلفة في ادارة المؤسسات العامة، حيث نلحظ ميلا نحو الاتجاه الى الشركات المساهمة، او الاخذ باسلوب الدماج المؤسسات العامة، ولا يخفى ما للاندماج من اثر في كبر حجم الموازنة، ومخاطر ادارتها بشفافية في ظل توفر فنية مستحكمة، فضلا عن ما يحيط بالبيئة الادارية والاقتصادية في الدولة من عدم القدرة على احكام الرقابة عليها، وكل ذلك قد يؤدي الى عكس مع اللامركزية المرفقية في كيفية تأمين ادارة المؤسسات العامة بطريقة فنية سليمة، فالحاجة ماسة الى خدمات عامة بجودة عالية، وتزايد الانتاجية وتحقيق الوفر، وليس عن الخسارة، وهذا مما يثقل كاهل موضع من من القائمين على ادارة المؤسسات العامة، وموضع من في عادة النظر في تعيين الاشخاص القائمين على ادارتها بطريقة تبعدها عن المحسوبية والمحاباة.

وعلى ضوء ما سبق بيانه من محاسن اللامركزية المرفقية، والمآخذ عليها، يتبين لنا أن مفهوم اللامركزية المرفقية قد أدى إلى أشخاص إدارية مرفقية جديدة أخذت في تطورها صورة المؤسسات العامة والشركات العامة، ونتيجة التدخل المتزايد للدولة في الأنشطة الاقتصادية زاد الاهتمام أكثر فأكثر بإنشاء المزيد من المؤسسات العامة الصناعية والتجارية، وأصبحت المؤسسة العامة من أحد أهم أساليب إدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، إذ تمارس أنشطة مماثلة لأنشطة القطاع الخاص بغية تلبية حاجات المشتركين بأقل من جهة، وتخفيف العبء عن الوزارات المعنية، ومنحها تفرغ في المجالات التي يعجز القطاع الخاص عن ارتيادها، أو الولوج فيها لقلة مردوديتها، ولقلة الربح فيها من جهة أخرى.

وهكذا تميز هذا النوع من المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي الذي اتخذ صورة المؤسسات العامة بالتعدد، وإدارة مرافق عامة ذات نشاط أو أنشطة متجانسة، والتمتع بالحقوق والامتيازات التي يقررها القانون العام للسلطات الإدارية، إلا أن هذه المؤسسات، ونتيجة لعدم وجود قانون واحد يسري عليها جميعها، فقد اختلفت من حيث تكوينها القانوني، ومن حيث القانون الذي يحكمها، وكذلك من حيث درجة الاستقلال التي تتمتع بها إزاء السلطة التي أنشأتها.

وترتب على ذلك أن اتخذت المؤسسات العامة أشكالا قانونية مختلفة، واختلفت حسب نطاقها، وثار التساؤل في الفقه مع تعدد طرق إدارة المرافق العامة التقليدية والحديثة عن ماهية المؤسسات العامة وطبيعتها القانونية؟ وتساءل عن المعايير التي يعتمدها المشرع في تمييزها عن المرافق العامة الإدارية عن طريقة الشبيه والغائب، وعن نظامها القانوني الذي تعامل بموجبه مع العملين الشبيه، ومع المتعاملين معها، والقانون واجب التطبيق على منازعاتها؟

والإجابة الإجابة عن هذه التساؤلات، سنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم المؤسسات العامة، وشرح النظرية العامة لها.

المبحث الثاني

النظرية العامة للمؤسسات العامة

بدأت تدخل الدولة في المجالات المختلفة للنشاط الاقتصادي من الأمور المسلم بها، حتى وجدت اجهزة تمارس نشاطات صناعية وتجارية تنهض بها الدولة ذاتها، او من خلال هيئات عامة ترتبط بها.

وقد بدأ هذا التوسع بالترسخ منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. وقد ثار قدوم المؤسسات العامة تساؤلات عدة منها ما تعلق بمعرفة فيما إذا كان النشاط الذي تمارسه الدولة يعد من قبيل الخدمات العامة الصناعية والتجارية ام لا؟ وهو ما يعنينا بحثه.

أولا- عوامل إحداث المؤسسات العامة:

تعود عوامل انشاء المؤسسات العامة الى رغبة الدولة في العمل على تلبية احتياجات الاقتصاد الوطني من المشروعات الاساسية للتنمية الاقتصادية، وتحفيز القطاع الخاص على المساهمة في توسيع نشاط الشركات العامة المساهمة ضمن سياسة التخطيط الشامل للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

وتفيد الاتجاهات الفقهية - بصورة عامة- الى ان من مبررات احداث المؤسسات العامة الاتي:

١- ازدياد تدخل الدولة بعد الحرب العالمية الثانية في المجالات الاقتصادية الخاصة، وظهور الحاجة الى ادارة بعض المرافق الاقتصادية بأسلوب بعيد عن تعقيدات الجهاز الحكومي هو الذي كان وراء نشوء المؤسسات العامة وادارتها بطريقة فنية، وبقدر كبير من الحرية والاستقلال من قبل من الخبرة.

٢- ان طبيعة ادارة بعض المرافق العامة، وخصوصا الاقتصادية منها، تتطلب مرونة خاصة، والتحرر من بعض القواعد الجامدة المطبقة في الاجهزة الحكومية. وقد اعترف القضاء والتشريع فيما بعد لهذه الادارات المرفقية - في المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي- بالحقوق

والامتيازات التي يقررها القانون العام للسلطات الادارية من جهة، وبدرجة الاستقلال التي تتمتع بها السلطة التي تشكيها، ومن ثم الاعتراف باسلوب جديد في ادارتها يكفل تحقيق وفر الانتاج باقل تكاليف ممكنة من جهة ثانية.

٣- رغبة الدولة في الحد من مخاطر الاحتكار، ومظاهر الافساد والعبث التي تصاحب ممارسة القطاع الخاص في بعض الاحيان، مع تغير النظرة الى دور الدولة من دولة راعية الى دولة متدخلة فدولة الرفاه، وظهور فكرة اللامركزية، ومنها اللامركزية المرفقية، كرد فعل على عجز النظام المركزي بوسائله وسلبياته في تحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٤- الرغبة في الحد من زيادة عدد الوزارات التي صاحب كل منها نشوء ادارة وتعقيد، وتنوعه في العصر الحديث، اذ كان اللجوء الى اسلوب المؤسسات العامة لادارة بعض المرافق لعامة جديدة.

٥- الرغبة في ادارة هذه المرافق بطريقة فنية سليمة، الامر الذي يعني الرغبة في توفير الاستقلال المالي والاداري والفني لهذه المؤسسات في ادارة شؤونها، ومن ثم ان تتمكن هذه المؤسسات من ادخال الاساليب التنظيمية والادارية الحديثة القادرة على النهوض بنشاطاتها، وزيادة انتاجيتها، ويضاف الى ذلك توفير القدرة الفنية في مواجهة المشكلات الحديثة في الادارة، من منافسة، وجودة، وسمعة، وادارة تنمية مستدامة.

٦- رغبة الدولة في ان تتولى هذه المؤسسات ادارة الانشطة ذات الطابع الاقتصادي بغية تحقيق ربح، ومنافسة، وجودة، ومن ثم تقديم الخدمة العامة ولا، والربح المالي احد الاهداف لعامة لديها، وان كان هذا الهدف الاخير نتيجة منطقية تترتب على انشاء المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

ثانيا- تعريف المؤسسات العامة وطبيعتها الحقوقية:

ثار تعريف المؤسسة العامة في البدايات بعض الخلاف في الفقه، سواء لجهة شمول المصطلح، والقواعد والجهات التي تنظر الى شكلها، وطبيعة نشاطها، ودرجة تمتعها فيها، ودرجة استقلاليها، والرقابة التي تمارس عليها، وما الى ذلك من عوامل متعددة تحكم وجودها.

والمؤسسة العامة في نظر الفقه التقليدي هي: "عبارة عن مرفق عام منح الشخصية المعنوية لكي يتمكن من ادارة شؤونه بنفسه مستقلا عن السلطة المركزية"، او هي: "شخص اداري يدير او ينفذ مرفقا عاما".

ويرى جانب آخر من الفقه ان المؤسسة العامة: "شخص معنوي عام يتولى ادارة النشاط المسند اليه قانونا، تحت وصاية الدولة او احد الاشخاص الاقليمية العامة الاخرى، ويتمتع بقدر من الاستقلال المالي والاداري".

وقد وضح الفقيه "فالين" *Waline* فكرة المؤسسة العامة بقوله: "كلما وجد مرفق عام يحقق مصالح عامة للسكان، ويعترف له بالشخصية المعنوية، كلما وجدت المؤسسة العامة". ومن ثم فهو يرى ان المؤسسة العامة هي: "شخص متخصص من اشخاص القانون الاداري يتولى ادارة المرفق العام، ويتمتع بقدر ما من الاستقلال".

اما الفقيه "دراغو" *Drago* الذي تحدث عن أزمة في مفهوم المؤسسة العامة، فيقول انه لا يمكن من المتعذر اعطاء تعريف عام للمؤسسات العامة نظرا لتنوعها، وتباين الانظمة التي تحكمها، فانه من الممكن عدها استنادا الى الخصائص العامة المشتركة، ككل جهاز تحدثه الدولة، ويتمتع بالشخصية المعنوية، ويعمل لتحقيق نفع عام.

وفي الفقه العربي يعرف الدكتور محمد فؤاد مهنا المؤسسة العامة بأنها: "الأشخاص التي تنشأ لتقديم حاجات عامة".[1]

ويعرفها الدكتور عدنان العجلاني بأنها "مرفق عام متخصص، ينعم بالشخصية الاعتبارية، وبعض الاستقلال، عملا بالنهج اللامركزي".[2]

ومن جانبنا نرى ان المؤسسة العامة هي: مرفق عام ذو طابع اقتصادي، يتمتع بالشخصية المعنوية، والتخصص، والاستقلال في ادارة شؤونه، مع خضوعه الى رقابة السلطة المركزية.

وعلى هذا فالقول ان المؤسسة العامة هي مرفق عام يعني انها تعد في المفهوم التقليدي طريقة من طرق ادارة المرفق العام، ومن طرق الادارة المستقلة والمباشرة، ويترتب على ذلك ان طريقة ادارة المؤسسات العامة تتميز عن غيرها من طرق الادارة، كأسلوب الالتزام، او الوكالة، او المقاولة، او الامتياز المختلط، وتتميز كذلك عن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

وقبل بيان تمييز ادارة المؤسسة العامة عن طرق الادارة الحديثة، يتعين علينا بيان خصائص المؤسسات العامة، وعناصرها، وطبيعتها القانونية، والاحكام التي تحكمها.

ثالثا- خصائص المؤسسات العامة وعناصرها:

أ- خصائص المؤسسات العامة:

تتسم المؤسسات ببعض الخصائص الاقتصادية، والقانونية، نجملها في الآتي:

١- المؤسسة شكل اقتصادي: إذ يتم جمع عناصر الانتاج للحصول على سلع وخدمات تخصص لاشباع المواطنين، ومصلحتهم.

٢- المؤسسة شكل تقني: إذ تستخدم المؤسسات تكنولوجيا وتقنيات تتطور باستمرار كي تتماشى مع منجزات الثورة العلمية المعاصرة، وهذا مسألة على درجة من الأهمية للمؤسسة.

---

[1] د. محمد فؤاد مهنا، القانون الاداري في فقه الشريعة الاسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الوضعي، ج ١، بدون سنة نشر، ص ٢٠٠.

[2] د. عدنان العجلاني، الوجيز في القانون الاداري، مطبعة الجامعة السورية، ١٩٥٩، ص ١٢٣.

٣- المؤسسة شكل قانوني: فهي تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، والاداري، والفني. فتحمل اسما مستقلا، وله ميزانية مستقلة، وتعقد خاص به، وله حساب خاص في المصرف، وذلك كله على الرغم من ان المؤسسة تعمل ضمن خطة الدولة العامة.

٤- المؤسسة شكل اجتماعي: وتعتبر هذه السمة من ان العاملين في المؤسسة هم مجموعة كبيرة من الافراد، وان انتاج المؤسسة مرتبط بمؤسسات اخرى، وان سلعه معدة لمجموعة كبيرة من المواطنين.

ب- عناصر المؤسسات العامة:

على ضوء ما تقدم من تعريف للمؤسسة العامة، يتبين لنا ان مفهوم المؤسسة العامة يرتبط بثلاثة عناصر اساسية هي:

١- الشخصية المعنوية:

هذا العنصر هو الذي يسمح للمؤسسة العامة بتاكيد كيانها، واثبات وجودها القانوني، واستقلالها الاداري، والمالي، والفني. ويترتب على منح المؤسسة العامة الشخصية المعنوية وجود ذمة مالية للمؤسسة العامة، مستقلة عن مالية الدولة، اذ تستقل بموازنتها وحسوقاتها، ولها حق التقاضي، والتعاقد، وتحمل نتيجة فعلها الضار، كما تستطيع ان تقبل الهبات والوصايا، والتبرعات، والوقف، ولكن بشرط الا تخالف الغرض او الهدف الذي حققت من اجله. وخصية تمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية يجعلها تتميز عن المرافق العامة الاخرى في الدولة، كالوزارات، والادارات المحلية، اذ لا تتمتع هذه بالشخصية المعنوية، وانما هي جزء من شخصية الدولة.

٢- الاستقلال والتخصص:

يعتبر ان الغاية من احداث المؤسسات العامة هو تسيير مرفق عام معين، وادارته، على سبيل الحصر، ولا يتعداه الى غيره، وان كان لا يمنع المؤسسة العامة اليوم من ان تدير مرافق عامة عدة ذات انشطة متجانسة، ومتكاملة، وتدخل ضمن هدفها وتخصصها، كمرفق البريد، والبرق، والهاتف. وفي عنصر التخصص قد تتبع المؤسسة العامة شخصا اقليميا، ويحصر نشاطها في حدود هذا الاقليم، فتكون عندها مؤسسة عامة اقليمية، او بلدية. وقد يمتد

تشطب الى كامل اقليم الدولة، وتكون تابعة لها، وخاضعة الى اشرافها، وهذا تعد موسسة عامة قومية.[1]

ومن مقتضى عنصر التخصص ايضا لا يجوز للموسسات العامة ان تتجاوز على اختصاصات المرافق العامة، او غيرها من الموسسات العامة. كما لا يجوز للموسسات العامة ان تنشئ فروعا، او شعبا، او تشترك، او تساهم بشروط تخالف الغرض الذي انشئت من اجله بقصد المشرع من وجودها.

كما ان من مقتضى الاستقلال الذي تتمتع به الموسسة العامة ان يكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة، يقتضيه مجلس ادارتها، او ينص القانون على تخصيصها في شكل معين، ويترتب على الاستقلال المالي للموسسة العامة ان موجوداتها تعد من الاموال العامة، وتلتزم بمراعاة احكام قانون المحاسبة العامة، ومن ثم فان اموالها لا تخضع الى الحجز، او التصرف، ولا يسري التقادم عليها.

ولكن تستطيع الموسسة العامة ان تقترض، وغالبا ما تستطيع ان تطلب من الدولة كفالة الخزانة العامة لتجد لجهة المقرضة.

٣- رقابة السلطة المركزية:

الموسسة العامة صورة من صور اللامركزية الادارية المرفقية، او المصلحية، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية، كما تتمتع بالاستقلالية والحرية في ادارة المرفق الذي قامت من اجله، الا ان هذه الحرية والاستقلالية مقيدة برقابة السلطة المركزية لضمان التزام الموسسة العامة بتحقيق السياسة العامة للدولة، وعدم الخروج عليها، وفقا لما نص عليه صك انشائها، وتخضع الموسسات العامة الى نوعين من الرقابة هما:

- الرقابة الادارية: وتمارس على الموسسة العامة من السلطة المركزية متمثلة بمجلس الوزراء والوزير المعني بشكل مباشر، كما يمكن ان تمارس بصورة غير مباشرة من قبل المحافظين، وهذا بالنسبة الى الموسسات العامة المرتبطة بالوحدات الادارية المحلية.

[1] [illegible]

- الرقابة المالية: تخضع المؤسسة العامة الى رقابة وزارة المالية إذا كانت الدولة تملك رسمالها كليا او جزئيا. وتخضع المؤسسات العامة في سورية الى رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية. ورقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. وهذان الجهازان مرتبطان حاليا برئيس مجلس الوزراء.
- وتمارس الرقابة على مناقشات مجلس ادارة المؤسسة العامة. كما تمارس على موازنتها. فتخضع في تصديق السلطة المختصة كما تظهر الرقابة بشكل واضح على الهبات والوصايا والتبرعات. ووجوب موافقة السلطة المركزية عليها.

وعلى ضوء عناصر المؤسسة العامة فان طبيعتها الحقوقية تتجلى في النقاط الاتية:

المؤسسة العامة شخص اداري عام متخصص في تحقيق غرض معين.

تتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية. أي تتمتع بالاستقلال الاداري والمالي. وتتمتع بأهلية السلطة التي انشأتها.

تخضع المؤسسة العامة الى رقابة ادارية من جانب السلطة التي انشأتها.

رابعا- أنواع المؤسسات العامة:

يجدر الحديث عن انواع المؤسسات العامة لما لها من مفهوم المؤسسة العامة. وطرق ادارتها. من الجدير بالذكر ان المؤسسة العامة طريقة من طرق ادارة المرافق العامة. والمرافق العامة كما تعلمنا اخذت صورتين هما: المرافق العامة الادارية. وتخضع خضوعا تاما الى القانون العام. ولا تلجأ الى الاخذ بوسائل القانون الخاص الا استثناء. والنوع الثاني هو المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي التي اتخذت صورة المؤسسة العامة. وكان ظهورها نتيجة التدخل المتزايد للدولة في المجالات الاقتصادية. تحت تاثير افكار الاقتصاد الموجه والاقتصاد الاشتراكي من جهة. وتحت تاثير عمليات التاميم. وتاثير جملة من العوامل الاقتصادية. والاجتماعية. والسياسية. التي دفعت الدولة الى تقييد حرية الافراد في ادارة المرافق الصناعية. والتجارية.

وكانت الحرية في لجوء الدولة الى اسلوب الاستغلال المباشر، او الادارة المباشرة، والاشراف على هذه المرافق العامة. وكان مفهوم المرفق العام الذي له طابع اقتصادي قد جاء نتيجة جمع مفهوم خدمة عامة صناعية و تجارية من جهة، ومفهوم المؤسسة العامة من جهة اخرى.

لكن النظام القانوني الذي كان يطبق على المؤسسات العامة لم يكن من الوضوح الكافي. اذ بقيت هذه المؤسسات تحت مظلة القانون الخاص، وبقيت في علاقاتها مع المتعاملين معها، وفي عقودها التي تجريها معهم، تخضع الى القانون الخاص، والى اختصاص القضاء العادي. وكانت فيما يتعلق بالعاملين فيها، باستثناء الجهاز الاداري الخاص بالمؤسسة، فهو يخضع الى القانون العام.

ومثل هذا الوضع يستدعي بيان النظام القانوني للمؤسسات العامة، وبيان القانون واجب التطبيق عليها، كما هو حال النظام القانوني للمرفق العام في فرنسا، والذي تطور تطور كبير، وتطور معه النظام القانوني الذي يخضع له، بفعل المشرع من جهة، والقضاء من جهة اخرى.

وعلى هذا الاساس، ونتيجة لوجود المرافق العامة ذات الطابع الاداري، ووجود المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، وظهور المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، ولزيادة دور الاجتهاد القضائي في فرنسا الاسس القانونية التي تحكم المؤسسات العامة في قضية *Monpeurt* ، والتي تعرف فيما يتعلق بالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، وكذلك فيما يتعلق بالمرافق العامة المهنية، التي تتضمن كلا من المحامين، والاطباء، والمهندسين، والصيادلة... الخ:

- تتولى فعلا ادارة مرافق عامة حقيقية (اقتصادية- مهنية).
- تخضع الى نظام قانوني مزدوج يطبق فيما بين مع القانون العام والقانون الخاص.

ورغم اعتراف القضاء الاداري بالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، اي المؤسسات العامة، الا انه ضيق من مفهومها، اذ عد ان منح الشخصية المعنوية وحده لا ينشئ المؤسسات العامة، فقد تكتسب المؤسسات الخاصة هذه الشخصية، وذلك خلافا لتوجه المشرع الفرنسي الذي توسع في مفهوم المؤسسة

العامة، ومنحها في بعض المشروعات المؤممة، كمشروعات كهرباء، وغاز، وهيئات تلفزيون وقوات النحد، والتي كانت تخضع في نظام قانوني خاص بها بعيد عن نظام الحقوق العامة.

وبناء على هذا التطور لمفهوم المؤسسة العامة، وظهور فكرة المرافق العامة، وتطورها، أصبح هذه المؤسسات العامة ذات الطابع الاداري، والمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، أي المؤسسات العامة الصناعية والتجارية، ضمن المؤسسات العامة المهنية.

ومن حيث النطاق الجغرافي يمكن تقسيم المؤسسات العامة إلى:

- مؤسسات عامة وطنية: وهي التي تمارس نشاطها على مجموع اقليم الدولة.
- مؤسسات عامة محلية: وهي التي يتم انشاؤها بقرار من المجلس المحلي المختص، وتمارس نشاطها ضمن نطاق جغرافي محدد في نطاق الوحدة الادارية المحلية التي انشأت فيها، في شكل مؤسسة عامة محلية لادارة مرفق محلي ذي نفع عام.

وعلى هذا سنتناول بيان النظام القانوني للمؤسسات العامة، ثم نميز بينها وبين المؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

أ- المؤسسات العامة الادارية:

يقصد بهذا النوع من المؤسسات العامة التي تسمى في سورية "الهيئات العامة"، المرافق العامة ذات الطابع الاداري، ويمنحها القانون الشخصية المعنوية، وينحصر نشاطها في تلبية الخدمات والحاجات التي تدخل في نطاق وظيفة الدولة الادارية.

وتتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية، ومن ثم تتمتع بالحقوق والمزايا المقررة للسلطات الادارية وفق حدود تخصيصها، ويكون لها استخدام وسائل القانون العام في تحقيق اهدافها، بحسبانها سلطات ادارية، فقراراتها تعد قرارات ادارية، وعقودها تعد من القانون العام، وعقودها التي تبرمها مع غير تصبح لمرافق تعد عقود ادارية، فهي تخضع فيما يتعلق بانشائها وتنظيمها وسير العمل فيها الى قواعد القانون الاداري.

ب- المؤسسات العامة الصناعية والتجارية:

هي المؤسسات التي تنهض بتحقيق الدور التدخلي للدولة في المجال الاقتصادي، وتزاول نشاط اقتصادي، صناعيا او تجاريا، لا يختلف عن النشاط الخاص، وتمارسه المؤسسة بصفة رئيسية، وتخضع الى نظام قانوني مختلط يجمع بين القانون العام والقانون الخاص، ضمن نطاق يختلف باختلاف الاحوال، فتخضع الى احكام القانون العام، كونها تخضع الى تطبيق التي تحكم سير المرافق العامة، وتستفيد من امتيازات السلطة العامة، مثل نزع الملكية للمنفعة العامة، والحصول على قروض جبرية من دون فائدة، وفي فرض رسوم مقابل الانتفاع بما تقدمه من خدمات، وحق الاستيلاء على الاموال الضرورية لتحقيق الغرض، وتتمتع بالاستقلال والتخصص في ممارسة اعمالها، وتخضع الى اشراف السلطة المركزية، ورقابتها، التي تمارس رقابة الوزارة المعنية، ومثال ذلك خضوع الصندوق الوطني للقروض الزراعية الى رقابة وزارة الزراعة، وخضوع المؤسسات العامة للنقل بالسكك الحديدية الى رقابة وزارة النقل...

واموال المؤسسات العامة تعد من الاموال العامة، وتخضع الى رقابة وزارة المالية عن طريق ممثلين تابعين الى الوزارة.

- خضوع المؤسسة العامة الصناعية او التجارية الى احكام القانون الخاص فمرده طبيعة النشاط الذي تنهض به، اذ انها تقوم بعمل تجاري من دون ان تكتسب صفة التاجر كما يحدد القانون التجاري.

اما بالنسبة الى النظام القانوني للعاملين في المؤسسات العامة الصناعية او التجارية (الموظفين والمستخدمين)، فيتم التمييز عادة بين فئتين هما: فئة الموظفين العموميين، وفئة المستخدمين او موظفي التنفيذ:

١- <u>فئة الموظفين العموميين:</u> تنهض هذه الفئة بمهمات القيادة، والتقرير والادارة، وتضم عادة المدير، والمحاسب، والمراقبين، وهؤلاء يتولون شؤون المؤسسة العامة، وتراقب نشاطها، ويخضعون الى القانون العام، فالمدير يعين بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص، فيعد موظفا عاما، ويخضع فيما يتعلق بمركزه الاداري والمالي الى القانون العام، والى اختصاص القضاء الاداري فيما يتعلق بالمنازعات المتعلقة به.

والمحاسب والمراقبون يخضعون الى القضاء القانوني الخاص، كونهم موظفين عموميين.

٢- فئة التنفيذ (المستخدمين): هذه الفئة هي فئة باقي العاملين، ويقتصر عملهم على التنفيذ، فيخضعون الى حكم القانون الخاص.

ومثال هذا التمييز هو المنازعات المتعلقة بهاتين الفئتين. وفي فرنسا كما في المغرب، هناك شرط الدعوى الموازية فيما يتعلق بفئة موظفي التنفيذ، ومفاده أن طلب الالغاء ضد القرارات الادارية لا يقبل اذا كان في وسع المعني بالأمر التوجه الى المحاكم العادية.

وتختص المحاكم العادية البت في منازعات العاملين في المؤسسة العامة الصناعية او التجارية، والمعيار هو الطبيعة القانونية للعلاقة التي تربط العامل بالمؤسسة، اذا كانت علاقة عقدية تخضع الى قواعد القانون الخاص كعقد عمل فردي، والمشرع قد يخضع منازعات مستخدمي المؤسسات العامة الى احكام القانون الخاص، وفي سورية جعل المشرع منازعات العاملين في المؤسسات العامة خاضعة الى احكام القانون الاساسي للعاملين في الدولة، والاختصاص للقضاء الاداري.

ج- النظام القانوني للمتعاقدين مع المؤسسات العامة:

نميز بين المنتفعين وبين الممولين والموزعين:

١- القانون المطبق على عقود المنتفعين:

يقصد بالمنتفع كل شخص يستفيد من خدمات المؤسسة العامة، وتربطه بها علاقة سواء كانت منتظمة بصورة منتظمة او غير منتظمة وتخضع المنازعات المتعلقة بالعقود التي تربط بين المؤسسة العامة والمنتفعين الى احكام القانون الخاص، والى اختصاص القضاء العادي، ومثاله عقد الاشتراك بالهاتف، انه عقد من عقود القانون الخاص، وهو كذلك من عقود الاذعان.

٢- القانون المطبق على عقود التمويل والتوريد وتصريف الإنتاج:

هذه العقود تبرم من اجل تلبية حاجيات المؤسسة، وانجاز اعمالها، وتعد من العقود الخاصة، وتخضع الى احكام القانون الخاص، واختصاص القضاء

العادي. مادامت هذه العقود تتصل بالنشاط الذي تمارسه المؤسسة العامة، في الصناعة، او التجارة.

ولكن لا يكفي ان يتعلق العقد بادارة المؤسسة العامة، او تسييرها، فالعقد يعد عقدا اداريا، وتحكمه قواعد القانون الاداري، ويخضع الى اختصاص القضاء الاداري. والعقود الادارية هي تلك التي تبرمها الادارة كسلطة عامة، وتستهدف ادارة المؤسسة العامة، وتسييرها، ويكون موضوعها انجاز اشغال عامة، او تكليف المتعاقد بمهمة للمؤسسة العامة، او تمويلها بالحاجيات الضرورية لاستمرار نشاطها، ومن هذه العقود عقود الاشغال، والتوريد، والخدمات.

ج- التمييز بين المؤسسات العامة الصناعية او التجارية والمؤسسات العامة المهنية:

الراي الراجح ان المؤسسات العامة المهنية او النقابية من اشخاص القانون العام، وهذا يعني انها تتمتع بالحقوق والمزايا المقررة للسلطات الادارية بوجه عام، ويمثل اشخاص المؤسسات العامة المهنية في الوجود اشخاص تتمثل بوصفها هيئات مهنية مؤلفة من مجموعة من الافراد لهم مصالح مشتركة، ويمنحها القانون الشخصية المعنوية ليكون لها حق الاشراف على مصالحها بنفسها عن طريق هيئة نقابية ينتخبها الاشخاص المنضمون او المكونون لها، ويجعل القانون الانضمام اليها اجباريا بالنسبة الى جميع افراد الجماعة المهنية التي تتكون منها.

وعليه، فالتمييز بين المؤسسات العامة الصناعية او التجارية وبين المؤسسات العامة المهنية قد لا يثير اشكالات، ما لوضوح النص المؤسس لكل منهما، ولان الهدف والنشاط يختلف بينهما، ومع ذلك هناك بعض الفروق بينهما تتجلى في النقاط الاتية:

١- تهدف المؤسسات العامة الصناعية او التجارية الى تحقيق خدمات عامة ذات طبيعة صناعية او تجارية، وتستطيع ان كان لا يهدف الى تحقيق الربح، ولكن يمكن لهذه المؤسسات ان تحقق ارباحا، غير ان هذه الارباح ليست هي الدافع الى خلقها، انما الدافع الرئيس هو سد الحاجة ذات النفع العام، كما ان ربحيتها تدخل في نطاق الانتاج، والمنافسة

و التوزيع. ومن ثم تخضع المؤسسة الى نظام قانوني مختلط. فتخضع لاحكام القانون العام على مستوى التنظيم، و الى حكام القانون الخاص على مستوى التسيير و النظام الداخلي، و مسؤولية المرفق على النشاط.

ـ المؤسسات العامة المهنية او النقابية فتهدف الى ادارة شؤون مهنة نقابية معينة، كنقابة الاطباء، و المحامين، و المهندسين، و المعلمين، و الصيادلة، و غرف الصناعة، و التجارة، و الزراعة، و نقابات الزراعة التعاونية، و النقابات العمالية... و غيرها من النقابات المهنية المختلفة. ونشاطها لا يهدف الى تحقيق الربح، بل ينصب على ادارة شؤون المهنة، وتسييرها، وتخضع الى حكام القانون الخاص في ممارسة عملها المهني، و الى حكام القانون العام فيما يتعلق باستفادتها من امتيازات السلطة العامة. ومن ثم للمؤسسة العامة المهنية سلطة فرض رسوم على عضائها، ووضع لوائح داخلية ملزمة، وتسطير عقوبات تأديبية على من يخالف حكام هذه اللوائح. وللمؤسسة تمثيل المهنة او النقابة لدى الدولة، والغير. وتختلف عن تلك التي تنشأ المؤسسات العامة الاجتماعية من تحقيق الربح، وتهدف الى تقديم خدمات اجتماعية، وضمانات للمستفيدين، بغية حمايتهم من الاخطار المرتبطة بوضعهم الاجتماعي، ومن امثلة هذه المؤسسات العامة الاجتماعية الصناديق الوطنية للضمان الاجتماعي، و الصليب الاحمر، و الهلال الاحمر...

٢- تتكون المؤسسة العامة المهنية من مجموعة اشخاص تربطهم مصالح مشتركة، يتولون الاشراف على مصالحهم بانفسهم من خلال هيئة ينتخبونها لهذا الغرض. بينما المؤسسات العامة الادارية والصناعية والتجارية، فان القانون يحدثها لرعاية مصالح معينة ترى السلطة العامة تحقيقها عن هذا الطريق كما ان الشخصية المعنوية في هذه المؤسسات تنسب الى النشاط الذي تمارسه، وليس الى المنتفعين، او المستفيدين من خدماتها.

٣- المؤسسة العامة المهنية حرة في اختيار الهيئة التي تتولى ادارة مصالحها، بينما تتولى السلطة المركزية تعيين الاشخاص الذين يتولون ادارة المؤسسات العامة الصناعية او التجارية.

٤- يترتب على ما سبق، ان استقلال المؤسسة العامة المهنية اوسع نطاقا من استقلال المؤسسات العامة الصناعية او التجارية. لان هذه تعمل بانتظام تحت اشراف الدولة ورقابتها، بينما هذه خدمة عامة للمواطنين، مع خضوعها الى نظام قانوني معين.

د- التمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام:

يمكن التمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام، كلاهما تستهدفان تحقيق النفع العام، وتتمتعان بالشخصية المعنوية. الا ان المؤسسة العامة تعد مرفقا عاما، والمؤسسة الخاصة ذات النفع العام تعد مشروعا خاصا. ومن ثم فان الامر يستدعي بيان اهمية التمييز بينهما، ورسم الحدود الفاصلة بين طبيعة كل منهما، اي من حيث الخضوع الى احكام القانون العام او القانون الخاص، وبيان الجهة القضائية المختصة بالمنازعات بشأنهما.

ومن حيث انه يمكن القول ان المؤسسات العامة تخضع الى قواعد القانون الاداري، والمنازعات الناشئة عن نشاطها تدخل في اختصاص القضاء الاداري، اما المؤسسة الخاصة ذات النفع العام فتخضع الى قواعد القانون الخاص، والمنازعات الناشئة عن نشاطها تدخل في اختصاص القضاء العادي.

وعليه لا يكون مثل هذا التمييز بينهما بهذه الطريقة الاولى سهلا، وواضحا، لان معايير التفرقة بينهما تدق احيانا، لاختلاف النظام القانوني الذي يحكم كلا منهما.

وسنقف على ارادة المشرع وعلى موقف القضاء الاداري، يمكن بيان معايير التمييز بينهما على النحو الاتي:

١- معيار ارادة المشرع: وذلك فيما لو نص صك احداث المؤسسة على انها عامة او انها ذات نفع عام، ولكن قد يغفل المشرع في صلب صك انشاء المؤسسة التصريح صراحة عن صفتها، وحينئذ قد تكون التسمية المعطاة لها غير واضحة، عن طريق استعمال مصطلح شركة مثلا، كالشركة الوطنية للسكك الحديدية الفرنسية، فالعبرة من حيث طبيعة مؤسسة عامة.

٢- مصدر منشأ المؤسسة: فالمؤسسة العامة تكون في مصدرها فعالية شخص عام، اي شخص اداري، بينما المؤسسة الخاصة ذات النفع العام تكون من فعالية الافراد العاديين، ومع ذلك، يتفق النظر في هذا المعيار

... القضاء الاداري في بداية الامر، يبدو انه غير قاطع، لان الاجتهاد الاداري قد قبل مبدأ ادارة المرافق العامة من قبل افراد عاديين.

٣- معيار طبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسة: في معرفة فيما اذا كان النشاط عاما، او خاصا، ومدى ارتباطه بادارة عامة او بمصالح خاصة.

٤- معيار امتيازات السلطة العامة: كلما منح المشرع هيئة ما امكانية استعمال السلطة العامة، كلما كان بالامكان عدها مؤسسة عامة.

مع ذلك، وعلى الرغم من تعدد المعايير فانه لا يمكن الاعتماد على معيار محدد منها، بل يتعين الامر العودة الى كل منها، لمعرفة نوع المؤسسة، فيما اذا كانت عامة او ذات نفع عام، وان القاضي يلجأ الى المعايير الاخرى، في حالة الشك او الالتباس الموضوعية، كمبادرة الانشاء فيما اذا كانت عامة او فردية، ومدى ارتباط المؤسسة بادارة عامة، او بمصالح خاصة، ومعرفة مدى تمتعها بامتيازات السلطة العامة، ومدى خضوعها الى قواعد القانون العام.

خامسا- تمييز ادارة المؤسسات العامة عن طرق الادارة الحديثة:

قد تدير ادارة المرفق العام باسلوب الوكالة، سواء الوكالة المباشرة، او المشتركة (الاستغلال او فيها جانب عام وخاص)، او ادارته عن طريق الشركات المساهمة، او عن طريق التدبير المفوض، وقد يكون التدبير لاشخاص عامة، كما في مرفق توزيع الماء، وتكييفه، وقد يكون لاشخاص خاصة كما في عقود امتياز الاشغال العامة، وحديثا في عقود الالتزام.

والمؤسسة العامة هي من صنع الشخص العام، والمؤسسات الخاصة او المجموعات ذات النفع العام هي من صنع الافراد، والمجموعات ذات النفع الاقتصادي تدخل في اطار القانون التجاري، والمحاكم العادية، وفيما يتعلق بالامتياز نجد ان هناك مرافق عامة، او شبه عامة، كالنقل الحضري، والتزود بالماء، وتكييفه، قد تعطى الدولة شؤون تدبيرها الى اشخاص بعقود امتياز، وحديثا بعقود التزام، التدبير المفوض فهو عقد اداري تعهد السلطة الادارية بموجبه الى المفوض له داخل مجال محدد بتدبير مرفق عام صناعي، او تجاري، كتوزيع الماء، وتكييفه، ويتصرف التدبير المفوض الى المرافق العامة الجماعية.

وبناء على هذا التطور في طرق ادارة المرفق العام، تكون هذه مفهوم الهيئة العامة كالجامعات، والمشافي، و اسلوب المؤسسة العامة الصناعية، و التجارية، و الزراعية، وهذه شكل من اشكال اللامركزية المرفقية.

وهكذا نرى ان المؤسسة العامة كطريقة من طرق ادارة المرفق العام التقليدي، وبمنحها الشخصية المعنوية تتمكن من ادارته بطريقة مستقلة لتحقيق هدف فيه، قد تطورت، وهذا التطور رافقه خضوع المؤسسات العامة الى نظام قانوني متميز، يخضعها في قواعد القانون العام، والخاص، اي يخضعها في قواعد غير مألوفة في القانون الخاص.

ومن جهة اخرى نلاحظ ان الفقه التقليدي الذي يعول على النشاط الذي تقوم به المؤسسة العامة ويستهدف تحقيق الخدمة العامة، يطلق مصطلح الهيئة العامة على الهيئات التي تنشأ لادارة مرفق عام يقوم على تادية خدمة عامة، كالتعليم مثلا، ومصطلح مؤسسة عامة على الهيئات التي تمارس نشاطا اقتصاديا سواء كان صناعيا، او زراعيا، او تجاريا، او ماليا، او تعاونيا، مما كان يدخل اصلا في نشاط الافراد، او قطاع الاعمال الخاص، لان الدولة ارتأت ان تباشر هذا النشاط بسبب تدخلها في النشاط الاقتصادي للشعب، وعن طريق المؤسسات العامة.

وذهب جانب من الفقه الى اعتماد معيار المرفق العام للتمييز بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة، ورأى ان الهيئة العامة تقوم بادارة مرفق عام، اي خدمة عامة، اما المؤسسة العامة فتنشأ لتباشر نشاطا اقتصاديا، بينما رأى فريق اخر ان التمييز بينهما يقوم على معيار طبيعة النشاط، والغرض منه، فاذا كان النشاط يهدف الى تحقيق خدمة عامة كنا امام هيئة عامة، اما اذا كانت الخدمة التي تؤدى ذات طبيعة اقتصادية، وتدار وفق الطرق التجارية، كنا امام مؤسسة عامة.

غير ان فريقا من الاقتصاديين اخذ من المعيار المحاسبي معيارا للتفرقة بينهما يقول ان الهيئة العامة تسير وفق قواعد الحسابات الحكومية، اما

المؤسسات العامة فانها تمط الميزانيات التجارية، وحساب ربح وخسائر، وتعتمد على صول المحاسبة الخاصة.

بينما وجد فريق اخر التفرقة بينهما فى معيار الانتاجية، فالهيئة العامة تقوم بخدمات غير انتاجية، بينما المؤسسة العامة فتمارس نشاطا انتاجيا يتمثل فى بيع وخدمات مرتبطة بالانتاج السلعى.

من جهة اخرى راى جانب من الفقه ان فكرة الخدمة العامة التى تقوم على التفريق بين النوعين السابقين من المؤسسات العامة والهيئات العامة غالبا ما تختلط بالنشاط الاقتصادى الذى قد يتطلب تامين هذه الخدمة، وانه ليس من السهل تحديد المرافق الاقتصادية التى يعهد بها الى المؤسسات العامة.

ورغم وجاهة هذا القول فان جانبا اخر من الفقه راى ان هذا المعيار الذى يقوم على طبيعة النشاط، او الانتاجية، لا اساس فيه، ولا غموض للتمييز بين المؤسسات العامة والهيئات العامة، وان سبب الخلط يبدو كان مرجعه الى الخطا فى تطبيق هذا المعيار، لا فى الضوابط التى الا يتحدد فيه كل من النشاط الذى تمارسه المؤسسات العامة، والنشاط الذى تعتنقه الهيئات العامة على نوع مغاير فى اسلوب الادارة.

وعلى ضوء هذه التطورات، ويحسبان ان المؤسسة العامة طريقة من طرق ادارة المرافق العامة، فهى تتلاقى فى الاسلوب التى توجد فى طريقة الادارة المباشرة، والتى بموجبها تتولى الدولة ادارة المرافق العامة مباشرة، بينما فى حال المؤسسة العامة فان طريقة ادارتها تخفف العبء المنقى على عاتق الادارة.

وتتمتع المؤسسة العامة بنوع من الاستقلال المالى والادارى والفنى فى ادارتها، يمكنها الى حد كبير من التحرر من العبء الحكومى، ومن ثم تتمتع بحرية

وقوعه كثير مرونة. كما ان فكرة تخصص المؤسسات العامة بنوع معين من النشاط يحقق مبدأ التخصص في الادارة. وتزيد من الخبرة ويزودها بقدر كبير من الحرية، والاستقلال.

ومن خلال فكرة المؤسسات العامة يمكننا توفير ادارة فنية صالحة وقادرة على استخدام الاساليب المتبعة في المشروعات الخاصة في ادارة المرافق الصناعية، والتجارية، والزراعية. وهذا من شأنه ان يضمن حسن سير المرافق العامة، وزيادة انتاجها.

سادسا- إدارة المؤسسة العامة:

يقوم تنظيم المؤسسات العامة على اساس مهمة ادارة المؤسسة العامة في جهاز مؤلف من هيئتين متكاملتين هما: مجلس ادارة ويتولى سلطة التقرير في المؤسسة، ومدير عام يتولى سلطة التنفيذ.

أ- مجلس الإدارة:

في الواقع يثار التساؤل بشأن اختيار مجلس الادارة حول التمثيل من اعضاء المجلس هما:

١- المجلس الوظيفي (الإدارة الوظيفية):

يتكون المجلس الوظيفي من اعضاء متفرغين لديهم الخبرة والتجربة بعمليات المؤسسة، ويتم اختيارهم من المديرين التنفيذيين، ورؤساء الادارات المختلفة في المؤسسة، وذلك بالاستناد الى قدرتهم على تنفيذ الوظيفة المسندة اليهم، وقدرتهم على العمل كفريق يتحمل المسؤولية المشتركة.

ويتخذ اعضاء هذا المجلس القرارات ذات الطابع السياسي، مع مساعدتهم لمهمات القيادة اليومية للمؤسسة، وتنسيق وظائف ادارة مختلف الاقسام في المؤسسة، والوحدات التابعة لها.

كما يوجد مدير عام، او مدير ادارة، وهو عضو في المجلس، ويتولى عادة الشؤون الادارية العامة في المؤسسة.

ويتضح من هذا النموذج وجود نوع من التداخل بين وضع السياسة في المؤسسة وتطبيقها. ويمكن اللجوء الى هذا النوع من المجالس في المؤسسات التي تتسم بالتعقيد والاتساع في مجالات عملها وتشعبها.

ولكن من المآخذ على هذا النوع من المجالس انه يؤدي الى احلال سلسلة من سلطات اصدار الاوامر المتوازية وغير المتصلة محل سلطة واحدة لاصدار الاوامر. ومن ثم تكون سياسة الوصول الى القرارات بطريقة توفيقية. وعلى حد قول الاستاذ "جوبتا" "التي سوف لا يرضون اي شخص ما".

٢- المجلس التخطيطي (مجلس رسم السياسات) أو نمط الإدارة التخطيطية:

هو المجلس الثاني، اي مجلس رسم السياسات، او المجلس التخطيطي، فيقوم على وضع السياسة العامة للمؤسسة المعنية على ضوء القوانين والسياسات العامة التي تضعها السلطة التشريعية او التنفيذية في الدولة.

وفي هذا النوع من المجلس غالبا ما تكون وظائف اتخاذ القرار التي تسمى بالوظائف السياسية مفصولة عن وظائف الادارة اليومية التي تناط بالمدير التنفيذي، والذي يتولى قيادة العاملين، وتمثيل المؤسسة في علاقاتها الخارجية، وتأمين تنفيذ قرارات المجلس ويمكن ان يكون المدير عضوا في المجلس، او لا يكون.

ويمتاز هذا النوع من المجالس بان القرارات التي تتخذ تكون اكثر رشدا، ومنطقية.

ولكن من مآخذ هذا المجلس ان المسوولين عن وضع السياسة العامة للمؤسسة ليسوا هم انفسهم المسوولين عن تنفيذها، الامر الذي قد ينعكس على العلاقة بين المجلس والادارة. اذ يبين المجلس الى عد الادارة التنفيذية "طفلا عنيدا"، وتميل الادارة من جانبها الى عد اعضاء المجلس عناصر تسبب الضجر، والازعاج.

والاتجاه السائد في الوقت الحاضر الى تفضيل المجالس المختصة برسم سياسة المؤسسة على المجالس الوظيفية. ولعل المجالس التخطيطية التي تتولى رسم سياسة عامة للمؤسسة هو الغالب عموما.

وبناء عليه سنتناول بيان سلطتي التقرير و التنفيذ.

ب- سلطتي التقرير والتنفيذ:

١- سلطة التقرير:

وهي تعود الى مجلس ادارة المؤسسة العامة، وغالبا ما يبين المرسوم الصادر بانشاء المؤسسة العامة تشكيل مجلس الادارة، واختصاصاته. وتعد سلطة التقرير السلطة العليا التي تهيمن على شؤون المؤسسة، وهي التي تقترح السياسة التي تسير عليها المؤسسة، وتتخذ ما تراه لازما من القرارات من اجل تحقيق الغرض الذي قامت من اجله، وقد نصت حديثا كما تتولى هذه السلطة مهمة اصدار القرارات واللوائح الداخلية للمؤسسة، وكذلك القرارات المتعلقة بالشؤون الادارية والمالية والفنية، وهي التي تتولى الموافقة على مشروع الموازنة الخاصة بالمؤسسة، وهذه مسألة على غاية من الاهمية بالنسبة الى مجلس الادارة، كما تنظر في كل ما يرى الوزير المختص ضرورة عرضه من مسائل تدخل في اختصاص المؤسسة.

٢- سلطة التنفيذ:

يتولاها ويمثلها رئيس مجلس الادارة او المدير العام للمؤسسة العامة، حيث يقوم المدير العام بتصريف شؤون المؤسسة العامة، وتمثيلها امام القضاء بصفته الوظيفية، كما في صلاتها مع الاشخاص العامة والخاصة، ومن ثم فسلطة التنفيذ تكون مسؤولة عن مدى تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس ادارة المؤسسة بغية تحقيق اغراضها واهدافها.

سابعا- طرق انشاء المؤسسات العامة وزوالها:

يتفق الفقه والقضاء على ان اختصاص انشاء المرافق العامة القومية يعود الى السلطة التشريعية دون غيرها، اي انها يجب ان تنشأ بقانون، خاصة عندما يتضمن هذا الانشاء فرض قيود على حريات الافراد، او يقضي ان تدار المؤسسة بطريق الادارة المباشرة من الدولة، اي بطريق الاحتكار التام للدولة.

وفي الواقع هذا ما ذهب اليه المشرع الدستوري في فرنسا عندما قضى ان احداث المرافق العامة يعود الى المشرع، ويدخل ضمن اختصاصه الغاؤها.

ودور المشرع فى فرنسا ينحصر فى الواقع فى انشاء المؤسسات العامة الجديدة. بينما المؤسسات العامة الصناعية و التجارية القائمة قبل دستور ١٩٥٨ فالامر بشأنها يعود الى السلطة التنفيذية.

ويخطئ تدخل المشرع احدى صورتين: اما باصدار قانون خاص لانشاء موسسة عامة بعينها، و اما باصدار قانون يحدد فيه الخطوط العريضة لانشاء المؤسسات العامة، وتترك عملية انشاء مؤسسات عامة بقرار من السلطة التنفيذية.

وفيما يتعلق بالغاء المؤسسة العامة فطريقة الغائها تتم فى الواقع وفق الاداة القانونية التى نشأت بها، فان نشأت بقانون فيكون الغاؤها بقانون، وما نشأت بمرسوم فيتم الغاؤها بمرسوم.

وبصورة عامة فان الغاء المؤسسة العامة يدخل فى اطار السلطة التقديرية للادارة، ويكون لها تحويلها الى شركة مساهمة، او تصفيتها، وهنا تعود ملكيتها الى خزينة الدولة، وحينا يسمح القانون بادماج او اندماج المؤسسات العامة، او الشركات العامة، وعندها تصبح كشركة مساهمة عامة، او يسمح بتحويلها الى شركة عامة قابضة.

وفى بعض الاحيان اذا كانت اموال المؤسسة العامة مخصصة لهدف معين، وتم الغاؤها، فيتم قرار بتم اعطاء اموالها الى شخص اعتبارى يتابع الهدف ذاته.

ومن جهة اخرى، ونظرا لاهمية الابعاد المتصلة باحداث المؤسسات العامة تجدر الاشارة الى ان هذا الموضوع طرح فى حلقة بحث نظمتها الامم المتحدة فى جنيف عام ١٩٦٦ حول موضوع "تنظيم المؤسسات العامة وادارتها". وقدمت فى هذه الحلقة نماذج ثلاثة لاحداث المؤسسات العامة:

١- النموذج الأول- الأخذ بوحدة القانون:

ويضمن هذا النموذج التنسيق بين المؤسسات العامة، وبينها وبين اجهزة الدولة الاخرى، وخصوصا الاجهزة الرقابية والمالية، كما يضمن تحديد المعايير التى يتقرر فى ضوئها انشاء المؤسسات العامة، ويضمن ارتباط نشاط المؤسسات باهداف السياسة العامة للدولة، واتجاهاتها، ومن شأنه كذلك ان يضمن توزيع الادوار والسلطات والمسوولية فى المؤسسة، فضلا عن تحديد الكيفية التى يتم بها معاملة موظفى المؤسسات العامة.

٢- **النموذج الثاني: تعددية القوانين المتعلقة بإحداث المؤسسات العامة:**

يضمن النموذج التعددي للبرلمان المعرفة التامة بأوضاع المؤسسات العامة، ونشاطاتها، ومناقشتها بصورة مفصلة. كما أن اصدار قانون بكل مؤسسة من المؤسسات قد يشكل مطلباً اساسياً نظراً للتباين في المشكلات بين مؤسسة وأخرى. ويجعل القانون بصورة اكثر دقة الادوار، والمسؤوليات، ومدى التدخل الوزاري في اعمال كل مؤسسة على حدة.

٣- **النموذج الثالث: النموذج التوفيقي:**

يقوم هذا النموذج على الاخذ بقانون عام موحد يحكم النظام القانوني للمؤسسات العامة، الى جانب النصوص الخاصة بكل نوع من انواع المؤسسات العامة.

ومع ان معظم الدول تحبذ وجود قانون عام يطبق على المؤسسات العامة، ويحكم سير عملها، فيوحد العمل، ويسهل عملية الرقابة، والتنسيق، فان خصائص المؤسسات العامة، وتمايزها عن مؤسسة عامة الى اخرى، يقضي بضرورة وجود قانون عام يطبق عليها، فضلاً الى نظم خاصة لكل من المؤسسات التي تتشابه في هذا.

ومن الطبيعي ان يتضمن القانون العام القواعد التي تكفل تحقيق المؤسسات العامة لاغراضها، ويكفل التنسيق المطلوب فيها.

المبحث الثالث

النظام القانوني للمؤسسات العامة في سورية

صدر في سورية المرسوم التشريعي رقم (١٨) لعام ١٩٧٤ الناظم لاحكام المؤسسات العامة. وطبق تسمية الهيئات العامة على المؤسسات العامة ذات الطابع الاداري. وتسمية المؤسسات العامة على المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي. ثم الغي بالمرسوم التشريعي رقم (٢٠) لعام ١٩٩٤. وأخيرا صدر القانون رقم (٣) تاريخ ٩ / ١ / ٢٠٠٥ الناظم لاحكام المؤسسات العامة والشركات والمنشآت العامة.

وجاء في المادة (١) من القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالمؤسسات العامة. والشركات والمنشآت العامة. تعريف المؤسسة العامة بانها: "شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والاداري. ويشارك في تنمية الاقتصاد الوطني. ويمارس عملا ذا طابع اقتصادي بنشاطه المباشر. او بالاشراف على عدد من الشركات العامة والمنشآت العامة ذات الاغراض المتماثلة. او المتكاملة. والتنسيق فيما بينها".

اما الشركة العامة او المنشأة العامة فقد ورد تعريفها على انها: "شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والاداري. ويشارك في تنمية الاقتصاد الوطني. ويتكون من وحدة او مجموعة وحدات اقتصادية تمارس عملا زراعيا. او صناعيا. او تجاريا. او ماليا".

اما نقاط التمييز بين المؤسسات العامة والهيئات العامة فتبدو في الاتي:

١- تقوم الهيئة العامة اساسا على تقديم خدمات عامة. من دون ان تستهدف الربح بصفة اصلية. اما المؤسسة العامة فتنهض بممارسة نشاط من طبيعة اقتصادية. او صناعية. او زراعية. او تجارية.

٢- تاخذ موازنة الهيئة العامة شكل الموازنة العامة للدولة. حيث تؤول الى الدولة جميع ارباحها. وتتحمل جميع خسائرها. اما موازنة المؤسسة العامة فتاخذ شكل الموازنات التجارية.

٣- رقابة الدولة على الهيئات العامة اكثر اتساعا منها على المؤسسات العامة. تخضع المؤسسة العامة لنوعين من الرقابة على نشاط الشركات التابعة لها.

أولا- انشاء المؤسسات العامة:

حددت المادة (٤) من قانون الموظفين الاساسي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ طريقة احداث المرافق العامة. فنصت على ان "تحدث المصالح العامة والوظائف العامة وتلغى بقانون. اما الادارات العامة المؤقتة فتحدث بمرسوم لدى مجلس الوزراء ضمن حدود الاعتمادات الاجمالية المفتوحة في الموازنة".

اما قانون العاملين الاساسي رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٤، فقد نص في المادة (٢) منه على ان "يتم احداث الجهات العامة على الشكل الاتي:

١- يتم احداث الجهات العامة ذات الطابع الاداري بقانون.

٢- يتم احداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم.

٣- يتم احداث البلديات ووحدات الادارة المحلية وفقا للقوانين والانظمة النافذة بهذا الشان.

ويتم تحديد مهام و اختصاصات الجهة العامة في صك احداثها".

وعليه، فان احداث الادارات العامة المؤقتة والجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي يتم بمرسوم. اما احداث المصالح العامة والجهات العامة ذات الطابع الاداري فيتم بقانون من السلطة التشريعية. اما الغاء المرفق العام فيدخل ضمن اختصاص الجهة التي احدثته.

ومن الطبيعي ان يتضمن القانون العام القواعد التي تكفل تحقيق المؤسسات العامة لاغراضها، ويكفل التنسيق المطلوب فيها.

وفي هذا الاطار جاء النص في قانون المؤسسات العامة والشركات العامة لسنة ٢٠٠٥، على ان "يتم احداث المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشاة العامة بمرسوم، وذلك دون التقيد بالاصول والاجراءات المنصوص عليها في قانون التجارة". كما نص على ان تعد كل من المؤسسة العامة والشركة

العامة والمنشأة العامة تاجرا في علاقاتها مع الغير. وتمارس جميع النشاطات المترتبة على ذلك.

ثانيا- عناصر انشاء المؤسسة العامة:

حدد قانون المؤسسات العامة العناصر الواجب ان يتضمنها صك احداث المؤسسة العامة. وبشكل خاص العناصر الاتية: اسم المؤسسة العامة، ومركزها، والغرض الذي حدثت من اجله، ورأس مالها، والعناصر المكونة له، وجهة ارتباطها.

ويساعد تحديد هذه العناصر في معرفة الوزارة التي تتبعها المؤسسة العامة، ومعرفة المرجع المختص بممارسة الرقابة عليها، ومعرفة الغاية التي تسعى لتحقيقها المؤسسة ضمن الاهداف الاساسية للدولة، وكذلك تحديد جهة الاختصاص القضائي التي تخضع لها المؤسسة.

ومن الناحية العملية تجدر الاشارة الى ان الوزير المختص، وفي القطاع الذي يتعلق به نشاط المؤسسة العامة، يقوم بتنسيب الاقتراح الخاص باحداثها الى مجلس الوزراء لدراسته، ثم يحال بعد ذلك في صورة مشروع قانون الى السلطة التشريعية للموافقة عليه في صيغة قانون.

كما ان احداث المؤسسة العامة يستجيب الى مجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية التي تحكم نشأتها. والعوامل السياسية تتقدم في الواقع على العوامل الاقتصادية، وان كانت هذه تسبق بدراسات قانونية، وفنية، وتنظيمية. وان مجرد انشاء اية مؤسسة عامة للنشاط الاقتصادي يجب ان يقوم على اسس علمية سليمة، والا يغالى في احداث المؤسسات العامة من دون مبررات قوية، وجدية، كتحديد معايير الانتاج الحدي، والعمالة المثلى، والعوائد الاقتصادية والاجتماعية. وفي دراسة الجدوى الاقتصادية يجب ان تتضمن الدراسة تحديد دور المؤسسة في الاقتصاد القومي، وبصورة خاصة مدى مساهمة المؤسسة في الناتج القومي الاجمالي، ومدى مساهمتها في دعم ميزان المدفوعات، ومساهمتها في خلق فرص العمل على المستوى الوطني والقومي.

كما يجب ان تتضمن الدراسة دراسة السوق والخامات الاساسية والعمالة، فضلا عن دراسة الموقع، والتقرير التفصيلي، والمواصفات الفنية، والاشراف على التنفيذ.

من جهة اخرى، وفيما يتعلق بشركات الاقتصاد المختلط التي تملك الدولة الاكثرية من رسمالها، في كثر من (٥٠)٪، فان كان الوضع القانوني لا يختلف عن النظام القانوني لمؤسسات الدولة بشكل عام، الا ان دور الدولة لا يقف عند حد الرقابة، بل يمتد ليشمل مدى ملاءمة نشاط الشركة للاقتصاد القومي في مجمله، فهذه الشركات تهدف الى تحقيد نشاط اقتصادي يحقق نفعا عاما، وتتدخل الدولة في توجيهه، وتسيده في ترتيبه، وتعيين معظم المديرين فيه، وتسيطر على خلال معظم اسهمه.

ما يثار المفاضلة بين نموذج المؤسسة العامة او الشركة العامة، فيمكن القول من الناحية الفقهية انه كلما كان النشاط الاقتصادي على مستوى عال من الاهمية للاقتصاد القومي، كان نموذج المؤسسة العامة افضل من نموذج الشركة العامة، رغم ان المؤسسة العامة هي اداة رقابية على الشركة العامة، ويحسن ذلك عندما يحجم القطاع الخاص عن المشاركة في شركات صناعية او تجارية معينة، فانه يفضل نموذج المؤسسة العامة. اما نموذج الشركة العامة فيكون عندما يكون لدى الحكومة الرغبة في اعطاء مرونة اكثر لادارة المشروع في رسم سياسته، وتنفيذها، اذ يتمتع المدير العام فيه بوسع صلاحيات في ادارة شؤونه، ويكون مسؤولا عن النتيجة الخطأ، وحسن سير العمل.

ثالثا- تنظيم المؤسسات العامة وادارتها:

يقوم تنظيم المؤسسات العامة على اسناد مهمة ادارة المؤسسة العامة الى جهاز مؤلف من هيئتين متكاملتين، هما: مجلس ادارة يتولى سلطة التقرير في المؤسسة، ومدير عام يتولى سلطة التنفيذ.

وقد حدد المشرع السوري بنمط المجالس التخطيطية، اذ نص القانون على ان مجلس الادارة هو السلطة المختصة برسم السياسة التي تسير عليها المؤسسة العامة.

وعليه سنتناول دراسة تشكيل مجلس الادارة، واختصاصاته، ثم المدير العام واختصاصاته.

أ- مجلس الإدارة:

١- تشكيل مجلس إدارة المؤسسة العامة:

نصت المادة (١٠) من القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠٥ الناظم للمؤسسات العامة على تشكيل مجلس ادارة المؤسسة العامة على الشكل الآتي:

المدير العام	رئيساً
معاون المدير العام	عضواً ونائباً للرئيس
مدير التخطيط في المؤسسة	عضواً
مدير الشؤون المالية في المؤسسة	عضواً
احد المديرين يسميه الوزير المختص (فني- تجاري- استثماري...) بحسب طبيعة العمل في المؤسسة	عضواً
ممثلان عن العمال يسميهما المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال	عضوين
ممثل عن التنظيم الفلاحي يسميه الاتحاد العام للفلاحين وذلك بالنسبة للمؤسسات التي لها علاقة بالقطاع الزراعي	عضواً

كما يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وبناء على اقتراح الوزير المختص، اضافة ممثل او اكثر من خارج المؤسسة من الجهات العامة الاخرى، الى عضوية مجلس الادارة.

٢- اختصاصات مجلس الإدارة:

مجلس الادارة هو السلطة المختصة برسم السياسة التي تسير عليها المؤسسة لتحقيق الغرض الذي قامت من اجله، ويتمتع بالصلاحيات في ادارة المؤسسة، وتسيير اعمالها، ويعد مسؤولاً مسؤولية كاملة عن قراراته، وحسن تنفيذها، وعن الادارة الاقتصادية للمؤسسة، وتحقيق الربحية الاقتصادية لها وفق سياسة الدولة، وخطتها العامة.

ومجلس الادارة وفق قانون التجارة السوري مسؤول بصورة خاصة عن حسن تنفيذ خطط الانتاج، والاستثمار، والتصدير، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، بهدف تحقيق ربحية مناسبة من العمل المستثمر، ويتولى:

١- وضع مشاريع المبادئ الاساسية والانظمة المنصوص عليها في المادتين (٨) و(٩) من القانون، ورفعها الى الجهات المختصة لاصدارها، أي مشروعات الأنظمة المالية، والمحاسبية، والأنظمة الخاصة بالمخازن، والتكاليف، والأنظمة الخاصة بالمشتريات، والمبيعات، والأنظمة الخاصة بالمخازن، والتوزيع، والمستودعات، والأنظمة المتعلقة بالعاملين، والتعيين، والإعلان.

٢- وضع المعايير ومعدلات الاداء بالنسبة الى المؤسسة العامة، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها.

٣- رسم سياسات الانتاج، والاهداف، والتصدير، والتسويق، والاستثمار، والعمالة، والتربية، والاسعار، ومتابعة الشركات العامة، والمنشآت العامة، في تحقيقها للاهداف التي تقررها الدولة في هذا الشأن.

٤- وضع الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية التي تكفل تطوير الانتاج وحكمه للرقابة على جودته، وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداما فعالا، وكل ما من شأنه زيادة الانتاج، وكفايته، وذلك بالنسبة الى المؤسسة العامة، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها.

٥- اقرار الخطة السنوية للشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها، وتتضمن هذه الخطة: خطة الاستثمار، خطة الانتاج، خطة التجارة، خطة اليد العاملة، خطة التكاليف والربحية، الموازنة التقديرية.

٦- التنسيق بين الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها، والعمل على حل ما ينشأ بينها من خلافات.

٧- دراسة التقارير ربع السنوية، والسنوية، وغيرها، التي يتقدم بها المدير العام للمؤسسة العامة، او الشركة العامة، او المنشأة العامة، الى المجلس حول تنفيذ خطط المؤسسة، والشركات والمنشآت العامة التابعة لها، وعن مركزها المالي، والخطة المزمع القيام بها في المستقبل.

٨- دراسة كل ما يرى الوزير، او المدير العام، او ممثلو العمال في مجلس الادارة، عرضه من القضايا التي تتعلق بنشاط المؤسسة العامة، وشركاتها العامة، ومنشآتها العامة.

٩- اقرار نتائج المناقصات، وطلبات عروض الاسعار، والتعاقد بالتراضي، التي تبلغ او تزيد قيمة كل منها عن مليون ليرة سورية، ويجوز تعديل هذا المبلغ بقرار من مجلس الوزراء.

وينعقد مجلس ادارة المؤسسة العامة برئاسة الوزير المختص، ويختص في المسائل الاتية:

١- اقرار الخطة السنوية للمؤسسة العامة، واقرار الخطة السنوية الموحدة للمؤسسة العامة، وشركاتها العامة ومنشآتها العامة، ضمن اطار الخطة الخمسية للدولة، من دون الاخلال بالصلاحيات الممنوحة لهيئة التخطيط والتعاون الدولي بمقتضى القوانين والانظمة النافذة، وكذلك الخطط السنوية في ضوء نتائج تقارير مؤشرات تقويم الاداء السنوي.

٢- اقرار الميزانية الختامية السنوية، وحساب الارباح والخسائر للمؤسسة العامة، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها، وتقويد ادائها، وابراء ذمة اعضاء مجلس ادارتها، ولجانها الادارية، ويعد مجلس الادارة في هذه الحالة في منزلة الهيئة العامة للمساهمين بالمعنى المقصود في قانون التجارة السوري على ان ينضم اليه مندوب عن الجهاز المركزي لرقابة المالية، وتطبق فيما يتعلق بمسؤولية اعضاء مجلس الادارة واللجان الادارية الاحكام المنصوص عليها في قانون التجارة السوري، وذلك في كل ما لم يرد عليه نص في القانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥، وينشر القرار الصادر عن الهيئة العامة للاعضاء، حسب الحال، بعد الاطلاع على قرارات مندوب المحاسبة عن الجهاز المركزي لرقابة المالية، وتقارير مؤشرات تقويم الاداء السنوي، خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة شهور من تاريخ صدار قرار قبول اعتماد السنة المالية المنتهية.

٣- اقتراح زيادة راس مال المؤسسة العامة، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها، والقاصه، وبناء قرار الزيادة او النقصان بقرار من المجلس الاعلى للتخطيط.

٤- انشاء وحدات اقتصادية ودمجها وتجزئتها والغاؤها.

٥- ولمجلس الادارة ان يستعين في ممارسة اختصاصاته بمن يراه مناسبا من الخبراء، والاختصاصيين، والتعاقد مع الخبراء، والمستشارين، والمكاتب الاستشارية المحلية، والعربية، والعالمية، وعلى مسؤوليته، وحسب الحاجة الفنية، ولغرض محدد، ولمدة محددة غير قابلة للتجديد او للتمديد، الا بموافقة رئيس مجلس الوزراء.

ب-المدير العام:

يتولى المدير العام ادارة المؤسسة العامة، وتصريف الامور فيها، وهو رئيس مجلس الادارة، ويقوم بتنفيذ قرارات مجلس الادارة، ويتمتع في حدود القوانين والانظمة باوسع الصلاحيات في ادارة شؤون المؤسسة العامة، ويكون مسؤولا امام الوزير بالنسبة عن حسن سير العمل فيها، كما يمثل المؤسسة في صلاتها الخارجية، فيمثلها امام القضاء والغير، وله ان يوكل من يعتمده لذلك.

١- تعيينه:

يعين المدير العام بمرسوم على ضوء مؤهلات يتمتع بها، يحدد فيه جزاءه وتعويضاته.

كما يعين معاون المدير العام والمديرون في المؤسسة العامة بقرار من الوزير بناء على اقتراح المدير العام، ضمن الشروط المنصوص عليها في القوانين والانظمة.

٢- اختصاصاته:

يتولى المدير العام للمؤسسة العامة الصلاحيات الاتية:

١- تنفيذ قرارات مجلس الادارة.

٢- ادارة المؤسسة العامة، وتطوير اساليب العمل فيها، وتحديد جزائها.
٣- ممارسة حق التعيين وفق الاحكام المقررة بهذا الشأن في القوانين والانظمة النافذة.
٤- ترفيع العاملين في المؤسسة العامة، ونقلهم، وندبهم، في حدود القوانين والانظمة النافذة، وحسب ما تراه من احتياجات في الموازنة.
٥- منح المكافآت التشجيعية في حدود الاعتمادات المرصدة، وفرض العقوبات بالنسبة الى العاملين فيها، في حدود القوانين والانظمة النافذة.
٦- تفويض معاون المدير العام والمديرين ببعض اختصاصاته.
٧- الاشراف على اعمال الشركات العامة، والمنشآت العامة، ورقابتها.
٨- والمدير العام في المؤسسة العامة هو عاقد النفقة فيها، ولـه ان يفوض بعض تلك الصلاحيات من يعتمده بذلك ضمن الحدود والشروط التي يحددها.
٩- كما يجب على المدير العام تقديم تقارير ربع سنوية، وسنوية، حول تنفيذ خطط المؤسسة العامة، والشركات والمنشآت العامة التابعة، وعن مركزها المالي، الى مجلس ادارة المؤسسة العامة.

رابعا- النظام المالي للمؤسسة العامة:

تعد اموال المؤسسة العامة اموالا عامة، وتجري عليها قواعد واحكام المتعلقة بالاموال العامة، اما اموال المؤسسات العامة التي تمارس نشاطا تجاريا وصناعيا وزراعيا وماليا فلا تعد اموالا عامة، ما لم ينص القرار الصادر بانشائها على خلاف ذلك، او خصصت فعلا لمنفعة عامة. وهذا ما قضت به المادة (١٠١) من القانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥ بقولها: "مع مراعاة احكام قانون العقوبات الاقتصادي، تعتبر اموال المؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها من اموال الدولة الخاصة، الا ما خصص منها لمنفعة عامة بقانون".

كما ان المشرع قضى ان تمسك حسابات المؤسسة وفق اسس المحاسبة التجارية والصناعية، وتنظيم موازنتها على هذا الاساس.

أ- رأس مال المؤسسة:

يتكون رأس مال المؤسسة العامة من:

١- النصيب المدفوع في رؤوس اموال الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

٢- الاموال التي تخصصها الدولة لها.

٣- قيمة الموجودات الثابتة فيها، والاستثمارات المخصصة لها.

٤- العناصر الاخرى التي يحددها مرسوم انشائها، وقرار زيادة رأس مالها.

اما موارد المؤسسة العامة فتتكون من:

١- صافي ارباح الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

٢- الاحتياطات واقساط استهلاكات الموجودات الثابتة للمؤسسة العامة، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها.

٣- القروض والتسهيلات الائتمانية.

٤- ما تخصصه الدولة من الاعتمادات.

٥- الموارد الخاصة الناتجة عن نشاط المؤسسة العامة، وعن بدل الاعمال والخدمات التي تؤديها الى الغير.

اما حول كيفية استخدام المؤسسة العامة لمواردها، فقد قضى القانون ان يتم وفق الاتي:

١- تمويل خططها، وتغطية نفقاتها، وما تستلزمه طبيعة نشاطها الموكلة اليها.

٢- اعتماد صرف في موازنة المؤسسة على النشاطات الثقافية والاجتماعية للمؤسسة العامة، والشركة العامة، والمنشأة العامة، وتحدد بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال، وبناء على اقتراح مجلس ادارة المؤسسة العامة، سن صرف هذا الاعتماد.

٣- توريد الفائض من موارد المؤسسة الى صندوق الدين العام.

وتقوم المؤسسة العامة او الشركة العامة او المنشأة العامة باعتماد معايير ومعدلات الاداء لنشاطاتها كافة. ويجوز صرف نسبة (١٠)% كحد اقصى

من الارباح السنوية الصافية للعاملين فيها. و كل تزيد عن الارباح الصافية المحددة في معدلات الاداء و المعايير المعتمدة. وذلك للجهات التأسيسية فقط. وتحدد الجهات التأسيسية بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء.

وتلتزم المؤسسة العامة ان تعقد القروض. سواء كانت داخلية. و خارجية. وكفالة لغيرها من الدولة. كما يحق لها تلقى التبرعات والهبات والوصايا المختلفة على ان تستخدم في الاغراض التي حددت من قبل.

ويحق للمؤسسة العامة الاستملاك للنفع العام. اي لاقامة المشروعات العامة. و المنشآت العامة. و توحيد الاقتصادية. و توسيعها. وذلك وفقا لاحكام قانون الاستملاك.

وتعفى من تقديم الضمانات والكفالات للادارات. و المؤسسات العامة. و البنوك. وجميع الهيئات. و الشركات العامة. و المنشآت العامة التابعة لى القطاع العام. وذلك بالنسبة الى المناقصات التي تشترك فيها. و العقود التي تجريها.

كما تعفى من تقديم الكفالة في الاجراءات القضائية. وذلك في الاحوال التي يفرض عليها القانون هذا الالتزام.

ب- موازنة المؤسسة العامة:

للمؤسسة العامة موازنة مستقلة. وتخضع الى حكم خاصة بها. ولا تسري عليها الاحكام المتعلقة بالموازنة العامة الا بنص صريح.

وقد ميز القانون المالي الاساسي الصادر عام ١٩٦٧ بين المؤسسات العامة ذات الطابع الاداري والمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي. وقصر مفهوم الموازنة المستقلة على المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي. وذلك من خلال الاعتراف لهذه المؤسسات بوضع موازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة. وهذا يعد استثناء من مبدأ وحدة الموازنة. ويجلى النظام القانوني لصلة بين الموازنات المستقلة للمؤسسات العامة والموازنة العامة للدولة على الشكل الاتي:

- في حال كان رصيد الموازنة المستقلة دائنا. فان هذا الفائض يظهر في قسم واردات الموازنة العامة. اما اذا كان رصيدها مدينا. فانه يفتح مقابل ذلك اعتماد في قسم النفقات من الموازنة العامة للدولة للتغطية العجز.

- تعد السنة المالية للمؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة هي السنة المالية للدولة.

من جهة اخرى، يجب على الشركات العامة والمنشآت العامة ان تنجز موازناتها قبل شهرين على الاقل من بداية السنة المالية، ثم ترفعها الى المؤسسة العامة كي تقوم بدراسة مشروعات الموازنات التقديرية واجراء التعديلات اللازمة عليها، بعد ذلك ترفعها الى مجلس ادارة المؤسسة لاستكمال اجراءات اقرارها.

وتخضع الموازنات المستقلة الى رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

خامسا- الرقابة على المؤسسات العامة:

من الاحكام العامة التي تخضع لها المؤسسات العامة هو تمتعها بالاستقلال الاداري والمالي والفني ازاء السلطة التي انشأتها. ومن منطلق هذا الاستقلال يجدر الحديث عن الرقابة على المؤسسات العامة، هو الاستثناء وليس اصلا، لان المؤسسات العامة كاشخاص اعتبارية عامة تتمتع بالاستقلال، والاصل في هذا الاستقلال هو حرية الشخص الاعتباري في ادارة شؤونه بنفسه. ومن ثم فان تبعية المؤسسات العامة الى الجهة الادارية التي تلحق بها ليست تبعية ادارية ولا تخضع لها خضوعا رئاسيا، وليس للجهة الادارية التي تلحق بها المؤسسات العامة سوى حق الرقابة الادارية عليها، وهذه الرقابة تختلف في مداها ونطاقها باختلاف الدول، وباختلاف ظروف كل دولة.

وبخضوع المؤسسات العامة الى الرقابة يتبين جليا ان استقلالها ليس استقلالا مطلقا، وانما هو استقلال نسبي، وهذا الاستقلال مقيد بقيدين هما:

١- <u>قيد التخصص:</u> ان كل مؤسسة عامة مقيدة بالغرض الذي انشئت من اجله، فكل مؤسسة عامة، او شركة عامة، تكون متخصصة في قطاع معين، او غرض معين، ولا يجوز لها ان تتجاوز الغرض المحدد الذي انشئت من اجل تحقيقه، كقطاع الصحة، او التعليم، او الطرق...

٢- <u>قيد الرقابة:</u> هو قيد يفرضه المشرع على المؤسسات العامة لضمان سلامة ممارستها للحقوق والامتيازات والسلطات التي منحها لها المشرع بغية تمكينها من تحقيق اهدافها.

والرقابة بشكل عام هي: "مطابقة العمل المطلوب القيام به على ما يتم فعلا". و: "التحقق من ان التنفيذ يتم في مختلف مراحله وفقا لما هو مقرر في الخطة". ويمكن ان تعني: "الاشراف والمراجعة التي تقوم بها سلطة اعلى بقصد التعرف على سير العمل".

ويترتب على هذا التصور لمفهوم الرقابة ان قرارات مجالس ادارة المؤسسات العامة تعد في الاصل نافذة من تلقاء ذاتها. ان تصديق السلطة المركزية عليها هو في منزلة الاستثناء. وبالقدر الذي يسمح به القانون، او قرار انشاء المؤسسة، ومن ثم يكون من الضروري عند وضع القانون المنشئ للمؤسسة العامة اقامة توازن عملي بين الاستقلال الذي يمنح للمؤسسة، والرقابة التي تمارس عليها.

من جهة اخرى، فالرقابة التي تنصب على المؤسسات العامة تكون رقابة لاحقة، لا سابقة، حيث لا تتضمن مفهوم الاشراف الذي يقتضي المتابعة الدائمة لسير العمل، كما لا تتضمن التوجيه الذي يستتبع التدخل المسبق لاصدار التوجيهات. فالاشراف والتوجيه لا ينسجمان مع مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة.

أ- الهدف من الرقابة على المؤسسات العامة:

تهدف الرقابة على المؤسسات العامة الى:

١- التحقق من تطبيق التوجيهات التي ترسمها السياسة العامة في الدولة.
٢- التأكد من ان اعمال المؤسسات العامة، وسياستها، تنسجم والاهداف التي تضعها الدولة.
٣- التثبت من وجود حالة من الانسجام بين هذه المؤسسات والجهات الاخرى في الجهاز الحكومي، والتي تتبع عملا متقاربا من حيث طبيعته.
٤- التثبت من قيام المؤسسات العامة باعمالها بدرجة عالية من الكفاءة، والاقتصاد في النفقات.
٥- الوقوف على جميع المعلومات المتعلقة بالمؤسسات العامة، من اجل الحكم على نوعية الانتاج، وكيفية تصريف المنتجات.

ب- صور الرقابة:

يمكن تحديد صور الرقابة بشكل عام وفق للاسس والمفاهيم الاتية:

١- حسب الجهة التي تمارس الرقابة، وتقسم الى: رقابة داخلية، ورقابة خارجية.

٢- حسب توقيت تنفيذ الرقابة، وتقسم الى: رقابة مسبقة، ورقابة لاحقة، ورقابة انية، او مرافقة، او متزامنة.

٣- الرقابة حسب تنفيذها، وتقسم الى: رقابة التقانية بالعينات، ورقابة كاملة، او تامة.

٤- حسب طبيعة الرقابة القانونية وجدواها، وتقسم الى: رقابة مشروعية، ورقابة كفاية الاداء.

ج- الرقابة على المؤسسات العامة في سورية:

قبل الحديث عن الرقابة على المؤسسات العامة، نرى من المناسب استعراض الانظمة المالية والادارية المطبقة في القطاعين الاداري والاقتصادي، واهمها القانون المالي الاساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٧٢) لعام ١٩٧٠، وقد تضمن تقسيم الدولة وبرامجها المؤسسات العامة ذات الطابع الاداري، والمؤسسات والشركات الاقتصادية بموازنات مستقلة، وترتبط بالموازنة العامة للدولة وفق نظام الفائض، سواء كان موجبا او سالبا.

وقد حدد القانون الاجراءات التي ينبغي اتباعها في اعداد الموازنة العامة للدولة وموازنة المؤسسات العامة بدءا من تجميعها، وتبويبها، واعتمادها من قبل رئاسة مجلس الوزراء، وانتهاء برفعها الى السلطة التشريعية لاقرارها.

وكذلك المرسوم التنظيمي رقم (٣٦) لعام ١٩٧٤ المتضمن النظام المالي للمنشآت والشركات والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي الخاضعة الى حكم المرسوم التشريعي رقم (١٠١) لعام ١٩٦٤ المعدل بالمرسوم التشريعي (٢٠) لعام ١٩٩٤، والقانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥ والمرسوم رقم (٣٦٠٣) لعام ١٩٧٧ المتضمن النظام المالي لشركات الانشاءات العامة الخاضعة الى حكم القانون رقم (١) لعام ١٩٧٦.

وتتمثل الرقابة على المؤسسات العامة في سورية في رقابة الحكومة المركزية من جهة، والرقابة الخارجية التي تمارس من قبل الجهاز المركزي

للرقابة المالية، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. وفيما يلي سنعرض لهذه الرقابة:

١- رقابة السلطة المركزية:

تهدف رقابة السلطة المركزية على المؤسسات العامة الى ضمان شرعية اعمال هذه المؤسسات، وتسهيل نشاطاتها في سبيل تحقيق اهدافها.

وتمارس السلطة المركزية رقابة على المؤسسات العامة من خلال تعيين اعضاء مجلس ادارة المؤسسات، واصدار التوجيهات اللازمة لضمان حسن سير العمل فيها، وذلك لتأمين الربط بين الادارة اليومية للمؤسسة والسياسة العامة التي تحددها الدولة.

والرقابة الادارية تمارسها السلطة المركزية على قرارات المؤسسات العامة التي يكون لها تأثير على مصير المؤسسة. كما يمارس المحافظون رقابة غير مباشرة على المؤسسات العامة الواقعة في نطاق محافظاتهم.

وتمارس الجهات الوصائية رقابتها على المؤسسات العامة بمقتضى القانون الذي يحدد سلطة هذه الجهات، وفي ضوء التحقق من انطباق نشاط المؤسسات العامة مع القوانين والانظمة، وتوافقه مع المصلحة العامة، ومع الغاية التي وجدت من اجلها المؤسسة العامة.

على ان رقابة سلطة الوصاية لا تصل الى حد الحلول محل سلطة المؤسسة العامة، او تعديل قراراتها، بل لها طابع التوجيه والتوصية بغية التأكد من احترام القانون، وتأمين حماية المصلحة العامة من جهة، ومصلحة المؤسسة العامة من جهة اخرى.

وتمارس الرقابة على الاعضاء من خلال حق سلطة الوصاية الممثلة برئيس مجلس الوزراء، والوزير المختص، في التعيين والتأديب، والحق في طلب الاجتماع، ووقف مجلس ادارة الهيئات اللامركزية، او حل هذه المجالس.

كما تمارس الرقابة على الاعمال من خلال التصديق على الحساب الختامي للمؤسسة العامة، ومن خلال الموافقة النهائية على مشروعات انظمة الموظفين المقترحة، اذ على المؤسسة العامة ان تقدم بتقرير سنوي عن نشاطها وعن مركزها المالي، وعن حساب الارباح والخسائر الخاص بها، فضلاً عن تقرير مراجعي حسابات المؤسسة العامة.

ومن مستعرض هذه الصورة من الرقابة يتبين لنا انها رقابة استثنائية تمارس في الحدود التي تنص عليها القوانين والانظمة. كما انها تمارس على ملاءمة التصرف، ومشروعيته. وذلك حسب النظام القانوني لسلطة الوصاية و الرقابة الادارية.

وهذه الرقابة لا يمكن ان تكون سابقة في حال اشترط القانون لنفاذ قرارات المؤسسة العامة التصديق عليه من السلطة المركزية. كما في حال قبول المؤسسة التبرعات و الهبات و الوصايا. وقد تكون لاحقة بوقف تنفيذ بعض التصرفات.

٢- رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية:

حدث الجهاز المركزي للرقابة المالية بالمرسوم التشريعي رقم (٦٣) لعام ١٩٦٦. ويخضع حاليا الى المرسوم التشريعي رقم (٦٤) الصادر تاريخ ٢٩ ٩ ٢٠٠٣.

وحددت المادة (٢) من المرسوم التشريعي اهداف الجهاز، واختصاصاته. بالنص على ان: "الجهاز المركزي للرقابة المالية هو هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء، ويهدف الى تحقيق رقابة فعالة على اموال الدولة، ومتابعة اداء الاجهزة التنفيذية الادارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية، ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها على الوجه المبين في هذا المرسوم التشريعي. ويتألف الجهاز من ادارة مركزية، وفروع في المحافظات، يتم تنظيمها وتحديد اختصاصاتها في النظام الداخلي للجهاز".

وبموجب المادة (٣) من المرسوم التشريعي فان الجهات التي يراقبها الجهاز كما يأتي:

- الوزارات، والادارات، والهيئات العامة ذات الطابع الاداري، والجهات التابعة لها، والوحدات الادارية المحلية، ومديريات الاوقاف، والوحدات الحسابية المستقلة.
- المؤسسات والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي، والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
- اي جهة اخرى تقوم الدولة باعانتها، او ضمان حد ادنى للربح لها.
- المؤسسات والشركات التي تساهم الدولة في راسمالها بما لا يقل عن (٢٥) "٪" كحد ادنى، وبما لا يتعارض مع مساهمة حد ادنى لها.

- الجهات التى تنص صكوك احداثها على خضوعها الى رقابة الجهاز.

ويمارس الجهاز رقابة مالية ومحاسبية واقتصادية على الجهات التى تخضع الى رقابته، ومنها المؤسسات العامة.

ويقوم الجهاز بهذه الرقابة على النحو الاتى:

- مراقبة الصكوك ومراجعتها: حيث يقوم الجهاز بالرقابة على قرارات وحسابات المعامل، والعويضات المسرح، ومبالغ التامين، والاعتمادات، والعجز الاجتماعى، والتثبت من مطابقتها للقوانين والانظمة الخاصة بها.
- مراجعة حسابات مختلف اجهزة الدولة فى ناحيتى الايرادات والنفقات.
- التفتيش والتحقيق: ويتناول التصرفات المالية للعاملين فى الجهات العامة الخاضعة الى رقابته. كما يراقب قيود المستودعات، ويفحص الدفاتر، والسجلات، والمستندات الخاصة بها، والعهد، والمسحوبات، والمصروفات، والاسباب التى تؤدى الى تلفها، ويتحقق من سلامتها.
- كشف حوادث الاختلاس والاهمال، والمخالفات المالية والتحقيق بها، وبحث اسبابها وطرق منعها، والتحقيق فى كل ما يتعلق بها من حوادث، واقتراح وسائل علاجها.
- مراقبة الحساب العام لموازنة الدولة وفقا للقوانين المحاسبية المالية، وابداء الملاحظات بشان الاخطاء، والمخالفات، والقصور فى تطبيق القوانين والانظمة، على ان يبدى الجهاز ملاحظاته الى الجهات الخاضعة الى رقابته، كما يبلغ هذه الملاحظات فى الوقت ذاته الى الوزير المختص، وعلى الجهة المعنية ابلاغ الجهاز عن الاجراءات التى اتخذتها لتصحيح الخلل، وذلك خلال شهر من تاريخ ورود الملاحظات اليها.
- رقابة الكفاية والاداء، والتحقق من ان استخدام الموارد المالية قد تم باعلى درجة من الكفاية من اول مارس، وحتى اخر فبراير.

٣- رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

تتجلى رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من خلال تحقيق رقابة فعالة على عمل ادارات الدولة، ومؤسساتها المختلفة، من اجل تطوير العمل

الاداري، وحماية المال العام، وتحقيق الفعالية في الانتاج، ورفع مستوى كفاية الاداء، وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين.

وقد تطرق قانون الهيئة الى احداث مديرية الرقابة الداخلية في الجهات التي تراقبها الهيئة، ويسمى المراقبون والعاملون في هذه المديرية من قبل الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة.

وتكمن اهداف الرقابة الداخلية في:

- تمكين الادارة من الاحاطة بكيفية سير الاعمال في الجهات التابعة لها وضمن الولاية العامة للهيئة.
- اقتراح اسباب تطوير العمل الاداري، وزيادة الفعالية والانتاج.
- موازرة الهيئة في اداء اعمالها.

كما تعد الرقابة الداخلية تقاريرها نتيجة عملها الى الادارة التي تتبعها الى الهيئة بعد ابداء رأيها فيها.

اما رقابة الهيئة فتشمل مراقبة تنفيذ القوانين والانظمة العامة، وتقارير ديوان المحاسبة الصادرة عن الجهات الادارية العامة، ومدى تنفيذ الخطط الاقتصادية والمالية، من حيث المشروعية، والمحاسبة، والكفاية، والرقابة الاقتصادية.

وتعتمد برقابة المشروعية التثبت والتحقق من ان العمليات المالية كافة التي تمت مراقبتها قد انجزت وفق الاصول المنصوص عليها في القوانين والانظمة النافذة، وانها مؤيدة بالوثائق والمستندات اللازمة.

ورقابة المشروعية قد تكون مسبقة، او انية، او لاحقة، حسب توقيت تنفيذها.

اما رقابة الكفاية فهي عنصر من عناصر رقابة الاداء، وهي تتناول قياس العلاقة بين المخرجات من سلع وخدمات، وغيرها من النتائج الاخرى والموارد التي استخدمت من اجل انتاجها.

ويمكن ان نبدي ملاحظتين حول الرقابة على المؤسسات العامة بشكل عام:

- الملاحظة الاولى: تتعلق بتعدد اجهزة الرقابة على المؤسسات العامة، ومن تلك رقابة الوزارة المختصة، ورقابة وزارة المالية، ورقابة

المركزي للرقابة المالية، وهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، بالإضافة إلى رقابة هيئة التخطيط والتعاون الدولي... الأمر الذي قد يؤدي إلى الازدواجية في الرقابة. ووضع المؤسسة في قوالب جامدة تعيق حريتها في سرعة اتخاذ القرارات التي تتلاءم والتطورات الحاصلة في مجال المنافسة والجودة.

- الملاحظة الثانية: تتعلق بصعوبة قياس الكفاءة في المؤسسات العامة بسبب تشابك عوامل السوق، وعوامل التدخل الحكومي، والخصوصية، الأمر الذي يتطلب ضرورة مراعاة عنصر المنافسة والجودة في تنظيم الرقابة على المؤسسات العامة، بشكل يتيح لها التمتع بالمرونة والاستقلال اللازمين لتلبية نشاطها، خاصة إذا علمنا أن المؤسسات العامة هي بحد ذاتها اداة رقابية على الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

كما أنه لا يمكن اغفال التطورات والتغيرات التي يشهدها عالم اليوم في مجال الجودة، والمنافسة، الأمر الذي يحتم على المؤسسات العامة المرونة والحرية اللازمة في معالجة مشكلاتها الفنية، والمالية، والتخطيطية، والتسويقية، من منطلق أن الرقابة هي الاستثناء وليست الأصل، ومن ثم ضرورة قيام التوازن الحقيقي والفعلي بين استقلال المؤسسات العامة والرقابة التي تخضع لها في اطار السياسة العامة للدولة.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المراجع

Bibliographie

أولا- المراجع العربية:

ابراهيم بن يحى خليفة: "السياسة الشرعية"، دراسة وتحليق وتعليق لمستشار الدكتور فؤاد عبد المنعم، مؤسسة شباب الإسكندرية، عام ١٤١١هـ.

د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: "مبادئ وأحكام القانون الإداري"، الدار الجامعية، عام ١٩٩٤.

ابو الحسن على الماوردي: "الأحكام السلطانية"، طبعة ١٣٢١هـ.

د. احمد عثمان عياد: "مظاهر السلطة العامة في القوانين الإدارية"، القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٣.

د. اسماعيل صبري عبد الله: "التخطيط كقطاع لعدم الأسس النظرية والعملية للتخطيط"، القاهرة، دار المعارف، عام ١٩٦٩.

د. السيد محمد مدني: "القانون الإداري الليبي"، القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٥.

د. السيد ناجي: "الإدارة العامة، مدخل إداري"، ط(٤)، القاهرة، عام ١٩٩٤.

د. بكر القباني: "التعريف كمعيار من معايير القانون الإداري"، دار النهضة العربية.

د. توفيق شحاتة: "مبادئ القانون الإداري"، القاهرة، عام ١٩٥٥.

د. ثروت بدوي: "مبادئ القانون الإداري"، المجلد الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٦٦.

د. خالد علي نبيب جبر: "رقابة المؤسسة العامة وشركات القطاع العام التابعة على الشركات التابعة لها في مصر". مجلة الحقوق للدراسات- السنة (٣٤)- العدد (٢)- عام ١٩٩٢.

د. حسن كامل الاسيوطي: "حول التمييز بين المنشأة والمؤسسة العامة". القاهرة- مجلة الادارة- العدد (٣)- عام ١٩٧٠.

د. حمدي علي عمر: "التحكيم في عقود الادارة- دراسة مقارنة". القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٩٧.

د. حلمي محمود: "المشروعات العامة". مجلة الحقوق للدراسات- القاهرة- عام ١٩٦٠.

د. خالد عبد العزيز غريد: "القانون الاداري الليبي". ط(١)- عام ١٩٦٩.

د. خميس السيد اسماعيل: "المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية". القاهرة- عالم الكتب- عام ١٩٧٨.

د. رمضان محمد بطيخ: "اصول التنظيم الاداري في الفقه الوضعي والاسلامي". القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٩٣.

د. رمضان محمد بطيخ: "الادارة المحلية في الفقه الفرنسي". القاهرة- المطبعة الاقتصادية- ط(١)- عام ١٩٨٨.

د. رمضان محمد بطيخ. د. محمود ابو السعود حبيب: "النظرية العامة في التنظيم الاداري وتطبيقاتها في مصر". منشورات جامعة عين شمس- عام ١٩٨٦.

د. زين العابدين بركات: "مبادئ القانون الاداري". دمشق- المطبعة الجديدة- عام ١٩٨٦.

د. زين العابدين بركات: "الموسوعة الادارية في القانون الاداري السوري والمقارن". دمشق- دار الفكر- عام ١٩٨٤.

د. سامي جمال الدين: "النزاع على العقود الادارية وسبل تسويته". الاسكندرية- منشأة المعارف- عام ١٩٨٦.

د. سامي جمال الدين: "الرقابة على عمل الإدارة- القضاء الإداري". الإسكندرية- منشأة المعارف.

د. سعيد يحيى: "الرقابة على القطاع العام". الإسكندرية- عام ١٩٧٩.

د. سليمان الطماوي: "النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة". ط(٦)- مطبعة جامعة عين شمس- عام ١٩٩١.

د. سليمان الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري". القاهرة- عام ١٩٨٤.

د. سليمان الطماوي: "القضاء الإداري الكتاب الثاني". مجلة العلوم الإدارية- العدد (٢)- عام ١٩٦٠.

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

د. صلاح الدين فوزي: "المبادئ العامة في القانون الإداري". القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٩١.

د. طعيمة الجرف: "القانون الإداري". مكتبة القاهرة الحديثة- عام ١٩٧٢.

د. عاطف البنا: "الوسيط في القانون الإداري". القاهرة- دار الفكر العربي- ط(٢)- عام ١٩٩٢.

د. عبد الإله الخاني: "القانون الإداري العام وعمله ومقارنة". المجلد (١)- دمشق- المطبعة الجديدة- عام ١٩٧٦.

د. عبد الباسط عبد المحسن: "الاضطراب في قانون العمل- دراسة مقارنة". جامعة القاهرة- رسالة دكتوراه- عام ١٩٨٢.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "القانون الإداري"- الإسكندرية- منشأة المعارف- عام ١٩٩١.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "القانون الإداري- دراسة مقارنة للأسس والمبادئ للقانون الإداري وتطبيقاته في لبنان". جامعة بيروت العربية- عام ١٩٨٦.

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

د. عبد الله طلبة، د. محمد الحسين، د. مهند نوح: "المدخل إلى القانون الإداري". منشورات جامعة دمشق- عام ٢٠٠٥.

د. عبد الله طلبة: "القانون الإداري- الرقابة القضائية على عمل الإدارة". ط(٤)- منشورات جامعة دمشق- عام ١٩٩٤.

د. عبد الله طلبة: "الإدارة المحلية". منشورات جامعة دمشق- عام ١٩٨٤.

د. عثمان خليل عثمان: "اللامركزية وانحلال مجلس الدولة". القاهرة- عام ١٩٤٥.

د. عثمان خليل عثمان: "القانون الإداري". القاهرة- عام ١٩٤٩.

د. عدنان العجلاني: "توجيز في الحقوق الإدارية". دمشق- مطبع دار الفكر- عام ١٩٦١.

عزت حافظ الايوبي: "مبادئ في علم الإدارة المحلية". بيروت.

د.عمار بوضياف: "المدخل لدراسة القانون الإداري". الكتابة العربية للطباعة والنشر- عام ٢٠١٠.

د. علي الشريف: "الإدارة العامة المعاصرة". دار الجامعة- عام ١٩٨٨.

د. فؤاد العطار: "القانون الإداري". القاهرة- دار النهضة العربية.

د. فتحي عبد الصبور: "الشخصية المعنوية للمشروع العام". القاهرة- عالم الكتب- عام ١٩٧٣.

د. ماجد راغب الحلو: "القضاء الإداري". الإسكندرية- دار المطبوعات الجامعية- عام ١٩٨٥.

د. محسن خليل: "النظم السياسية والقانون الدستوري". ط(٢)- الإسكندرية- عام ١٩٨١.

د. محمد انس قاسم جعفر: "ولاية القضاء في الإسلام وتطبيقها في المملكة العربية السعودية"، القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٢.

د. محمد حسنين عبد العال: "الإدارة العامة"، جامعة القاهرة، عام ١٩٨١.

د. محمد رفعت عبد الوهاب: "القضاء الإداري، كتاب أول في سيادة القانون وخصائص القضاء الإداري"، الإسكندرية، دار الكتب الجامعية، عام ١٩٩٤.

د. محمد عبد الحميد ابو زيد: "توسيع نطاق القانون الإداري"، ط(٢)، القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٨.

د. محمد فؤاد عبد الباسط: "عمل السلطة الإدارية"، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.

د. محمد فؤاد مهنا: "القانون الإداري العربي في ظل نظام الاشتراكي الديمقراطي للعمال"، عام ١٩٦٥.

د. محمد فؤاد مهنا: "توجيز في القانون الإداري، المرافق العامة"، القاهرة، عام ١٩٦١.

د. محمد فؤاد مهنا: "مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة"، الإسكندرية، منشأة معارف، عام ١٩٧٥.

د. محمد فؤاد مهنا: "مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية"، عام ١٩٧٣.

د. محمد ميرغني خيري: "القانون الإداري السعودي"، منشورات جامعة عين شمس، عام ١٩٩٤.

د. محمد ميرغني خيري: "القضاء الإداري ومجلس الدولة"، ج(١)، منشورات جامعة عين شمس.

د. محمد كامل ليلة، "النظم السياسية والقانون الدستوري"، الإسكندرية، منشأة المعارف، عام ١٩٩٣.

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

د. محمد يوسف الحسين، د. مهند نوح: "القانون الإداري". منشورات جامعة دمشق- عام ٢٠١٢.

د. محمود ابو السعود: "التنظيم القانوني للمرافق والمرافق العامة". محاضرات ألقاها على طلاب السنة الثالثة في كلية الحقوق بجامعة عين شمس- عام ١٩٨٥.

د. مصطفى البارودي: "الوجيز في الحقوق الإدارية"- ط(٣)- عام ١٩٥٦.

د. مصطفى كمال وصفي: "محاضرات القانون الإداري"- القاهرة- عام ١٩٧٧.

د. نادر احمد ابو شيخة، د. عبد المعطي محمد عساف: "الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية"- ط(١)- دار مجدلاوي للنشر والتوزيع- عام ١٩٨٥.

د. هشام القاسم: "المدخل الى علم القانون". منشورات جامعة دمشق- عام ٢٠٠٨.

د. يوسف حسن محمد البشير: "مبادئ القانون الإداري". السودان- د.ن- عام ٢٠١١.

ثانيا- المراجع الأجنبية:

Amselek (P): Le service public et la puissance publique. A.J.D.A. 1968. P. 192.

Ardant (P): Le premier ministre en France. Montchrestien (Clefs). 1991.

Arné (S): Le président du conseil des ministers sous la IV^e République. LGDJ. 1962.

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

Aubry (F. X) et Lepage Jessua (C): Les juges administratifs face à la décentralisation. AJ. 1984.

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

Auby et Ducos: Institutions administratives. Dalloz. 1971.

Auby (J. F): La nouvelle organization départementale. AJ. 1982.

Auby (J. M): Sur l'étude de la hiérarchie des norms en droit public. Eléments de problématique. Mélanges Pelloux. 1980.

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

Auby (J.M) et Fromont (M): Les recours contre les actes administratif dans les payes de la CEE. Dalloz. 1971.

Auby (F. J): La decentralisation fait- elle naitre de nouvelles tutelles? AJ. 1984.

Auffret (M). Hervé (E). Mény (Y): La decentralization. Colin (Dossiers U 2). 1971.

Baecque (F. De): Qui gouverne la France? Essai sur la repartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. PUF (Droit d'aujourd'hui). 1976.

Baecque (F. D): La présidence de la République. Doc. Fcse. 1958.

Bénoit (F. P): Le droit administratif français. Dalloz. 1968. N. 83.

Bermann (G). Lindseth (P): Evolution du droit administratif américain. 1992- 1993. EDCE. 1994. N. 45.

Bernard (A) et Gazier (F): Livre Jubilaire du Conseil d'Etat. 1952.

Bernard (P): Le grand tournant des communes de France. Colin (Ed.). 1969.

Bonnard (R): Precis de droit administrative. LGDJ 4ed. 1943.

Bos- Le Pourhiet (A. M): La decentralization et ses symbols. Rev. adm. 1983.

Bouzély (J. C): La décentralisation administrative. Rev. adm. 1981.

Braibant (G): Le droit administratif français. PUNSP- Dalloz (Amphithéatre). 3 e éd. 1992.

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

Cadoux (C): l'avenir de la decentralization territorial. AJ. 1963.

Calvez (J): Les principes constitutionnels du droit penal. JCP. 1985. I. N. 3198.

Chapus (R): Droit administrative general. Tome 1. 9 e edition. 1995.

Chapus (R): Le service public et la puissance publique. R.D.P. 1968.

Chapus (R): De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administrative. Chronique. Dalloz. 1966.

Chapus (R): De la soumission au droit des règlements autonomes. Chronique Dalloz. 1960.

Chapus (R): Responsabilité publique et responsabilité privée. Dalloz. Paris. 1954.

Chérot (J. Y): Les rapports du droit civil et droit constitutionnel. Rev. frce de droit constit. 1991.

Chevallier (J): Le droit administratif: droit privilege? Rev. Pouvoirs. 1988. N. 46.

Claisse (A): Le premier ministre de la V e République. LGDJ. 1972.

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

Debbasch (C): L'Elysée dévoilé. A. Michel. 1982.

Debbasch (C): Contentieux Administrative. Dalloz. 1978.

Debbasch (C): Les sources du droit administratif. Permanence et novation. D. 1971.

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

Demichel (A): Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. LGDJ. 1960.

Delion (A. G): Les conseil et comités interministériels. AJ. 1975.

Detragiache: Des prescriptions de nature réglementaire correctionnellement sanctionnées. AJ. 1978.

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

Drago: Les crises de la notion d'établissements publics. 1950.

Dubois (J. P): Le contrôle administratif sue les établissements publics. LGDJ. 1982.

Duguit (L): Les transformation du droit public. Armond Colin,paris. 1913.

Dumas (J) et Sadran (P): Le processus de la réforme communale en France. RFAP. 1981.

Durupty (M): Les entreprises publiques. PUF. (Thémis). 2 vol. 1986.

Eisenmann (M): Centralisation et decentralization. LGJ. 1948.

Eisenmann (C): Cours de droit administratif. 2 Vol. LGDJ. 1982-1983.

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

Farçat (R): La coordination. Rev. Administration. 1967. N. 57.

Favoreu (L) et Philip (L): Les grandes decisions du Conseil constitutionnel. 8 éme éd. Sirey.

Flogaïtis (S): La notion de decentralization en Francem en Allemagne et en Italie. LGDJ. 1979.

Fortsakis (T): Concepytualisme et empirisme en droit administratif français. LGDJ. 1987.

Fournier (J): Le travail gouvernemental. PUNSP. Dalloz (Amphithéâtre). 1987.

Franck (C): Les grandes decisions de la jurisprudence. P.U.F. 1978.

Georges (V): Droit administrative. P.U.F. Thémis. Droit. 1980.

Gjidara (M): Le contrôle de légalité exercé par les juges sur la passation des marches publics locaux. Rev. jur. Centre-Ouest. 1993.

Groux (J): Les domains respectifs de la loi et du règlement d'après la Constitution de 1958. Doc. Frce. 1963.

Guérin (M): Quelques aspects de la tutelle administrative. AJ. 1961.

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

Hamon (L): Une république présidentielle. Bordas. 1975.

Hamelet: Le grève. Etude critique de legislation et de jurisprudence. Thèse. Paris. 1903.

Hamon (L.): Les domains de la loi et du règlement à recherché dune frontier. D. 1960.

Homont (A). Bouzély (J. C): La déconcentration des service publics. Th. Bordeaux. 1984.

Hourticq (J): La réforme communale. Rev. adm. 1970.

Jarnevic (J. P): Opportunité et légalité dans le pouvoir de l'autorité de tutelle. Annales Fac. Clermont. 1978.

Jeanneau (B): Droit des serves publics. Masson. 1989.

Jeanneau (B): Droit des services publics et des entreprises nationales. Dalloz (Précis). 1984.

Jèze (G): l'influence de léon Duguit sur la droit administratif français. Archives de philo. Du droit. 1932.

Knaub (G): Le Conseil constitutionnel. Rev. Pouvoirs. 1980.

Lachaume (J. F): l'administration communale. LGDJ (Systèmes). 1994.

Lachaume (J. F): Grands services publics. Masson. 1989.

Lamarque (J): Droit de la protection de la nature et de l'environnement. LGDJ. 1973.

Larzul (T): Les mutations des sources du droit administratif. l'Hermès. 1994.

Laubadère (A. D): Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité. EDCE. 1979- 1980..

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

Linotte (D). Mestre (A). Romio (R): Services publics et droit public économique. 2 vol. Litec. 2 e éd. 1992.

Long (M): La fonction administrative du gouvernement. Bull. Institut internat. Dadm. Publ. 1967. X.

Massot (J): Chef de l'Etat et chef du gouvernement. Dyarchie et hiérarchie. Doc. Frce. 1993.

Massot (J): Le chef du gouvernement en France. Doc. Frce. 1979.

Massot (J): Le président de la République en France. Doc. Frce. 1977.

Mescheriakoff (A. S): Droit des services publics. PUF. (Droit fondamental). 1991.

Mesnard (A. H): Dix années de jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de répartition des compétences législatives et réglementaires. AJ. 1970.

Mestre (A): Les techniques de déconcentration financière et administrative dans la gestion des services publics. RIDC. 1980.

Michel de Forges (J): Droit administratif. PUF. 2 e éd. 1993.

Moderne (F): Le renforcement de la tutelle sur les marchés publics hospitaliers. RFDA. 1985.

Moderne (F) et Charles (H): Code de l'urbanisme , Dalloz, 1992.

Morange (G): Une catégorie juridique ambigue: Les principes g "en" eraux du droit, R.D.P, 1977.

Morange (M): La hiérachie des textes dans la Constitution de 1958, D, 1959.

Moreau (J): La commune et la loi du 2 Mars 1982, AJ, 1982.

Morillon (D): Le droit de grève et le Contrat de Travail, Thèse, Digon, 1905.

Negre: l'influence de la grève sur le Contrat Travail, Thèse, 1906.

Passeron (F): l'tutelle sur les établissements publics d'hospitalisation, RDSS, 1971.

Perié (R): Le controle des établissements publics d'enseignment, Rev. adm, 1986.

Perrin (B): l'organisation des services départementaux, AJ, 1985.

Pequinot: Theorie generale du contrat administrative, 1945.

Plantey: Traite pratique de la fonction publique, Tome I, 1963.

Pontier (J. M): La nouveau department, in: "La nouvelle decentralization" (sous direct, F, Moderne), Siery, 1983.

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

Rials (JS): Le premier ministre. PUF (Que sais- je?). 3 e éd. 1989.

Rivero (J): Droit administratif. Dalloz. 1983.

Rivero (J): Droit administrative. 8 ème. Dalloz. 1977.

Rivero (J): Droit Administratif. 3 ème edition. 1965.

Rivero (J): Existe- t- il- un critère du droit administratif?. R.D.P. 1953.

Rgupta (K): Issues in Puublic Enterprise. Delhi. s. Chand Co. 1969.

Robert (J) et Duffay (J): Droit de l'homme et libertés fondamentales. Montchrestien. 1996.

Roche: Reflexions sur le pouvoir normative de la jurisprudence. A.J.D.A. 1962.

Roussillon (H): Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir. LGDJ. 1972.

Saguenard (J): La decentralization territoriale. PUF. 1980.

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

Schrameck (O): Droit administratif et droit constitutionnel. AJ Juin 1995.

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

Varaine (P) et Malingre (D): Le contrôle des budgets des établissements d'enseignment. AJ. 1987.

Vedel (G): Droit administrative. P.U.F. Thémis. Droit. 1980.

Vedel (G): Le droit administratif peut- il rester indéfiniment jurisprudential? EDCE. 1979- 1980.

Vedel (G): Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif: le role du juge. Mélanges M. Waline. LGDJ. 1974.

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

Vedel (G): Les bases constitutionnelles du droit administratif. EDCE. 1954. N. 8.

Waline (M): La jurisprudence du Conseil constitutional sur la repartition des matieres entre la loi et réglement:. RDP. 1960.

Waline (M): Les rapports entre la loi et réglement avant et après la Constitution de 1958. R.D.P. 1950.

Waline (M): Traité de droit administrative. 6 éme edition.

Wiener: De la coordination administrative à la decision politique: etude compare de quelques systèmes. RFAP. 1987.

William, Robson (A): Justice and Administrative Law. 2 ed. 1947.

اللجنة العلمية:

ا. د. محمد الحلاق استاذ القانون العام- جامعة دمشق.

ا. د. سعيد نحيلي استاذ القانون العام- جامعة دمشق.

د. عصام التكروري مدرس القانون العام جامعة دمشق.

المدقق اللغوي

ا. د. حسن الاحمد جامعة دمشق- كلية الاداب- قسم اللغة العربية.

حقوق الطبع والترجمة والنشر محفوظة لمديرية الكتب والمطبوعات

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University