المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع

ان هذه المقالة الحقوقية منسوخة ومنشورة على هذا الموقع الالكتروني بعد استحصال الجامعة اللبنانية على موافقة خاصة صادرة عن المحامي الاستاذ اندره جوزف الشدياق مدير تحرير "المجموعة الادارية للاجتهاد والتشريع" لصاحبها ومؤسسها المرحوم المحامي جوزف زين الشدياق

المجموعة الادارية ١٩٥٩

تعليق

هذا الحكم الصادر عن محكمة بور سعيد الابتدائية **بوصفها محكمة استئنافية** اتى يكرس مبدأ قانونيا يرتسم معه الحد الفاصل في ميدان اختصاص القضاء الاداري والقضاء العادي بموضوع المنازعات التي تنشأ بين المؤسسات العامة المستقلة وموظفيها ومأجوريها .

ولان هذا الحكم فيما تضمنه من حيثيات شاملة ، تناول **عرضا** موضوع تأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية ، وابان تفصيلا اسباب ودفوع الفريقين المتخاصمين بموضوع الهيئات العامة المستقلة ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال الاداري والمالي ، وخلص في فقرته الحكمية الى اعتماد الرأي القانوني الذي استقر عليه مجلس العمل التحكيمي في بيروت بالحكم الصادر عنه بتاريخ ٢٢ شباط ١٩٥٨ بدعوى « **ابي شقرا** » على « **مصلحة التعمير اللبنانية** » (١) ، رأينا ان نعلق على الموضوع متوخين الفائدة العلمية الصرفة وقد دفعنا الى ذلك انتساب عقود الامتياز ، وانتماء المؤسسات العامة المستقلة للقانون الاداري والقانون العام .

« الامتياز عقد اداري يلتزم شخص او شركة بموجبه تحقيق مشروع عام او ادارة مرفق عام وذلك على نفقته مقابل نفع مباشر يعود له من المستحقين » .

وعقد الامتياز الذي تجريه الادارة اما مباشرة على متعاقدها او بطريقة المناقصة **يثبت** :

١) **بعقد اتفاق** يحدد ، توافق الطرفين وتعهد صاحب الامتياز تحقيق المشروع واستثماره ، واصول التعويض عليه ومساعدة الادارة المالية له .

٢) **وبدفتر للشروط** ، وبه تنشر وقائع تحقيق المشروع وطرق ادارته والموجبات التي تترتب على كل من المتعاقدين .

الامتيازات عبر التاريخ :

وليست عقود الامتياز بعقود استحدثتها الادارات العامة لتامين سير المصالح العامة ، بل بعقود تعود في نشأتها الى العصور القديمة حتى ان المدن الاغريقية كانت تولي بعض الافراد سلطة القيام باشغال عامة لصالحها مقابل استيفاء رسم من المنتفعين منها . ولما اقتبس الرومان عن تلك المدن اصول سير المرافق العامة اطلقوا على الرسم انعائد لاصحاب الامتيازات في المرافىء اسم Portorium

---

(١) « ان استقلال المصلحة الوطنية للتعمير لا يعني ان المصلحة هي دائرة مستقلة غير حكومية بل بالعكس فان الدائرة او المصلحة هي حكومية لانها اولا تعتمد على الضرائب الحكومية والرسوم التي تجبيها لها وزارة المال وهي عداذلك تقوم بمصلحة عامة وتستخدم اغلب موظفيها من الدوائر الحكومية .

ان عمل رئيس مصلحة التعمير بصرف احد مستخدميها من العمل هو شبيه بالاعمال التي يقوم بها رؤساء الدوائر في الادارات الحكومية بالنسبة لمرؤوسيهم من الموظفين والتي تخضع لرقابة مجلس الشورى . فعليه اندعوى تعويض الصرف من الخدمة التي يقيمها مستخدم في مصلحة التعمير امام مجلس العمل التحكيمي ـ المعددة صلاحيته بطريق الحصر ـ هي مستوجبة الرد لعدم الصلاحية » . هذه «المجموعة الادارية» العدد الاول ١٩٥٩ باب «الادارة امام القضاء العدلي» صفحة ٧.

وما انفكت فكرة منح الامتيازات تراود الحكام والملوك في الاجيال المنصرمة لتحقيق المشاريع الضخمة حتى شملت مشاريع فتح القنوات الوطنية والدولية .

فكان ان منح « **كرابون** » في فرنسا عام ١٥٥٤ امتياز شق قناة تصل مياه نهر الدورونس بمياه نهر الرون واعطي « **ريكي** » امتيازا لشق قناة تصل مياه الاطلسي بمياه البحر الابيض المتوسط (١)

ولان **مسافة النقل البحري بين مدينة لندن ومدينة بومباي تقصر** بمعدل ٤٤ بالمئة **جرى عام ١٨٦٩ تدشين قناة لسويس وطولها ١٦٨ كيلومترا فاتصلت مياه البحر المتوسط بمياه البحر الاحمر ، بعد ان منح فرديناند دي لسبس امتيازا من والي مصر لاستثمار القناة عن طريق تأسيس شركة مساهمة .**

استرداد الامتيازات وعمليات التأميم :

من الطبيعي ان تمنح السلطة في العقد صاحب الامتياز مدة ، غالبا ما تكون طويلة الامد ، يتمكن خلالها من تهيئة المشروع واعداده للغرض المعد له ، وان تفسح له المجال العملي لاسترداد ما دفعه من تكاليف وللاستعاضة عن استهلاك رأس المال المستخدم منه ومن ثم لجناء الكسب الذي توخاه من تنفيذه المشروع على نفقته .

ومن اجل هذا كله يحدد صك الامتياز المدة المعقود لها . وتراعى فيه هذه الاعتبارات كلها . والمدة التقليدية لامتياز المشاريع الهامة ، لوسائل النقل مثلا ، هي لتسع وتسعين سنة . غير ان اطالة مدة العقد ، كثيرا ما تكون مصدرا للخلاف بين السلطة مانحة الامتياز وصاحبه بسبب تقلب الاوضاع الاقتصادية والتغلب المثير الذي يحرزه الانسان على المادة . وقد يرافق حلول مثل هذه العوامل الطارئة قيام تطوير في مفاهيم القيم للحقوق الجماعية سرعان ما تحتل الصدارة في ميدان الحق والقانون . ولذا اتت النزعة الحديثة توصي بتقصير مدة الامتيازات على قدر مماشاة مبدأ التوازن السائد موجبات الطرفين في العقد .

بيد ان تحديد مدة لعقد الامتياز لا يفيد ان الامتياز لاينتهي الا بانتهائها . وان حق استثمار المرفق العام غير معرض للاسقاط . ولسنا هنا بمعرض استرداد الامتياز الرضائي انفاذا لمشيئة المتعاقدين او طبقا لاحكام دفتر الشروط . **بل ان ما نبحثه هو استرداد امتياز المرفق العام لصالح الدولة بموجب ارادة فردية جبرية تنبثق استقلالا عن مشيئتها قبل دنو الاجل المرسوم لنهايته ، وذلك مقابل تعويض عادل ، خاصة عندما تسترد الدولة مرفقا هاما من مرافقها العامة لتديره « لخدمة المجموع ولصالح المواطنين » وهذا ما يدعى بالتأميم .**

مما لا شك فيه ان الدولة هي ولية المرافق العامة . فليس ثمة حائل يحول بينها وبين تنظيم هذه المرافق التي ترعاها واعادة تنظيمها ، على النحو الذي يحقق الغرض الذي كانت هذه المرافق من اجله فليس ما يمنع استرداد حقوق الامتياز عليها مع احترام حقوق الغير (٢) ؛ **واستملاك مشاريع المرافق العامة او تاميمها جائز بسنة تشريعية .**

وقد ورد في مقدمة الدستور الفرنسي للجمهورية الرابعة وما اعتنقه دستور الجمهورية الخامسة ما تعريبه :

« يمارس حق الملكية بالطرق التي تتفق والضرورة الاجتماعية بدون المساس بكيان وسلامة وحرية ملك الغير . وكل مال او مشروع اتصف او يتصف بطابع مصلحة عامة وطنية او بطابع احتكار واقعي يجب ان ينتقل الى ملكية المجموع » .

وقد تمت منذ النصف الاول من الجيل التاسع عشر « **استملاكات** » الدولة الفرنسية لامتيازات القنوات الوطنية

---

(١) *Josse* — Travaux Publics. Expropriation No. 181.

(٢) *Jèze* — Contrats I p. 234 ; Bonnard — Précis de droit adm. 4ème éd. p. 764; *Péquignot* J. C. A. 511 No. 267; *Waline* Droit Adm. p. 388 *Duez et Debeyre* — Traité de droit adm. No. 1272. *De Laubadère* — Contrats III No. 1082.

« **من اجل المنفعة العامة** » مقابل تعويضات دفعت للشركات صاحبة الامتياز عليها ؛ وذلك بموجب قانون ٢٩ ايار ١٨٤٥(١)

تأميم شركة قناة السويس العالمية :

ولما كانت الشركة العالمية لقناة السويس البحرية « **شركة مصرية خاضعة لقوانين البلاد وعاداتها** » حسب الفقرة الاولى من المادة السادسة عشرة للاتفاق المبرم في ٢٢ فبراير ١٨٦٦ بين فرديناند دي لسبس ووالي مصر ، المصدق عليه بالفرمان العثماني الصادر في ١٩ مارس ١٨٦٦ .

وكانت الفقرة الثالثة من المادة الانفة الذكر تنص :

« على ان المنازعات التي تنشأ في مصر بين الشركة والافراد من اية جنسية كانت فتختص بالفصل فيها المحاكم المصرية تبعا للاوضاع التي تقررها قوانين البلاد وعاداتها وكذا المعاهدات . وتختص المحاكم المصرية بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة المصرية والشركة ويقضى فيها طبقا لقوانين البلاد المصرية » .

« ولما كانت الحكومة المصرية ساهمت مساهمة جبارة في تحويل عمليات حفر القناة وكانت الشركة صاحبة الامتياز قد اهملت ؛ وهي القائمة على ادارة ميناء بور سعيد ؛ في اعداد هذا الميناء العالمي لمسايرة احتياجات التجارة العابرة ، كما اهملت القيام بمشروعات التوسيع اللازمة لحسن اداء المرفق للغرض الذي اقيم من اجله . وقد تخلفت الشركة عن الوفاء بالتزامها بتحويل بحيرة التمساح الى ميناء داخلي صالح لاستقبال اكبر السفن حمولة كما يقضي بذلك صك امتيازها (٢)

« وبما انه من المعترف به ان المرافق العامة انما تدار مباشرة من الدولة او بالوساطة بطريق الامتياز ؛ وان من حق الدولة دائما ان تسترد هذا الامتياز باعتباره منحة منها سواء اورد في هذا الشأن ؛ نص صريح في عقد الامتياز أم لم يرد ، او ان المصلحة العامة وحدها هي التي تجعل الدولة تختار الوسيلة التي تحقق اكبر قسط من المصلحة العامة اذ ان العلاقة بين مانح الالتزام ومستغله انما تبنى على قواعد القانون الاداري وهو فرع من القانون العام » (٣).

وبموجب القانون رقم ٢٨٥ تاريخ ٢٦ يوليو ١٩٥٦ وعملا بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بشأن التزام المرافق العامة « **اممت الجمهورية المصرية الشركة العالمية لقناة السويس البحرية بان تنتقل الى الدولة جميع ما لها من اموال وحقوق ، وعليها من التزامات وحلت جميع الهيئات واللجان القائمة على ادارتها** » (٤) .

وما يستدل من المذكرة الايضاحية لقانون التأميم ان استرداد الامتياز وتأميم مشروع المرفق العام للقناة كان من نوع « التأميم الشافي » (٥)

---

(١) *André de Laubadère* — Contrats Administratifs III No. 1088.

(٢) و (٣) المذكرة الايضاحية لقانون التأميم رقم ٢٨٥ تاريخ ٢٦ يوليو ١٩٥٦

(٤) المادة الاولى من القانون تاريخ ٢٦ يوليو ١٩٥٦ .

(٥) La «*nationalisation-remède*» participe des efforts de nationalisation et de planification économique. C'est ce qui justifie dans la plupart des hypothèses la méthode suivie pour délimiter son domaine d'application de l'entreprise individualisée au secteur d'activité dans son ensemble. Le transfert ne peut donc manquer de s'accompagner d'une réorganisation technique, économique et juridique dans laquelle on s'efforcera de trouver un remède à une situation antérieure non satisfaisante à l'un de ces points de vue. La nationalisation des chemins de fer comme celles du gaz et de l'électricité (en France) donneraient de bons exemples de cette tendance notamment en tant que remède à la crise de concession. (cf. *Waline* Droit Social 1945 p. 84) *J.C.A.* Fasc. 155 No. 50.

تعويضات تاميم قناة السويس :

بلغت التعويضات بالصيغة المنصوص عليها في قانون٢٦ يوليو ١٩٥٦ « **للمساهمين وحملة حصص التاسيس عما يملكونه من اسهم وحصص بقيمتها مقدرة بحسب سعر الاقفال السابق على تاريخ العمل بموجبه في بورصة الاوراق المالية بباريس** (١) بحوالي ٧٢ مليون جنيه . غير ان مندوبي حملة الاسهم قابلوا هذا العرض بمطالبات تحددت في البداية بالاصول الموجودة في مصر وفي الخارج ، وبحصتهم في الارباح المتوقعة من تشغيل القناة في المدة الباقية من عقد الامتياز بفرض القيام بالمشروع التاسع للتحسين وقد قدروا هذه الارباح بمبلغ ٢٠٤ مليون جنيه .

وبعد المفاوضات التي اشترك فيها ممثلو البنك الدولي للانشاء والتعمير جرى الاتفاق على :

١) ان تؤول لحكومة الجمهورية العربية المتحدة كافة الاصول القائمة في مصر وعلى ان يعوض المساهمون وحملة حصص التاسيس وحملة الحصص المدنية الذين اغفل القانون ذكرهم .

٢) ان تنتقل الى شركة السويس المالية التزامات الشركة المنحلة تجاه حملة السندات الباقية من اصدار ١٨٨٥ وقدرها ٢ ملايين جنيه .

٣) تتحمل الحكومة المصرية معاشات الموظفين السابقين ومعاشات الموظفين والعمال الذين كانوا في الخدمة وسائر المعاشات الاخرى .

٤) تتحمل الحكومة المصرية الديون الخاصة بالشركة السابقة ، والتي يكون الدائنون فيها مقيمين في مصر وان تتحمل الشركة الديون التي يكون الدائنون فيها مقيمين في الخارج يوم توقيع الاتفاق .

٥) تدفع الحكومة المصرية كتعويض نهائي «Full and final discharge without recourse» مبلغا وقدره ٢٣ مليون جنيه تقريبا وان تترك لشركة السويس المالية \٥٣٠٠٠٠٠\ جنيها (رسوم حصلتها الشركة السابقة في الخارج بعد صدور التاميم) واتفق على تقسيط مبلغ ٢٣ مليون جنيها على الوجه الاتي :

خمسة اقساط كل منها ٤ ملايين جنيه ابتداء من اول يناير ١٩٥٩
خمسة اقساط كل منها ٣ ملايين جنيه ابتداء من اول يناير ١٩٦٤ (٢)

نظام الهيئة العامة للقناة :

اما النظام الجديد لادارة مرفق القناة فقد صدر بالقانون رقم ١٤٦ تاريخ ١٠ يوليو ١٩٥٧ اذ نص على انشاء هيئة عامة اطلق عليها اسم « **هيئة قناة السويس** » منحت الشخصية الاعتبارية المستقلة . وقد الحقها قانون التاميم بوزارة التجارة وزودها بالسلطات اللازمة لادارة المرفق دون التقيد بالنظم والاوضاع الحكومية .

وحتى يتسنى لنا البحث بالنتيجة القانونية التي خلصت اليها محكمة بور سعيد نرى لزاما علينا ان نورد بايجاز بعض ما نصت عليه اهم مواد هذا « **القانون بنظام** » (٣)

ـ يكون لهيئة قناة السويس **مجلس ادارة** يصدر قرار من رئيس الجمهورية بتعيين اعضائه وباعفائهم من مناصبهم وتحديد مكافآتهم . وللهيئة مدير عام يعينه رئيس الجمهورية ويحدد مكافآته (المادتان ٣ و٤).

ـ تتولى هيئة قناة السويس القيام على شئون مرفق القناة وادارته واستغلاله وصيانته وتحسينه . تتبع الهيئة

---

(١) المادة الاولى فقرتها الثانية من قانون التأميم .
(٢) عن مقال للدكتور علي الجريتلي « المسائل المالية في اتفاقية القناة » مجلة ادارة قضايا الحكومة .
(٣) نشر في مجلة ادارة قضايا الحكومة العدد الثاني ١٩٥٨ صفحة ١٧٠

دون التقيد بالنظم والاوضاع الحكومية طرق الادارةوالاستغلال المناسبة وفقا لما هو متبع في المشروعات التجارية (المادتان ٥ و ٦)

ـ اموال الهيئة اموال خاصة ، وللهيئة ميزانيةمستقلةيتبع في وضعها القواعد المعمول بها في المشروعات التجارية وذلك مع عدم الاخلال برقابة ديوان المحاسبة (المادتان ٨ و١٢)

ـ **تفرض** هيئة قناة السويس **وتحصل** على الملاحة والمرور في مرافق القناة **رسوم الملاحة** والارشاد والقطر وما الى ذلك مما تقضي به القوانين . ويكون للهيئة في سبيل القيام بواجباتها ومباشرة اختصاصاتها جميع السلطات اللازمة لذلك وبوجه خاص **يكون لها تملك الاراضي والعقاراتبأية طريقة بما في ذلك نزع الملكية للمنفعة العامة** . وللهيئة ان تؤجر اراضي وعقارات تملكها او ان تستأجراراضيأو عقارات مملوكة للغير سواء لتحقيق الاغراض التي انشئت من اجلها او تحقيقا لرفاهية موظفيها وعمالها او لانشاءالمشروعات والمرافق المتصلة بمرفق القناة او التي يقتضيها حسن سير العمل به كمنشآت المياه والقوى الكهربائيةوالطرق (المادتان ١٠ و١١)

ـ لا يجوز ان تتخذ الهيئة اي اجراء يتعارض مع احكاماتفاقية ٢٩ اكتوبر ١٨٨٨بضمانحرية استعمال القناة (المادة١٤)

ـ الى ان تصدر اللوائح التي تتضمن القواعد المنظمةلشؤون موظفي الهيئة ومستخدميها وعمالها يباشر مجلس الادارة او من يندبه لذلك وفي حدود حاجة العملالضرورية جميع السلطات اللازمة لتعيين الموظفين الفنيين والاداريين واختيارهم وتحديد اقدمياتهم ومرتباتهموالحاقهم بالادارات والاقسام والمكاتب المختلفة (المادة ١٧)
بعد ان جاء في المادة الرابعة من قانون التأميم :
بان تحتفظ الهيئة بجميع موظفي الشركة المؤممةومستخدميها وعمالها وعليهمالاستمرارفي اداء عملهم ولا يجوز لاي منهم ترك عمله او التخلي عنه باي وجه من الوجوهاو لاي سبب من الاسباب الا باذن من هيئة القناة .

والجدير بالملاحظة بشان هذا « القانون بنظام » :

١ ـ ان الدولة ارادت ادارة هذا المرفق واستغلالهبواسطة هيئة عامة لها شخصيتها الخاصة . فاعطتهالاستقلال الاداري والمالي ليقوم بعمله الفني بالمرونة الكافيةفجنبته بذلك مضار المركزية .

٢ ـ تبعا لهذه اللامركزية قللت الدولة من قيودالوصايةالادارية والمراقبة المالية على اعمال الهيئة وحساباتها بأن جعلت هذه الرقابة مؤخرة .

٣ ـ زودت الهيئة بصلاحيات واسعة وبذلك يكونالمشترع قد وضعها في مصاف المؤسسات العامة المستقلة الادارية الانموذجية (١)

٤ ـ لم يرد اي نص في « القانون بنظام » يعين المرجعالصالح للنظر بالخلافات التي تنشأ بين الهيئة وبين موظفيها ومستخدميها وعمالها .

تعليل محكمة بور سعيد في تطبيقها نظام هيئة قناة السويس :

وبالاستناد الى هذا **« القانون بنظام »** ذهبت محكمة بور سعيد في حكمها الى اعتبار هيئة قناة السويس من الهيئات العامة المستقلة التي تؤمن ادارة مرفق من مرافقالدولة الحيوية .

---

(١) راجع «المؤسسات العامة المستقلة في الحقل الاداري » لصاحبهذه « المجموعة الادارية » العدد الاول ١٩٥٩ المقالات الحقوقية صفحة ٣

وما يمكن ان نستخلصه من التعليل الذي اخذت به انهيئة القناة تشابه الدولة في ادارتها مرفقا هاما امم لخدمة صالح المواطنين . وقد زودت من اجل حرية العمل في تدبير شؤونه بالشخصية الاعتبادية وبالاستقلال الاداري والمالي . من اجل ذلك كانت الاعمال التي اصبح يؤديها موظفو الشركةالمنحلة ومستخدموها غير الدائمين ، في خدمة هذا المرفق شبيهة الى حد بعيد بالاعمال التي يقوم بهـا الموظـفون غـير الدائمين والاجراء في خدمة الدولة .

ولما كانت صلاحية البت بالمنازعات التي تنشأ بين موظفي الدولة واجرائها تخضع للمحاكم الادارية فان المحاكم العادية تكون غير صالحة للنظر بالمنازعات التي تنشأ بين المؤسساتالعامة المستقلة **الادارية** وموظفيها الدائمين وغـير الدائمـين بموضوع عقد الخدمة .

لعل لهذا الاجتهاد الذي تمشت عليه محكمة بور سعيـدمبررات تركزت على فكرة ((**خاصية**)) هيئة القناة ووجوب تمييزها عن باقي الهيئات العامة المستقلة في القانون الاداريالتي توجد اثر استرداد مرافق الدولة العامة والتـي تتصف بطابع تجاري او بطابع مدني واداري مزدوج . **فمن حيث انهذه المؤسسة العامة وجدت بعد التاميم ولان كيانها ذاتي والصلاحيات التي خولت لممارستها تخرج عن المألوف ، ولان ذلك كله يجعل منها هيئة عامة ادارية تماشي الدولـة فـي اشباع الصالح العام وسد حاجاته ، كان للموظف القائم عـلى خدمتها صفة الموظف العام .**

ولا يكفي ان تكون الوظيفة التي يمارسها القائم علـى خدمة المؤسسة العامة المستقلة وظيفة تؤمن سير المصلحة العامة لتكون له صفة الموظف العمومي بل يجب ان يكـون الموظف مرتبطا بها تبعا « لنظام اداري عام » وان لا يكون للمرفق طابع الاستغلال التجاري او الصناعي (1). وقد تتوفر عناصرهذا الاستغلال حسب الاجتهاد الاداري عنـدما ((**تستثمـن جماعة عامة مرفقا عاما لشروط الصناعي العادي**)) ((**ووفقـالشروط القانون العادي**)) .

والظاهر من اوراق الدعوى التي اشار اليها حكم محكمةبور سعيد ان المستأنف كان من الموظفين الاداريين بالقسـم الفني بهيئة ادارة القناة وقد اصبح بعد التاميم من الموظفينالمرتبطة وظيفتهم ارتباطا مباشرا بسير المرفق العام وبتأمـين سير المصلحة العامة ، **هذا من ناحية** .

فهل وجدت محكمة بور سعيد **من ناحية اخرى** في نصالمادة ١٧ من نظام هيئة القناة القاضي بتخويل مجلس الادارة سلطة تعيين الموظفين الفنيين والاداريين واختيارهم وتحديداقدمياتهم ومرتباتهم والحاقهم بالادارات والاقسام والمكـاتب المختلفة ، الخطوط الكبرى لنشوء « نظام اداري عام » لموظفي المرفق لم تحدد بعد دقائقه وتفاصيله ، وهو النظام العام الذي يرعى من يشغل وظيفة ادارية عامة في خدمة مرفق عام **غيرتجاري وصناعي ؟** هذا ما نفترضه .

تنازع الاختصاص في موضوع خدمة المؤسسات العامةالمستقلة في الاجتهاد الفرنسي :

في موضوع تعيين المرجع الصالح للنظر بالمنازعات القائمةبين المؤسسات العامة المستقلة وموظفيها وماجوريها ، لا يزال العلم والاجتهاد في فرنسا في حالة مد وجزر وفي اخذ ورد . ولا يمكن القول بان الاجتهاد بعد ان تأرجح طويلا وخاصه بين عام ١٩٥٠ وعام ١٩٥٧ قد استقر على راي نهائي في الموضوع.

وما يجدر الاشارة اليه ان فرنسا اممت مشاريع عديدةفي ميدان الغاز والكهرباء والطيران والتأمين والمصارف وذلك في اعقاب الحرب الكونية الثانية واوجدت لها انظمة خاصة . فاقامت لادارة شؤونها هيئات عامة مستقلة اداريا وماليـا يشترك في تاليفها مندوبون عـن الادارة وعـن المنتجـين والمستهلكين .

وقد صدر قبل تاميم هذه المشاريع ، قرار من مجلس شورى الدولة الفرنسي وذلك بتاريخ ٤ كانون الاول ١٩١٣ (قضية الانسة دومي) **قضى بصلاحية المحاكم الادارية للنظربالمنازعات القائمة بين المؤسسات العامة المستقلة وموظفيها اذا**

(1) Blaevoet. Les services et les établissements publics à caractère industriel et commercial D. 1947 chron. XIX. Waline. Traité de Droit Adm. No. 1065.

كان لهذه المؤسسات الصفة الادارية على ان لا تطبق قاعـدةالاختصاص هذه على المتعاقدين معها بشروط احكام القانون الخاص (١) .

ولكن محكمة التمييز بقرارها المؤرخ فـي ١٢ تمـوز ١٩٥٠ لم تقر للقائمين على خدمة هذه المؤسسات المستقلة صفة الموظفين العموميين بأن **اعتبرتهم من المستخدمين والعمال الخاضعين في منازعاتهم مع الهيئات التابعين لها ، الى محاكم العمل العادية** . ومن جملة ما اوردته المحكمة العليا في تعليلهاما تعريبه :

« ان للمؤسسات العامة المستقلة المؤممة شخصية مستقلة عن الدولة » ولان مثل هذه المؤسسات تتمتع بالاستقلال المالي فهي تتبع فـي اعمالها الطرق المتبعة في التجارة والصناعة ، كصاحب جديد لامتيازلا يملك الا الحقوق الممنوحة لسالفيه . فينتج عن ذلك ان الاشخاص القائمين على خدمتها هم والحالة ما ذكر غير موظفين بل مستخدمين . »

ومن ثم اخذ العلم والاجتهاد يفرقان بين **الاعمال** الموكولةالى موظفي المؤسسات العامة المستقلة **منظورا الى ماهيتها** . وخلصا الى القول بان « **للقائم باعباء الادارة الرئيسية صفـةالموظف العمومي دون سواه من المستخدمين المكلفين باعبـاء التنفيذ الذين لا يتحلون بهذه الصفة** » (٢) الى زمن تبنى معهالاجتهاد نظرية جديدة قامت على فكرة « **التوظيف التعاقدي** » فنودي **باختصاص القضاء الاداري** اثر مطالعة قيمة تقدم بها مفوض الحكومة لدى مجلس الشورى السيد **شاردو** حيث قال ما تعريبه :

« ترعى احكام القانون الاداري العام الاشخاص الموكولة اليهمهمة تسيير المرفق الاداري العام الذين ينتمون اليه ويشتركون في تحقيـق الغاية التي يعمل لاجلها رغم ما تضمنته العقود التي تربطهم به من بنود . » (٣)

والملاحظ ان العبرة في الموضوع لا تزال في نوع الاعمالالموكولة الى القائم بخدمة المرفق الاداري العام ولكنها لم تعـد مقصورة على اعمال الادارة فحسب .

وهذه النظرية سادت ايضا القرارات الصادرة عن مجلس الشورى بتاريخ ٢٢ كانون الاول ١٩٥٤ (**جياكلون**) وبتاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٥٥ (**ديبيش**) وعن محكمة حل الاختلافاتبتاريخ ١٧ كانون الثاني ١٩٥٥ (**السـيدة هوبليـك**) و١٣ حزيران ١٩٥٥ (**بشمان**) .

« ففي ميدان المؤسسات العامة المستقلة الادارية وجب التاكيد ان كل موظف تعاقدي يسهم في خدمة هذه المؤسسات ولكن بصورة غـير عارضة يكون اذا مرتبطا مع الادارة بعقد تسوده احكام القانـون الاداري العام ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك . ولا يمكن الشذوذ عن هذه القاعدة الا بشان المرؤوسين المأجورين » (٤)

وما يمكننا ان نقوله باختصـار ان تحديـد ضوابطالاختصاص في قضايا موظفي ومتعاقدي المصالح العامـة المستقلة في فرنسا قائم بحد ذاته وفي الغالب على تحديـدكيان المؤسسة وعلى طبيعة الوظيفة التي يشغلها موظفوهـا والمتعاقدون معها .

نظرية الاختصاص في التشريع والاجتهاد اللبنانيين :

كثر في لبنان عدد المؤسسات العامة المستقلة او المصالحالعامة المستقلة ، وذلك ضمن برنامج اللامركزية . فبعد ان انشئت مصالح مستقلة عديدة نذكر منها بصورة غير حصرية **مصلحة الليطاني ، ادارة التعمير** (التي خلفت مصلحة التعمـير الملغاة) **مصلحة الكهرباء والنقل المشترك ، مصلحة مياه بيروت،مصلحة مياه الباروك** والمصالح المنشأة على غـرارها ، راينـا

---

(١) J.C.A. Fasc. 150 No. 79.
(٢) Conseil d'Etat 20 Avril 1951 Fauquier Rec. Lebon p.204.
(٣) Conseil d'Etat 4 Juin 1954 Affortit et vingtain. Rec. 344 concl. Chardeau A. J. 1945 II bis 6 note Gazier et Long.
(٤) Conclusions Tricot dans l'affaire Evrart C.E. 5 Juillet 1957 Rec. Leb. p. 446.

المشترع وفي النصف الاول من هذا العام ينشىء مصالح جديدة اخرى نعد منها « **مصلحة مرفا طرابلس** » و « **مصلحة مياه صيدا** » و « **مصلحة مياه عين الدلبة** » و « **مصلحة مياه المتن** » و « **مكتب الفاكهة** » .

وفي راينا ان معظم هذه المؤسسات العامة او هذه المصالح المستقلة هي هيئات عامة تقوم باستثمار مشاريع عامة وفقا لشروط القانون العادي وخاصة منها تلك التي تعني بشؤون الماء والكهرباء . والمشترع نص صراحة على **تطبيق احكام قانون العمل على مستخدمي وعمال مصلحة الكهرباء والنقل المشترك ومصلحة المياه في بيروت** ولم يأت على ادراج مثل هذا النص في انشائه باقي المؤسسات العامة المماثلة فوجب قياسا اعتماد مبدأ الاختصاص الذي اعتنقه بموضوع مستخدمي وعمال المصالح المستقلة التي تعني باستثمار مشاريع مماثلة . غير انه اوجد نصا خاصا فرض بموجبه تطبيق الاحكام القانونية المطبقة على موظفي الدولة المؤقتين على موظفي ادارة التعمير (المادة التاسعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥ تاريخ ٥٩\١\٣٠) ومعنى ذلك ان **هؤلاء الموظفين يخضعون في المنازعات القائمة بينهم وبين الادارة لاختصاص المحاكم الادارية** ، وبقيام هذا النص يكون الحكم الصادر عن مجلس العمل التحكيمي في بيروت دعوى « **ابي شقرا** » على « **مصلحة التعمير** » وقد اشرنا اليه في مطلع تعليقنا هذا ، قد توافق في النتيجة القانونية التي خلص اليها مع نية المشترع في النص الجديد للمادة ٣ من المرسوم الاشتراعي ١٥ القاضي بمنح تعويض الصرف لموظفي المصلحة الوطنية للتعمير الملغاة طبقا للقاعدة المنصوص عنها في المرسوم الاشتراعي ٥٥\١٤ المتعلق بتنظيم الادارة العامة مع ما ينتج عن ذلك من اختصاص اداري .

وبالاستناد لما تقدم يمكن القول ان تحديد ضوابط الاختصاص بموضوع المنازعات التي تنشأ بين المؤسسات العامة المستقلة والقائمين على خدمتها في لبنان يقوم عند فقدان النص على مبدأ المساواة امام القانون لدى المؤسسات العامة التي يمكن ضمها الى فئة معينة ، وعلى تحديد كيان المؤسسة الذاتي وطبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظفون فيها والمتعاقدون معها لدى باقي المؤسسات .

المحامي جوزيف الشدياق