



الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإدارية والمالية – قسم القانون العام

إعداد الطالب
أنس حسن رعد

إشراف
أ. د. عمار التركاوي
الأستاذ في قسم القانون العام
كلية الحقوق – جامعة دمشق

٢٠٢٣ م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ﴾

صدق الله العظيم

سورة البقرة - الآية (٣٢)



إلى رمز الكفاح في الحياة، إلى من غرس القيم والأخلاق فينا، من أحمل لقبه بكل فخر واعتزاز،
إلى روحه الطاهرة أبي رحمه الله

إلى ينبوع المحبة والحنان والدفء والأمان، إلى من ينجل الكبرياء أمام عظيم عطائها، من
يرحمني ربي بوجودها وبركة دعائها، إلى من لا أوفيها حقها ما حييت أمي حفظها الله

إلى السنابل التي نمت معي في بستان واحد وشاركني الحياة حلّوها ومرّها، إلى السند
والمعين، من أتمنى لهم أفضل مما أتمنى لنفسي إخوتي

إلى الذين أحببتهم بصدق وبادلوني بالمثل أهلي وأقاربي

إلى مصدر التفاؤل في حياتي والنجوم التي تلمع في سمائي أصدقائي وزملائي
إلى كل من علّمني حرفاً وقدمَ جميلاً أو معروفاً وأسدّى إلي نصحاً

إلى مهد التاريخ وأم الحضارة وعبق الياسمين ... سورية الوطن على أمل أن تعود
متألقة كما نحب وتمنى .

الشكر واليقين

الحمد لله حمداً يليق بجلال قدره وعظيم سلطانه الذي يسر البدايات وأكمل النهايات وبلغنا الغايات، والشكر لله عز وجل الذي وفقني لإتمام هذا العمل وأنار لي الطريق للعلم والمعرفة فالشكر أول الزيادة لقوله تعالى: "أنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ".

وأمثالاً بالأدب الرفيع لرسولنا الكريم عندما قال عليه الصلاة والسلام: "من لا يشكر الناس لا يشكر الله" فإنني أتقدم بجزيل الشكر والتقدير لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور عمار التراكوي الذي شرفني بقبول الإشراف على رسالتي فكانت جهوده في متابعة بحثي خير عون لي، أكرمني بحسن لقائه وأسبغ علي من فضل علمه، ورسالتي هذه لم تكن لتبلغ ما أرجوه من سداد وتوفيق إلا بفضل ملاحظاته القيمة ومتابعاته الحثيثة ونصائحه وتوجيهاته، جزاه الله عني كل خير.

وعملاً بقوله تعالى: "ولا تنسوا الفضل بينكم" وإيماناً بفضل الاعتراف بالجميل وتقدير الشكر والامتنان لأصحاب المعروف أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة الذين شرفوني بقبول مناقشتهم هذه الأطروحة وتكبد هم عناء دراستها ورفدي بملاحظاتهم القيمة ودورهم في إثراء هذا البحث. لهم مني كل الشكر والعرفان

الأستاذ الدكتور سعيد نحيلي

الأستاذ الدكتور يوسف شباط

المستشار الدكتور عمار مرشحة

الأستاذ المساعد الدكتور سنان عمار

كما يطيب لي أن أشكر أساتذتي في كلية الحقوق وخاصة في قسم القانون العام، من أعطونا العلم ومنحونا الأمل ورسموا في نفوسنا ملامح وأفكار جديدة لتقودنا إلى حياة كلها عمل وسعادة ورجاء ويقين، والشكر موصول كذلك للكادر الإداري في كلية الحقوق على ما يبذلوا من تعب وجهد.

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
الملخص باللغة العربية	
قائمة الاختصارات	
المقدمة	١
الفصل التمهيدي: ماهية نظام الإدارة المحلية ومفهوم الرقابة القضائية	١٧
المبحث الأول: مفهوم نظام الإدارة المحلية وأركانه	٢٠
المطلب الأول: تعريف مصطلح الإدارة المحلية وتمييزه عن المفاهيم المشابهة له	٢١
الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية	٢١
الفرع الثاني: تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم المشابهة لها	٣٠
المطلب الثاني: الأسس والأركان التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية	٥٨
الفرع الأول: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية	٥٨
الفرع الثاني: وجود مجالس محلية مستقلة عن السلطة المركزية	٦٩
الفرع الثالث: خضوع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية	٧٧
المبحث الثاني: التنظيم القانوني لتشكيل وحدات الإدارة المحلية ومفهوم الرقابة القضائية	٨٥
المطلب الأول: التنظيم القانوني لتشكيل الوحدات المحلية وأجهزتها التنفيذية	٨٦
الفرع الأول: تشكيل الوحدات المحلية في فرنسا	٨٦
الفرع الثاني: تشكيل الوحدات المحلية في إنكلترا	١٠٠
الفرع الثالث: تشكيل الوحدات المحلية في سورية	١١٢
المطلب الثاني: مفهوم الرقابة القضائية في ظل تعدد أنظمة القضاء وطبيعة عملها	١٢١
الباب الأول	
الأسس النظرية للرقابة القضائية وجوانبها الإجرائية	١٣٧
الفصل الأول: معيار الرقابة القضائية والأسس النظرية لممارستها	١٤١
المبحث الأول: ماهية مبدأ المشروعية وتدرجه الشكلي والموضوعي	١٤٤
المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية وتأثيره على أعمال الإدارة المحلية	١٤٥
الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية	١٤٥
الفرع الثاني: تأثير مبدأ المشروعية على أعمال الإدارة المحلية	١٥٢

١٥٩	المطلب الثاني: تدرج المشروعات والجوانب التطبيقية للانتخابات المحلية
١٦٠	الفرع الأول: التدرج الشكلي والموضوعي للمشروعات وتطبيقها في المستويات المحلية
١٧١	الفرع الثاني: الجوانب التطبيقية للانتخابات المحلية في ظل الرقابة القضائية
١٩٦	المبحث الثاني: ماهية أعمال وسلطات الإدارة المحلية الخاضعة للرقابة القضائية
١٩٧	المطلب الأول: طبيعة أعمال الإدارة المحلية الخاضعة للرقابة القضائية
٢١٠	المطلب الثاني: ماهية السلطة التقديرية والسلطة المقيّدة للإدارة المحلية
٢١٠	الفرع الأول: مفهوم السلطة التقديرية والسلطة المقيّدة
٢٢٤	الفرع الثاني: سلطات الإدارة المحلية بين الاختصاص المقيّد والسلطة التقديرية
٢٤٣	الفصل الثاني: الجوانب الإجرائية للرقابة القضائية في تنظيم نشاط الإدارة المحلية
٢٤٦	المبحث الأول: الضوابط القضائية للسلطة التقديرية لوحدات الإدارة المحلية
٢٤٧	المطلب الأول: الرقابة القضائية على الاختصاص المقيّد والسلطة التقديرية للوحدات المحلية
٢٥٦	المطلب الثاني: الاتجاهات التقليدية للرقابة القضائية على السلطة التقديرية
٢٧٢	المبحث الثاني: الاتجاهات الحديثة للرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية
٢٧٣	المطلب الأول: الرقابة القضائية على ملائمة قرارات الإدارة المحلية
٢٧٣	الفرع الأول: الرقابة القضائية على الخطأ البين والاختيار التقديرية
٢٨٣	الفرع الثاني: دور القضاء في تحديد أسباب القرار الإداري
٢٩٥	المطلب الثاني: رقابة القضاء بين المشروعات والملائمة وصلاحيته في توجيه الأوامر للإدارة
٢٩٥	الفرع الأول: طبيعة العلاقة بين الرقابة القضائية والملائمة الإدارية
٣٠٣	الفرع الثاني: صلاحية القضاء في توجيه الأوامر للإدارة
٣٢١	الباب الثاني الرقابة القضائية على صلاحية الوحدات المحلية في ممارسة الامتيازات الإدارية
٣٢٥	الفصل الأول: الضوابط القضائية لمسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري
٣٢٨	المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري والجوانب الإجرائية لرقابة القضاء عليه
٣٢٩	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وعلاقته بالنظام العام
٣٢٩	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري وطبيعته القانونية
٣٣٩	الفرع الثاني: الضبط الإداري والنظام العام

٣٥٠	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري المحلية
٣٥٠	الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري المحلية
٣٥٤	الفرع الثاني: دور الرقابة القضائية في تنظيم قرارات الضبط الإداري المحلية
٣٦١	المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية لوحدات الإدارة المحلية في نطاق الضبط الإداري
٣٦٣	المطلب الأول: ماهية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وطبيعة الاعتداء المادي
٣٦٣	الفرع الأول: مفهوم الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي
٣٧٩	الفرع الثاني: مدى الارتباط بين الخطأ الشخصي والاعتداء المادي
٣٨٤	المطلب الثاني: مسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري على أساس الخطأ
٣٨٤	الفرع الأول: الخطأ المرفقي ومسؤولية الإدارة المحلية
٣٨٧	الفرع الثاني: تقدير درجة الخطأ المرفقي المسبب لمسؤولية الإدارة
٣٩٧	المطلب الثالث: مسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري دون خطأ
٤٠٥	الفصل الثاني: الضوابط القضائية لإصدار اللوائح الإدارية وتصرفات الإدارة الاتفاقية
٤٠٩	المبحث الأول: الرقابة القضائية على لوائح الإدارة المحلية
٤١٠	المطلب الأول: ماهية اللوائح الإدارية
٤١٧	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية
٤٣٦	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على عقود الوحدات المحلية
٤٣٧	المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمداورات المجالس المحلية ودور السلطة المركزية فيها
٤٣٧	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمداورات المجالس المحلية
٤٤٨	الفرع الثاني: دور السلطة المركزية في إبرام عقود الوحدات المحلية
٤٥٣	المطلب الثاني: ماهية دعوى المشروعية الخاصة
٤٥٣	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لدعوى المشروعية الخاصة
٤٥٨	الفرع الثاني: أحكام التحويل إلى المحافظ
٤٧٠	الفرع الثالث: الطعن بالإلغاء استناداً إلى دعوى المشروعية الخاصة ونتائجه
٤٨٣	الخاتمة
٤٩٥	قائمة المراجع
٥١٨	الملخص باللغة الإنكليزية

المُلخَص

يعدُّ التنظيم الإداري أداة أو وسيلة الإدارة العامة لتحقيق أغراضها المتعددة بكفاءة وفاعلية، بغية الوصول إلى مستوى عالٍ من التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويدخل ضمن نطاق التنظيم الإداري تحديد الأجهزة الإدارية المختلفة، وطريقة تشكيلها، وكيفية توزيع الاختصاصات الإدارية فيما بينها، وطريقة ممارستها لهذه الاختصاصات، لذا يأخذ التنظيم الإداري صورتين رئيسيتين في كافة الدول وهما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ويرجع اختلاف الدول في اختيار التنظيم الإداري الملائم إلى اختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالإضافة إلى أسباب إدارية تتعلق بتحسين أداء المرافق العامة. وغني عن البيان أن الرقابة القضائية تمثل أداة فعّالة لتجسيد دولة القانون، ولا ريب أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية بما تتسم به من حياد وموضوعية واستقلالية تشكل ضمانة قوية ووسيلة مهمّة لفرض احترام القانون، ولأسيما من أجل ضمان مبادئ النزاهة والشفافية والمنافسة، وتقويم الاختلالات الإدارية، وضمان التقيد بمضامين ومقتضيات مبدأ المشروعية. وقد هدفت هذه الدراسة إلى تبيان أهمية الرقابة القضائية في مجال القانون الإداري بصفة عامة، وفي نطاق الإدارة المحلية بصفة خاصة، وذلك عبر عرض وتحليل القواعد الدستورية والقانونية المتعلقة برقابة القضاء، سواء عبر تحليل وتفنيد رقابة المشروعية، أم رقابة الملاءمة، والإحاطة بجزيئات وتفاصيل السلطة التقديرية الممنوحة لوحدات الإدارة المحلية، بهدف الوصول إلى صورة جليّة وواضحة حول دور رقابة القضاء في سد ثغرات الرقابة السياسية والإدارية. وقد خلصت هذه الدراسة إلى أهمية القضاء ودوره البارز في تحقيق العدالة الاجتماعية وترسيخ الاطمئنان في نفوس المواطنين، ولأسيما من خلال التأكيد على عدم تحصين أي عمل من رقابة القضاء، كما لا يجوز المجادلة فيما قضى به أو المعارضة في تنفيذ أحكامه، خاصة أن القضاء يعبر عن معادلة مهمّة تتمثل أركانها في الحق وضمير الشعب وسلطان الدولة.

الكلمات المفتاحية: التنظيم الإداري، المركزية الإدارية، اللامركزية الإدارية، الإدارة المحلية، مبدأ المشروعية، السلطة التقديرية، الضبط الإداري، اللوائح الإدارية، العقود الإدارية.

قائمة الاختصارات

ج	جزء
د.ت	دون تاريخ نشر
د.ن	دون ناشر
ص	صفحة
ط	طبعة
مج	مجلد

Liste des Principales Abréviations

A.J.D.A.	Actualités Juridique du Droit Administratif
Art.	Article
C.C.	Conseil Constitutionnel
C.E.	Conseil d'État
D.	Recueil Dalloz
Éd.	Édition
N.	Numéro
Op.Cit.	Opere citato, ouvrage précité, Reference précité
p.	Page
R.A.	Revue administrative
R.D.P.	Revue de Droit Publique
R.F.D.A	Revue Française de droit Administratif
Rec.	Recueil des arrest du Conseil d'État
S.	Recueil Sirey
T.	Tome
T.C.	Tribunal des conflits

المقدمة

يعدُّ موضوع تنظيم الإدارة العامة من أهم الموضوعات التي تشغل عالمنا اليوم، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أن مستقبل الحضارة الإنسانية يتوقف على مدى التطوُّر في ممارسة الإدارة، ونهوض الحكومات بالوظائف العامة للمجتمع، والملاحظ أن تطوُّر نظام الحكم انعكس على عمل السلطات العامة وحدودها، فكل دولة تضع نموذجاً للحكم بما يتفق مع ظروفها وتطلعاتها وكذلك آمال مواطنيها، من حيث جعله مركزياً أو لامركزياً.

ونتيجة التوسُّع في أعمال ونشاط الدولة في العصر الحديث وخروجها من بوتقة الدولة الحامية أو الحافظة للأمن والنظام، إلى المفهوم الحديث الذي يقوم على تعدد وتنوع النشاطات لتلائم المتغيرات التي تحدث في المجتمع، نظراً للتقدم والتطوُّر الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، هذا الأمر ترك أثراً واضحاً على الدول كافة لكن بدرجات متفاوتة، ولاسيما أن فكرة الإدارة المحلية أصبحت تأخذ حيِّزاً مهماً في الدراسات والأبحاث، بل ويمكن القول إنَّها أصبحت تمثل علماً مستقلاً بحد ذاته، خاصة مع تباين المجتمعات المحلية ومصالحها المتميزة، الأمر الذي أثبت أهمية اتخاذ القرار في أماكن وجود هذه المصالح وبواسطة أشخاص من المنطقة نفسها، بحيث تكون لديهم القدرة على تفهُّمها والعمل على حلها بطريقة تتناسب مع ظروف وتطلعات المجتمع. وفي هذا السياق يقول الفقيه الفرنسي (Tocqueville): "إن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرَّة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم، فهي تذيبهم طعم الحرية عن كُتب، وتدرِّبهم على التمتع بها وحُسن استعمالها"¹. ولا شك أن إشراك الناس في الحكم وإعطاءهم الفرصة لإبداء رأيهم في مشاكلهم المحلية، والأخذ بالقرار الذي يصدر عنه، يعدُّ قمة العمل

¹ "Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du public, elles lui en font goûter l'usage paisible en les habituant à s'en servir".

Frier, P. L. & Petit, J. (2019) **Drôit Administratif**. 12 Ed. Paris. Dalloz. P158.

الديمقراطي ولاسيما على الصعيد الإداري، وقد لخص هذا الأمر (نابليون الثالث) بقوله: "إنه بالإمكان أن تحكم عن بعد ولكن من المستحيل أن تدير إلا عن قرب".

وبالتالي فالإدارة المحلية ليست ابتكاراً حديثاً للإنسان، بل يمكن القول إنها لازمت البشرية منذ أقدم العصور وحتى الآن، ولا يفوتنا أن ننوّه إلى أن القرى الصغيرة نشأت قبل أن ينشأ أو يتبلور مفهوم الدولة في الوقت الحاضر، ومارست هذه القرى نشاطها ونظّمت شؤونها من خلال اجتماعاتها بين حين وآخر، ولعل هذا يعدّ خير دليل على تطبيق مفهوم الديمقراطية المباشرة بين أفراد المجتمع، مما يؤكد أن الإدارة المحلية بهذا المعنى تعدّ الأصل أو المنبع الذي استحدثت منه الدول الحديثة النظام والتفكير الديمقراطي، ومبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث.

ولا شك أن الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تعدّ أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، الذي تتبعه الدولة عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، إذ بموجبه يناط بالإدارة المحلية ممارسة بعض وظائف الدولة وتقديم الخدمات لمواطني الأقاليم المحلية، وهي بذلك تعدّ خير تطبيق لمبدأ الديمقراطية في الإدارة، بحسبان أنها التعبير السليم عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، وهو نظام يضمن استعمال الحريات العامة للمواطنين، من خلال مساهمة المواطنين في الحكم، أو بمعنى المشاركة في عملية إدارة الدولة، هذا الواقع فرض على السلطة المركزية التنازل عن بعض اختصاصاتها لصالح المجالس المحلية، بالتالي تم تقاسم الوظيفة العامة وتقديم الخدمات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وإعطاء القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر وأوسع في عملية التنمية، لذلك احتلت الإدارة المحلية مركزاً مهماً في التنمية الوطنية بحسبانها إدارة وطنية نابعة من صميم الشعب.

في ضوء ما سبق نلاحظ أن الإدارة المحلية قادرة على تحقيق وحدة المجتمع، من خلال مساهمة الرأي العام المحلي وإشراك المواطنين في الاهتمام بالمشكلات الإنسانية ووضع الحلول لها، فالمساهمة الشعبية تعبّر عن روح الإدارة المحلية، وهذا ما يؤكد دورها الأساسي في عملية التنمية الشاملة، فقربها من المواطنين يجعلها

أقدر على إدراك طبيعة الحاجات والظروف المحلية، الأمر الذي يعطيها فرصاً للنجاح في تنفيذ السياسات العامة للدولة لتصبح واقعاً ملموساً يحقق تطلعات المواطنين، فهي بالتالي قناة اتصال مزدوجة، أي أنها من جهة تنقل حاجات المجتمع ومشكلاته إلى السلطة المركزية، ومن جهة أخرى تعيد إلى المجتمع حل هذه المشكلات وكيفية تلبية الحاجات العامة.

ولا يفوتنا في هذا السياق الحديث عن أن نظام الإدارة المحلية قد واجه العديد من الصعوبات، نتيجة التحولات التي شهدتها العالم، والذي استطاع الكثير من هذه التحولات إحداث تغييرات كبرى في عالمنا المعاصر، كالثورات التكنولوجية، وثورات الاتصالات، والزيادة السريعة في عدد السكان وما تفرضه من زيادة المتطلبات، والأخذ بأنماط جديدة من التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، فلم يكن بمقدور أي مجتمع الوقوف أمام هذه التحديات موقف المتفرج، ففضية التطور الإنساني واحدة برغم الهوة الكبيرة بين الدول النامية ولاسيما العربية منها وبين الدول المتقدمة.

في ضوء ذلك تصبح حتمية تطوير الإدارة المحلية أحد أولويات المجتمع الإنمائية، لذلك فإن بناء نظام إدارة محلية متطور لا يقوم فقط على إصدار التشريعات النازمة فحسب، بل لا بد من الرقابة على تطبيق هذه التشريعات بصورة صحيحة للوصول للهدف المنشود، سواء كانت هذه الرقابة متمثلة بالسلطة المركزية أو برقابة القضاء. من هنا تتجلى ضرورة إيجاد الحل السليم والتوازن العادل بين تمكين الإدارة من أداء وظائفها، وبين حماية الحقوق والحريات الفردية، بمعنى آخر تحقيق التوازن بين الصالح العام والصالح الخاص. كذلك لا بد من تحديد طبيعة العلاقة القائمة بين السلطة المركزية ووحدات الإدارة المحلية، فهل هي علاقة رئاسية أم مجرد إشراف وتوجيه، وإلى أي حد تملك السلطة المركزية سلطة التوجيه، بمقابل هذه السلطة لا بد من وجود أدوات معينة لدى وحدات الإدارة المحلية في مواجهة تعسف سلطة الرقابة المركزية، لذلك لا بد من إعمال الرقابة القضائية لوضع محددات لطبيعة العلاقة المتبادلة بين وحدات الإدارة المحلية من جهة، وبين السلطة المركزية والسلطة الشعبية "الرقابة الشعبية" المتمثلة بالمواطنين من جهة أخرى.

لذا يعدُّ موضوع الرقابة على السلطات الإدارية المحلية من الأمور المهمّة التي يجب الاعتناء بها وبحثها في مجال تطبيق نظام الإدارة المحلية، فضلاً عن ذلك فإن الإشراف والرقابة على أعمال الإدارة المحلية وأجهزتها التنفيذية يؤدّيان إلى تحقيق التناسق والترابط بينهما بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة، عبر تدعيم نظام الإدارة المحلية لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية بشكلٍ عام.

فالتغيير والتطوُّر في وظيفة الدولة يعدّان من الأسباب الجوهرية التي أدت إلى تفاوت أسلوب الرقابة التي تباشرها السلطات المختلفة على وحدات الإدارة المحلية، ولاسيما أن اتساع نشاط الدولة أظهر الحاجة إلى الاتجاه نحو تطوير نوع ومستوى الرقابة، فنجاح الرقابة يتوقف أولاً وأخيراً على تحقيق أهدافها ومدى ملاءمتها لظروف البلاد، بالإضافة لقابليتها للتطوُّر مع تطوُّر الظروف، والهدف في النهاية هو تمتع الإدارة المحلية بالاستقلال في مباشرة عملها بطريقة تتفق والحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية، وتحقيق أهداف اللامركزية وأغراضها.

ومما لا شك فيه أن الرقابة القضائية تمثل ضماناً مهمّة لخضوع الدولة للقانون، وذلك بما تقدمه النظم القانونية المعاصرة من حلول مختلفة في شأن تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الوحدات المحلية، ولاسيما أن مخاصمة الوحدات المحلية أمام قاضي متخصص يملك أن يناقش تصرفاتها وأن يراجعها في مشروعية هذه التصرفات، سوف يكون من أهم العوامل التي ترسي مبدأ المشروعية وتفرض احترامه على المجتمع. وبناءً على ذلك فالرقابة القضائية تمثل الضمانة سواء لوحدة الإدارة المحلية في مواجهة الإدارة المركزية، أو لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة المحلية، فالغاية في النهاية هي أن تكون أعمال وتصرفات وحدات الإدارة المحلية سواء القانونية أو المادية، مطابقة للقانون، عبر التأكد من مشروعيتها أو إلغائها أو التعويض عنها، وهي بهذه المثابة تعدُّ من أهم وسائل تأكيد احترام مبدأ المشروعية.

وتجدر الملاحظة أن المشرّع يعطي لوحدة الإدارة المحلية نوعاً من الحرية لمواجهة ما يسمى بأخطار الوظيفة العامة، والتي من خلالها تستطيع الإدارة القيام بتصرفات معيّنة أو إصدار القرارات المناسبة، وهو ما

اصطلح على تسميتها بالسلطة التقديرية، وهذا الأمر يقتضي أيضاً الخضوع للرقابة القضائية للتأكد من أن تصرفات وأعمال الإدارة المحلية في هذا الشأن تدور في فلك المشروعية.

والدول التي تعطي دوراً أساسياً للقضاء في رقابة أعمال الإدارة لا تسلك طريقاً واحداً في تحديد وتنظيم هذه الرقابة، فمنها من ينتهج أسلوب القضاء الموحد، بحيث يكون هناك تنظيم قضائي واحد يدخل في اختصاصه مختلف صور المنازعات (المنازعات الفردية - المنازعات بين الإدارة والأفراد - منازعات الإدارة فيما بينها) كالنظام القضائي في إنكلترا، بينما نجد بعض الدول تأخذ بنظام مغاير يطلق عليه القضاء المزدوج، فيكون بجانب القضاء العادي الخاص بالأفراد، قضاء إداري مستقل يختص بنظر المنازعات الإدارية، كالنظام القضائي في فرنسا وسورية.

بناءً على ما سبق وبحسبان الإدارة المحلية هي صورة الديمقراطية الإدارية، ونتيجة الدور البارز الذي تؤديه كصلة وصل بين الحكومة أو الإدارة المركزية وبين المواطنين، فإن ما سنطرحه في هذه الدراسة سيكون من خلال بيان ماهية الإدارة المحلية بمفهومها العام، وتمييزه عن بعض المفاهيم المشابهة، أيضاً كيفية ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية من خلال التعرف على مبررات هذه الرقابة، ونطاق الرقابة القضائية تجاه الأعمال المادية والقانونية للإدارة، ومظاهر هذه الرقابة المتمثلة في قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، ومدى فاعلية رقابة القضاء على عمل ودور وحدات الإدارة المحلية.

❖ الإشكالية البحثية:

يعدُّ تعزيز ثقة المواطنين بمؤسستهم القضائية ضماناً مهمّة، وهذه الضمانة لا يمكن تحقيقها بمجرد وفرة النصوص الدستورية والتشريعية التي تُعنى باستقلال السلطة القضائية، لذا فإن الأمر يقتضي أن يستقل القاضي بإنزال حكم القانون على الوقائع المعروضة عليه وفق مبدأ المساواة أمام القانون، كما يقتضي ذلك عدم تحصين أي عمل تقوم به أي من السلطات العامة من رقابة القضاء، ومن ثم تسهيل حق التقاضي وسلوك سبل الطعن. ووفقاً لذلك تثار الإشكالية الرئيسية لهذا البحث حول: ما هي أساليب الرقابة القضائية على عمل وحدات الإدارة المحلية ومدى فاعليتها؟.. في المقابل يتفرع عن هذا التساؤل مجموعة من التساؤلات الفرعية تتمثل في الآتي:

* ماهي ضوابط وحدود القرارات الصادرة عن وحدات الإدارة المحلية ومدى تأثيرها في حقوق وحرّيات الأفراد؟.. أو بمعنى آخر، ما دور الرقابة القضائية في تحقيق التوازن بين حماية الحقوق والحرّيات العامة ومقتضيات الحفاظ على النظام العام؟..

* هل تعد جميع أعمال الإدارة المحلية خاضعة لرقابة القضاء، وما هو نطاق وحدود الرقابة القضائية على مشروعية أعمال وقرارات الإدارة المحلية؟..

* هل تمتد رقابة القضاء إلى ملاءمة قرارات الإدارة أم تقتفي برقابة المشروعية؟..

* ما طبيعة العلاقة القائمة بين السلطة المركزية ووحدات الإدارة المحلية وما هو دور القضاء في تنظيم هذه العلاقة؟.. بمعنى إلى أي حد استطاع القضاء الإداري بسط رقابته على وحدات الإدارة المحلية في ظل الوصاية الإدارية؟..

* ما هي الأدوات التي تملكها وحدات الإدارة المحلية خلال ممارسة أعمالها في مواجهة رقابة السلطة المركزية؟.. وأين تتجلى المسؤولية الإدارية لوحدات الإدارة المحلية؟..

❖ فرضيات البحث.

تشكل الرقابة القضائية حصناً حصيناً، سواء لصالح وحدات الإدارة المحلية في مواجهة الإدارة المركزية، أو لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة المحلية، إضافة إلى أنها تهدف إلى ضمان أن تكون تصرفات وحدات الإدارة المحلية سواء القانونية أو المادية مطابقة للقانون، من خلال التأكد من مشروعيتها أو إلغائها أو التعويض عنها، وهي بهذه المنزلة تعدّ من أهم وسائل احترام مبدأ المشروعية. وبناءً على ذلك نجد أنفسنا أمام فرضيات محددة للدراسة، يمكن فيها أن تحقق الرقابة القضائية هدفها المنشود في حماية مبدأ المشروعية وفق الآتي:

أولاً: قسّم جمهور الفقه الإداري الرقابة التي تُمارَس على الإدارة المحلية إلى ثلاثة أنواع: رقابة سياسية، رقابة إدارية، رقابة قضائية.

ثانياً: في ظل الرقابة الإدارية أو ما يسمى بالوصاية الإدارية من قبل السلطات المركزية على الوحدات المحلية تفتقر هذه الأخيرة إلى قدرٍ كبيرٍ من الاستقلال، ولا مناص من القول أن هذا الاستقلال يعدّ من المعالم المميزة لأسلوب الإدارة المحلية، ولا نعني بذلك أن تتعدى الصلة بين الوحدات المحلية والسلطة المركزية، فتتنظيم العلاقة بين الوحدات الإدارية المحلية والسلطة المركزية أمر في غاية الأهمية، مهما اختلفت أنظمة الإدارة المحلية أو تباينت أهدافها، بحيث يمكن للسلطة المركزية أن تمارس حقها في الإشراف على تلك الوحدات وأن تبسط بعض صور الرقابة في حدود معيّنة، لكن المقصود في هذا الشأن هو ألا تبلغ هذه الرقابة حدوداً تقضي بها على حرية السلطات المحلية في اتخاذ بعض التصرفات الإدارية المحلية بشكل نهائي.

ثالثاً: تمثّل الرقابة القضائية ضماناً حقيقية لخضوع الدولة للقانون، ولأسيما أن القرارات التي تصدرها وحدات الإدارة المحلية بحاجة إلى حماية فيما لو انحرفت الإدارة المركزية وأساءت استعمال سلطاتها، ومن هنا يأتي دور الرقابة القضائية التي من مهامها تقويم الاعوجاج وتحقيق الضمانات المقررة في هذا الشأن، بالمقابل تحقيق ضمانات فعّالة لحقوق وحرّيات المواطنين فيما لو أساءت وحدات الإدارة المحلية أيضاً استخدام سلطاتها،

وبالتالي ليس الهدف من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية هو مجرد تحقيق المشروعية أو تنفيذها، بل كذلك الوصول إلى استقلال الإدارة المحلية والحفاظ على كفاءة أدائها.

❖ هدف البحث.

يهدف البحث إلى عرض وتحليل القواعد الدستورية والقانونية المتعلقة برقابة القضاء، ولا تقتصر الدراسة على تحليل وتفنيد رقابة المشروعية فحسب، بل تمتد إلى رقابة الملاءمة والإحاطة بجزئيات وتفاصيل السلطة التقديرية الممنوحة لوحدات الإدارة المحلية، بهدف الوصول إلى صورة جلية وواضحة حول دور الرقابة القضائية في سد ثغرات الرقابة السياسية والإدارية. فالإدارة عموماً بما فيها وحدات الإدارة المحلية تسعى في ممارسة اختصاصاتها إلى استخدام وسائل متعددة تسمى أعمال الإدارة أو نشاط الإدارة، سواء كانت قرارات فردية أم تنظيمية أم عقود إدارية، ومهما تمتعت هذه الوحدات من استقلالية فيما تتخذه من قرارات أو تصرفات فليس لها أن تتجاوز الأحكام القانونية النافذة، أو تتعسف في استعمال سلطاتها، لذا لا بد من وجود نوع من الرقابة على هذه الوحدات بهدف التنبؤ من مشروعية أعمالها، وغني عن البيان أهمية دور رقابة القضاء في هذا الشأن.

❖ أهمية البحث.

من الثابت أن لكل دراسة بحثية أهميتها النظرية والعملية، وتأتي أهمية هذا البحث نتيجة الدور المتزايد والمهم للإدارة المحلية ولاسيما على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ويبدو واضحاً وجلياً أهمية الاطلاع على نظم الإدارة المحلية في بعض الدول خاصة التي تملك تجربة رائدة في هذا المجال، والتعرّف على المشكلات والصعوبات التي تواجه المسار التنموي، بالإضافة لتحديد العوامل المؤثرة في تطوير اللامركزية الإدارية المحلية، لكن بمقابل الامتيازات والسلطات الممنوحة لوحدات الإدارة المحلية لابد من وجود رقابة قضائية فاعلة تغطي نقاط الضعف التي تعترى الرقابة السياسية والإدارية، وتعطي للمواطنين الضمانة الكافية لحماية حقوقهم الفردية، ولاسيما في الدول التي لا يزال الرأي العام فيها محدود التأثير. حيث يحتل موضوع الرقابة القضائية مكانة استراتيجية بين عناصر العملية الإدارية، وناهيك عن ذلك فإنّها تؤثر في عناصرها بدرجة الوجود

أو العدم، بحسبان أن الرقابة لا تقوم بمعزل عن بقية الوظائف الإدارية الأخرى، وبالتالي مما يعطي الموضوع أهمية خاصة أن الغالبية من الباحثين قد انشغلوا بالرقابة الداخلية التي تباشر من قبل الإدارة المركزية، دون الدخول في تفاصيل الرقابة الخارجية التي تمارس من خلال السلطات العامة الأخرى كرقابة القضاء، والتي تسهم في الحد من الوصاية الإدارية، بحسبان الوصاية تمثل قيداً على استقلالية الوحدات المحلية وتفرغ اللامركزية الإدارية من محتواها الحقيقي، وبناءً على ذلك فإن موضوع الرقابة القضائية يزداد أهمية مع ازدياد نشاطات الدولة وتنوعها بسبب الثورة الصناعية والتقدم التكنولوجي، الأمر الذي دفع الإدارة المركزية إلى الاهتمام بالنواحي العامة تاركة النواحي المحلية لوحدات الإدارة المحلية ومجالسها التنفيذية، هذا الأمر جعل من الأولى وضع برنامج رقابي أمثل على أعمالها خاصة الرقابة الخارجية والتي تباشر بحرية ودون موارد من قبل سلطات قضائية مختصة.

❖ مبررات البحث.

لاشك أن هناك أسباباً عديدة دفعتنا لاختيار هذا الموضوع والبحث فيه وتتمثل هذه الأسباب والمبررات في الآتي:

١- نتيجة الدور المتزايد لوحدات الإدارة المحلية ونظراً لما لها من آثار بعيدة المدى على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فرغم التطورات في عالم الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وسهولة التواصل، إلا أن هناك الكثير من المواطنين ولاسيما في الدول النامية لم تدرك بعد أهمية الإدارة المحلية وصلاحياتها، وهذا يعود إلى قلة الوعي السياسي من جهة، وغياب دور الإعلام في توضيح هذا الأمر من جهة أخرى، وحيث من الثابت أن دراسة الإدارة المحلية تحتل مكاناً بارزاً داخل فروع القانون الإداري.

٢- اختلاف تنظيم الإدارة المحلية بين الدول ولاسيما بين الدول المتقدمة والدول النامية، فإذا كان القاسم المشترك بين هذه الأنظمة هو وجود هيئة محلية منتخبة تمثل المواطنين، فإنه من الضروري دراسة هذه الهيئة بحسبانها المحرك والدافع الأساس في نظام الإدارة المحلية، فهناك أساليب عديدة نظمت كيفية اختيار هذه الهيئة وحددت وظائفها وكيفية رقابة أعمالها.

٣- إن الإدارة المحلية كإحدى صور اللامركزية الإدارية لا يمكن أن تكون ذات استقلال مطلق، فرغم منحها الشخصية المعنوية من الناحية السياسية والقانونية، وحق ممارسة امتيازات السلطة العامة، إلا أنها تخضع لصور مختلفة من الرقابة، ومن أهمها الرقابة القضائية، فأهمية هذه الرقابة تأتي من كونها تمثل سلاحاً مهماً في حماية الحقوق والحريات العامة، وكذلك يمكن أن تكون سلاحاً لصالح وحدات الإدارة المحلية في مواجهة تعسف الإدارة المركزية أثناء استخدام سلطتها الرقابية.

٤- أهمية الرقابة القضائية كإحدى صور الرقابة في الدولة، بحسبان أن القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ المشروعية، كما أن المواطنين يشعرون بالثقة في أحكام السلطة القضائية، لما يتوافر لرجال القضاء من الدراية والمعرفة الحقوقية والاستقلال في رقابة أعمال الإدارة، وكذلك للتعرف على السياسة القضائية التي اتبعتها القضاء المقارن في رقابته لأعمال الإدارة المحلية.

٥- في ظل ما تشهده الجمهورية العربية السورية من تحولات كبيرة ومتسارعة، فإن عملية بناء الوطن تحتاج إلى مؤسسات وإدارة رشيدة، بالإضافة لتطبيق مبدأ سيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان. ونتيجة إدراكنا بأن النظام السياسي الديمقراطي يتطلب وجود قوانين ونظم تساعد في تطوير المجتمع نحو الديمقراطية، فإن ترجمة ذلك على مستوى المجالس المحلية يعني إيجاد مؤسسات حكم محلي قادرة على تمثيل احتياجات ومطالب المواطنين بحسبانها مؤسسات تمثل المواطن على المستوى المحلي، بالمقابل لابد من وجود رقابة فاعلة على عمل وأداء هذه الوحدات.

٦- أرسى قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م فلسفة جديدة للإدارة المحلية في سورية تختلف عما ورد في القوانين السابقة، وتماشياً مع ذلك فقد جاء منسجماً مع أسس الدولة الواردة في الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢م، لكن الملاحظ أنه لا زال يتشدد في موضوع الرقابة الإدارية أو وصاية السلطة المركزية على وحدات الإدارة المحلية، ولم يأخذ منحى المشرع الفرنسي في القانون رقم /٢١٣/ لعام ١٩٨٢م والذي ألغى الوصاية الإدارية وأحلَّ محلَّها الرقابة القضائية.

❖ حدود البحث.

إن حدود البحث تتمثل ضمن إطار ما توصّل إليه الفقهاء، واستناداً إلى عدد من الدراسات التي تتناول المشكلات القانونية والعملية لدور القضاء، وما عُرض أمام المحاكم من قضايا تتعلق بمبدأ المشروعية ودوره في عمل وحدات الإدارة المحلية، وما صدر من أحكام الإلغاء أو التعويض في هذا السياق، وذلك في كل من فرنسا وإنكلترا وسورية، والوقوف على تجارب هذه الدول ولاسيما فرنسا وإنكلترا اللتان لهما باع طويل في هذا المضمار، ولم نقيّد أنفسنا بفترة زمنية محددة استناداً إلى أن موضوع البحث له أسس وجذور تاريخية وامتداد لا ينقطع. في حين أن حدود البحث الموضوعية تركّزت على الرقابة القضائية على نشاط وأعمال الإدارة المحلية دون التطرق إلى الرقابة الإدارية أو السياسية.

❖ الدراسات السابقة.

من خلال بحثنا في المكتبة القانونية السورية وجدنا أن الدراسات السابقة لم تتعمق بموضوع الرقابة القضائية على وحدات الإدارة المحلية وإنما اكتفت بالرقابة الإدارية والرقابة السياسية، وذلك في عدة دراسات، تمثلت هذه الدراسات في الآتي:

*رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة حلب بعنوان (تجربة الإدارة المحلية في سورية الواقع والآفاق دراسة مقارنة مع بعض البلدان الأوروبية) عام ٢٠٠٥م للباحث رياض منلا محمد. وقد تطرق الباحث في هذه الدراسة إلى نظام الإدارة المحلية في كل من سورية وفرنسا وبريطانيا، من خلال التطوّر التاريخي لنظام الإدارة المحلية وآلية تشكيل وحدات الإدارة المحلية واختصاصاتها وتمويلها والعلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الإدارة المحلية، بالإضافة إلى إظهار مدى مساهمة الإدارة المحلية في تحقيق التنمية بمفهومها الواسع على المستوى المحلي والقومي.

*رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة دمشق بعنوان (دور التمويل في استقلالية وحدات الإدارة المحلية) عام ٢٠١٨م للباحث شادي فؤاد اسماعيل. وقد تطرق الباحث إلى مصادر التمويل المحلي وأثرها على علاقة السلطة المركزية بوحدات الإدارة المحلية، كذلك التعرّف على أسس التمويل المحلي ودورها في تحقيق استقلالية الوحدات المحلية، بالإضافة لإشكاليات التمويل المحلي والحلول الممكنة لعلاجها.

*ولا يفوتنا القول إنّه كان هناك دراسة حول الرقابة القضائية ولكن على جزئية معيّنة وهي انتخابات مجالس الإدارة المحلية، وهي عبارة عن رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق بجامعة دمشق عام ٢٠٢٠م بعنوان: (الرقابة القضائية على انتخابات مجالس الإدارة المحلية - دراسة مقارنة) للباحث ماهر أسعد أبو رافع.

أما على الصعيد العربي:

*فهناك دراسة حول الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية وهي رسالة دكتوراه بعنوان: (الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة) عام ٢٠٠٧م مقدمة لكلية الحقوق في جامعة المنصورة للباحث محمد الديداموني محمد عبدالعال. تناول فيها الباحث الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة المحلية سواء من قبل الحكومة المركزية أو البرلمان أو من قبل الأحزاب السياسية بالإضافة إلى رقابة القضاء. وقد بيّن الباحث من خلال هذه الدراسة دور الرقابة السياسية وتأثيرها على عمل الوحدات المحلية بناءً على نوع وفلسفة النظام السياسي القائم، بالإضافة إلى بيان دور الرقابة القضائية سواء لصالح الإدارة المحلية في مواجهة السلطة المركزية أم لصالح الأفراد في مواجهة وحدات الإدارة المحلية.

*كذلك كان هناك رسالة دكتوراه مقدمة لمعهد البحوث والدراسات العربية في جامعة القاهرة عام ٢٠٠٥م تحت عنوان: (الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها في الجمهورية اليمنية - دراسة مقارنة) للباحث علي مهدي علي العلوي بارحمة. حيث تناولت الدراسة أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها في كل من اليمن ومصر وفرنسا وبريطانيا، تطرّق الباحث من خلالها لمفهوم الإدارة المحلية وعوامل نشأتها ودورها على مختلف الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذلك للأسس التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية والتقسيمات الإدارية في دول

المقارنة، كذلك تطرقت الدراسة إلى الرقابة المركزية على وحدات الإدارة المحلية سواء رقابة الحكومة المركزية أو رقابة البرلمان بالإضافة إلى الرقابة القضائية وكيفية ممارستها.

أما بالنسبة للدراسات الأجنبية التي استطعنا الحصول عليها فكانت:

رسالة دكتوراه بعنوان: (The dynamics of local administrative reform in Britain and

Nigeria) للباحث (Gbenga S. Owojaiye) مقدمة لجامعة (Bath) في بريطانيا عام ١٩٨١م. تناول فيها الباحث الإصلاحات الإدارية على المستوى المحلي في بريطانيا ونيجيريا في سياق مقارن وتاريخي، وكذلك صياغة أهداف واستراتيجيات الإصلاح الإداري المحلي، كما ركزت الدراسة على التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في كلا البلدين ومدى تأثيرها على إصلاح الحكم المحلي.

رسالة دكتوراه بعنوان: (Le role des juges dans le controle de l'activite administrative)

للباحث (Youn Sanchez) مقدمة لجامعة (Orleans) في فرنسا عام ٢٠١٧م. تناول فيها الباحث دور القضاء في تطوير أدوات مراقبة النشاط الإداري سواء على الصعيد المركزي أو المحلي، وعرض الباحث لنظرة تاريخية للإشراف الملكي على الإدارة المحلية في بريطانيا، وقد ركز الباحث على خضوع الإدارة للقانون من خلال احترام مبدأ المشروعية ودور القضاء في ذلك عبر دعوى تجاوز السلطة أو دعوى المراجعة القضائية، وقد تحدث الباحث عن ظهور القانون الإداري في بريطانيا، وكذلك ركزت الدراسة على السلطة التقديرية وكيفية الرقابة القضائية عليها، كما تطرقت الدراسة إلى نشاطات الإدارة ولاسيما القرارات الإدارية وإبرام العقود ودور القضاء في تنظيمها بالإضافة إلى تطوير أعمال وصلاحيات الإدارة. والملاحظ أن هذه الدراسة قد ركزت على الاختلاف والتمييز بين دعوى تجاوز السلطة المطبقة في فرنسا ودعوى المراجعة القضائية المطبقة في بريطانيا ودور كل منهما في مراقبة نشاط الإدارة بشكل عام.

❖ منهج البحث.

اعتمد الباحث في عرض الأفكار الخاصة بالموضوع على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال توصيف ملامح ومفهوم نظام الإدارة المحلية وأهم أسسه ومرتكزاته، بالإضافة إلى تنفيذ القواعد العامة المتعلقة بالرقابة القضائية لأعمال الإدارة بشكل عام وإسقاطها على تصرفات ونشاط الإدارة المحلية.

كما اعتمد الباحث على المنهج التحليلي المقارن، بحسبان أن المقارنة تعد جوهر البحث العلمي بالنسبة للعلوم الاجتماعية، من خلال الاطلاع على أنظمة الإدارة المحلية لبعض الدول وتحليلها، ومن ثم المقارنة والموازنة لإظهار نقاط الاتفاق والاختلاف، بغية الوصول إلى نظرة شاملة وكيّية، واستخلاص النقاط الجوهرية، ومقارنتها بنظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية، ومن ثم التعرف على كيفية ممارسة الرقابة القضائية على نشاط وأعمال وحدات الإدارة المحلية، ناهيك عن اختلاف أنظمة القضاء، إن كان القضاء الموحد أم القضاء المزدوج، وقد اخترنا عينة المقارنة المتمثلة في فرنسا وإنكلترا اللتين تملكان تجربة عريقة في مجال الإدارة المحلية، فلا يمكن لأي متتبع أن ينكر حقيقة أن اللامركزية الإدارية المحلية تعود بجذورها لفكرة السلطة البلدية في فرنسا ولفكرة الحكم المحلي في إنكلترا. بالإضافة لاختلاف أنظمة القضاء في كل منهما وتأثير ذلك على مدى فاعلية الرقابة القضائية، ومقارنة هاتين التجريبتين بنظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية ودور القضاء في الرقابة على أعمال هذه الإدارات.

❖ خطة البحث.

تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي وبابين، حيث خصص الفصل التمهيدي لدراسة ماهية نظام الإدارة المحلية ومفهوم الرقابة القضائية، وذلك من خلال مبحثين، عرضنا في **المبحث الأول** مفهوم نظام الإدارة وتمييزه عن المفاهيم المشابهة له بالإضافة إلى تحديد الأسس والأركان التي يقوم عليها. أما في **المبحث الثاني** فقد عرضنا للتنظيم القانوني لتشكيل وحدات الإدارة المحلية بالإضافة إلى التعريف بمفهوم الرقابة القضائية في ظل تعدد أنظمة القضاء وطبيعة عملها.

أما **الباب الأول** فقد خصص للحديث عن الأسس النظرية للرقابة القضائية وجوانبها الإجرائية، وتم تقسيمه إلى فصلين: عرضنا في **الفصل الأول** معيار الرقابة القضائية من خلال التعرف على ماهية مبدأ المشروعية وتأثيره على أعمال الإدارة المحلية، كذلك تطرقنا إلى الجوانب التطبيقية لانتخابات الإدارة المحلية ودور القضاء في تنظيمها، بالإضافة إلى التعرف على طبيعة أعمال وسلطات وحدات الإدارة المحلية وماهية السلطة التقديرية والمقيّدة لهذه الوحدات. ثم انتقلنا في **الفصل الثاني** إلى الجوانب الإجرائية للرقابة القضائية من خلال التعرف على الضوابط القضائية للسلطة التقديرية والاختصاص المقيّد لوحدات الإدارة المحلية، وعرضنا الاتجاهات التقليدية لهذه الرقابة، كما تطرقنا للاتجاهات الحديثة للرقابة القضائية ودورها في توجيه نشاط الوحدات المحلية.

بينما **الباب الثاني** خصص لدراسة الرقابة القضائية على صلاحية الوحدات المحلية في ممارسة الامتيازات الإدارية. وذلك من خلال فصلين: تناول **الفصل الأول** الضوابط القضائية لمسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري، حيث تعرفنا على ماهية الضبط الإداري وعلاقته بالنظام العام وكذلك التعرف على هيئات الضبط الإداري المحلية ودور الرقابة القضائية في تنظيم قرارات الضبط الإداري المحلية، بالإضافة إلى توضيح المسؤولية الإدارية لوحدات الإدارة المحلية في نطاق الضبط الإداري. ثم انتقلنا في **الفصل الثاني** إلى الضوابط القضائية لإصدار اللوائح الإدارية وتصرفات الإدارة الاتفاقية، من خلال التعرف على ماهية اللوائح الإدارية ورقابة القضاء على صلاحية الوحدات المحلية في إصدار هذه اللوائح، كذلك الرقابة القضائية على عقود وحدات الإدارة المحلية، من خلال دراسة الطبيعة القانونية لمداولات المجالس المحلية ودورها في إبرام العقود ورقابة السلطة المركزية عليها، بالإضافة إلى توضيح ماهية دعوى المشروعية الخاصة وطبيعتها القانونية.

الفصل التمهيدي

ماهية نظام الإدارة المحلية ومفهوم الرقابة القضائية

الفصل التمهيدي

ماهية نظام الإدارة المحلية ومفهوم الرقابة القضائية

تمهيد وتقسيم:

يختلف مفهوم نظام الإدارة المحلية باختلاف النظم السياسية والاجتماعية التي ينشأ في ظلها، وبالتالي فهو لا يعبر عن حقيقة ثابتة، بالإضافة إلى أن مفهومه يختلف بحسب نظرة الشراح إلى العناصر المكونة له، لكن بشكل عام تعدّ الإدارة المحلية تعبيراً اصطلاحاً على إطلاقه على الوحدات الإدارية التي يتكون من مجموعها إقليم الدولة، بحيث تتولى هذه الوحدات إدارة شؤونها الخاصة، وفق أسس تحكم نظرية اللامركزية الإدارية، من خلال التمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، أي استقلالها المالي والإداري، ومباشرة نشاطها عبر مجالس منتخبة من قبل السكان المحليين، ومما لا شك فيه أن التنظيم الإداري وفق هذا الوضع يعدّ نوعاً من تقسيم العمل أو توزيع النشاط الإداري بين الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية. من جهة أخرى يعدّ التغيّر والتطوّر الحاصل في وظيفة الدولة من الأسباب الجوهرية التي أدّت إلى تفاوت أسلوب الرقابة التي تباشرها السلطات المركزية على الإدارة المحلية، ذلك أن اتساع نشاط الدولة أظهر الحاجة إلى تطوير نوع ومستوى الرقابة، ونجاح هذه الرقابة يتوقف على مدى تحقيقها لأهدافها، وملاءمتها لظروف البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وقابليتها للتطوّر مع تطوّر الظروف، لكن بمقابل هذه الرقابة لا بد أن تنعم وحدات الإدارة المحلية بالاستقلال في مباشرة عملها بطريقة تتفق والحفاظ على وحدة الدولة السياسية والإدارية، وتحقيق أهدافها وأغراضها اللامركزية. وسنبيّن في هذا الفصل مفهوم نظام الإدارة المحلية، وكذلك الأسس والأركان التي يقوم عليها، بالإضافة إلى بيان كيفية التنظيم القانوني لتشكيل وحدات الإدارة المحلية، وتبيان مدلول الرقابة القضائية ومدى اختلافها باختلاف أنظمة القضاء، وتأثيرها على عمل وحدات الإدارة المحلية وذلك في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: مفهوم نظام الإدارة المحلية وأركانه.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لتشكيل وحدات الإدارة المحلية ومفهوم الرقابة القضائية.

المبحث الأول

مفهوم نظام الإدارة المحلية وأركانه

تمهيد وتقسيم:

تعدُّ الإدارة المحلية من أفضل النظم التي يمكن عن طريقها تحقيق اللامركزية في النشاط الإداري على المستوى القومي، ومعظم الدول بمستوياتها المختلفة _سواء من حيث التقدم والنمو أو من حيث اختلاف أنظمتها السياسية_ لا زالت تسعى للوصول نحو الصيغة السليمة التي يمكن من خلالها توزيع المسؤوليات وتنظيم الخدمات العامة على السلطات المحلية، ولا بد من التأكيد على أن النقل الفعلي لبعض الاختصاصات التي تتولاها الوزارات والأجهزة الإدارية التابعة لها إلى وحدات الإدارة المحلية يعدُّ نموذجاً للتنظيم الإداري أكثر امتيازاً من نظام عدم التركيز الإداري، وبالتالي هذا الاتجاه نحو التوسُّع في نظم الإدارة المحلية أبرز معه إلى الوجود مشكلة اختيار أفضل الأساليب التنظيمية التي تؤدي بها الدولة اختصاصاتها، وأيضاً يدار مركزياً أو لامركزياً، وهذه المعادلة تحاول الدول حلها بطريقة تحقق التوازن بين اختصاصات الحكومة المركزية واختصاصات الوحدات المحلية.

لذا لا بد في البداية من التعرُّف على مفهوم الإدارة المحلية، ونظرة القوانين والتشريعات العامة له، وكذلك نظرة الفقهاء، بالإضافة إلى تمييزه عن العديد من المفاهيم التي اختلط بها. وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: تعريف مصطلح الإدارة المحلية وتمييزه عن المفاهيم المشابهة له.

المطلب الثاني: الأسس والأركان التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية.

المطلب الأول

تعريف مصطلح الإدارة المحلية وتمييزه عن المفاهيم المشابهة له

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية.

تعدُّ الحكومة والإدارة مظهرين أساسيين للمجتمع الإنساني، بحيث يرجع وجودهما إلى تاريخ وجود الجماعات البشرية، ولاسيما عندما تخطى الإنسان مرحلة العيش في ظل الجماعات البدائية منتقلاً إلى تخطيط وتنظيم النظم السياسية والإدارية بما يتلاءم مع مجتمعه ومراحل تطوره^[١].

فقد عُرِفَ نظام الإدارة المحلية كواقع تعيشه المجتمعات منذ زمنٍ بعيد، سبق في الوجود فكرة الدولة، نتيجة ارتباطه بمفهوم التضامن بين جهود الأفراد لإشباع الحاجات العامة للمجتمع، إلا أنه لم يحظَ بالتنظيم القانوني إلا بعد قيام الدولة بمفهومها الحديث، وانتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية، وزيادة أعباء الدولة ومسؤولياتها، الأمر الذي جعل من نقل بعض هذه الأعباء إلى هيئات محلية منتخبة ضرورة ملحة، لذلك فإن الاهتمام بنظام الإدارة المحلية من قبل رجال السياسة والقانون أدى إلى نشوء ما يسمى بعلم الإدارة المحلية، منفصلاً بذلك عن علم السياسة والقانون العام^[٢]. هذا ويعدُّ نظام الإدارة المحلية ذا طبيعة اجتماعية يتأثر كأى نظام اجتماعي بقيم وعادات وتقاليد الجماعات المحلية، كما يعدُّ نظاماً سياسياً بما يعطيه للهيئات المحلية المنتخبة من مكانات وقدرات على العمل في النطاق المحلي^[٣].

ويرى جانبٌ من الفقه أن مفهوم الإدارة المحلية لا يعبر عن حقيقة ثابتة، إنما يختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية التي ينشأ في ظلها، بالإضافة إلى اختلاف نظرة الشراح إلى هذا المفهوم والعناصر التي

^٢ ميخائيل، ظريف بطرس (١٩٦٧). الحكم المحلي في انكلترا. رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. كلية التجارة. ص ٤.

^٣ بدران، محمد محمد (١٩٨٦). الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ١٢. انظر أيضاً: بدر،

أحمد سلامة (٢٠١٧). دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٧.

^٤ في هذا المنحى يقول الأستاذ جون ستيوارت ميل: "إن الإدارة المحلية ما هي إلا نظم سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة فهي هيئات منتخبة لديها السلطة والقدرة على الاختيار بين البدائل المتاحة ضمن حدود صلاحياتها وضمن قيود تفرضها البيئة المحيطة، وهي بعبارة أخرى تمثل ظاهرة انتشار السلطة وتذريتها في الدولة". مشار إلى ذلك لدى: المبيضين، صفوان. الطراونة، حسين. وعبدالهادي، توفيق (٢٠١١). المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. عمان. الأردن. دار اليازوري العلمية للطباعة والنشر. ص ١٢.

يتكون منها^[٥]. ومن جانبنا نرى أن تنوع وتعدد التعريفات الفقهية لمفهوم الإدارة المحلية ليس ناتجاً عن عدم تحديد للفكرة بقدر ما هو اختلاف في تحديد عناصرها الأساسية. فكما قيل إن الحق لم يصبه الناس في كل جوانبه ولا أخطؤه في كل جوانبه، بل أصاب كل إنسان جانباً معيناً، فاختلاف جدل العقل البشري جعل من اختلاف الآراء والمذاهب منطلقاً للتقدم والتغيير، بالتالي فإن الاتفاق الأعشى يؤدي إلى الانغلاق والنمطية والجمود، وقد نتج عن هذا الاختلاف مفاهيم وتعريفات عديدة للإدارة المحلية تبعاً لاختصاصاتها في العمل المناط بها وسلطتها على هذا العمل بين دولة وأخرى^[٦]. ورغم أن بعضهم يميز بين الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية الإقليمية إلا أن هذا الأمر هو محل نظر ونقاش^[٧]، ذلك أن اللامركزية الإدارية بشقيها الإقليمي والمرفقي هي صورة من صور التنظيم الإداري، فالإدارة المحلية تبلغ ذروتها وتكتمل أركانها في النظام اللامركزي، وتقوم بنشاطها المفروض عليها وفق تطوّر الدولة والمجتمعات المحلية، وهي تسمية درج غالبية الفقهاء على إطلاقها على اللامركزية الإدارية الإقليمية، بالتالي فالإدارة المحلية واللامركزية الإدارية الإقليمية مصطلحان مترادفان.

وبناءً على ما سبق نلاحظ أن هناك اتجاهات فقهية متعددة ذهبت في توضيح مفهوم الإدارة المحلية، فمنهم من ذهب إلى أن اللامركزية الإدارية هي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة تباشر اختصاصاتها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها^[٨].

^٥ حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. كلية الحقوق. ص ١٧.

^٦ نلاحظ أن فقهاء القانون بشكل عام والقانون الإداري بشكل خاص يهتمون بتعريف الجوانب القانونية والدستورية والفصل بين السلطات وعلاقة السلطة المركزية بالوحدات المحلية، في حين نجد فقهاء السياسة يربطون بناء الإدارة بأهداف وسياسة معينة لتلائم السياسة العامة للدولة، بينما يتجه فقهاء الاقتصاد عند وضع مفهوم للإدارة إلى التركيز على الجوانب المتصلة بالكفاءة والاقتصاد في النفقات والسرعة في الإنجاز، بالمقابل يرى علماء الاجتماع أن الإدارة هي امتداد للمجتمع والذي يعكس صفاته وخصائصه، في حين نرى أساتذة العلوم الإنسانية والسلوكية تعطي أهمية للسلوك البشري وضرورة إشباع الحاجات النفسية والمعنوية للعاملين وأثر التعاون في تحقيق الأهداف... إلخ. انظر: عبدالعال، محمد الديناموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة المنصورة. كلية الحقوق. ص ٣٠.

^٧ الشخيلي، عبد القادر (١٩٨٣). نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. عمان. الأردن. المؤسسة العربية للدراسات. ص ١٣. انظر أيضاً: عواضة، حسن محمد (١٩٨٢). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. ط ١. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ص ١٥.

^٨ العطار، فؤاد (١٩٦٠). نظم الإدارة المحلية. القاهرة. مكتبة ومطبعة البابي. ص ٣٦. انظر له أيضاً: العطار، فؤاد (١٩٦٦). نظرية اللامركزية الإقليمية. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. جامعة عين شمس. المجلد ٨. العدد ١. ص ٤٠. انظر أيضاً: عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠١٢). النظرية العامة للقانون الإداري. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة. ص ١٤٣. انظر أيضاً: الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٠). القانون الإداري. الإسكندرية. دار المطبوعات الجامعية. ص ٩٥. انظر أيضاً: نوح، مهند (٢٠١٨). القانون الإداري ٢. دمشق. منشورات الجامعة الافتراضية السورية. ص ٦٥.

كما عُرِّفت بأنها: "أسلوب من أساليب إنجاز الوظيفة الإدارية بحيث تتولى السلطة المركزية مباشرة المهام ذات الطابع القومي، على أن تتولى السلطات اللامركزية أداء جزء من المهام الإدارية التي يخصها المشرع بها ابتداءً، وإنهاءً"^[٩]. فالإدارة المحلية تعدُّ صورة من صور اللامركزية الإدارية الإقليمية التي تقوم على استقلال الهيئة الإدارية اللامركزية عن الهيئة المركزية من ناحية، وخضوعها لقدر من الرقابة من هذه الهيئة المركزية من ناحية أخرى، وبالتالي فإن استقلال الهيئة الإدارية اللامركزية يتحقق بتوافر ركنين: ثبوت الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية أو للهيئة التي تمثلها، وأن يكون لهذه الهيئة اختصاصات تباشرها بإرادتها^[١٠].

من جانبه الدكتور سليمان الطماوي وضَّح مفهوم اللامركزية الإدارية بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية وهي تتحقق بمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية"^[١١]. وهو ما ذهب إليه الدكتور عبدالله طلبة في تعريفه للامركزية الإدارية بأنها: "تعتمد على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إدارية أخرى متخصصة على أساس إقليمي أو مرفقي، بحيث تمارس هذه الهيئات اختصاصاتها في النطاق المحدد لها في القانون تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها"^[١٢].

وقد عبّر الفقيه الفرنسي (Walline) عن مفهوم النظام اللامركزي من خلال القول بأنه: "سحب وظائف من السلطة المركزية وإحالتها لسلطة مستقلة ذات اختصاص محدد، وذلك سواء كان هذا الاختصاص إقليمياً أو مصلحياً"^[١٣]. أما الفقيه الفرنسي (Rene Chapus) فقد عرّف اللامركزية الإدارية بأنها: "نقل بعض الصلاحيات من السلطة المركزية إلى الهيئات الإقليمية أو المرفقية المتميزة قانوناً عنها، والمتمتعة تحت رقابة

^٩ نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩). القانون الإداري - المبادئ العامة. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص ٢٠٨.

^{١٠} نحيلي، سعيد. البحري، حسن (٢٠٢١). الإدارة المحلية. منشورات الجامعة الافتراضية السورية. دمشق. ص ٢٢.

^{١١} الطماوي، سليمان (٢٠١٤). مبادئ القانون الإداري. القاهرة. دار الفكر العربي. ص ١٥١.

^{١٢} طلبة، عبدالله (٢٠١٧). الإدارة المحلية. دمشق. منشورات جامعة دمشق. ص ٢٣.

¹³ Walline, M. (1968). Droit Administratif. Paris. P217.

الدولة باستقلالية في التسيير^[١٤]. ونلاحظ هنا أنه قد تم الإشارة إلى سحب أو نقل لبعض الاختصاصات من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية وبرأينا إن اختصاصات الوحدات المحلية تعدّ اختصاصات أصلية ملازمة لموقع الوحدات المحلية أكثر منها عملية نقل اختصاص.

أما الفقيه الفرنسي (André De Luabadere) فيرى أن اللامركزية الإدارية تعني: "أن تضطلع وحدة محلية وقد تكون هذه الوحدة داخل وحدة أكبر_ بإدارة نفسها بنفسها، وأن تتصرف بنفسها بالشؤون الخاصة بها"^[١٥].

كذلك عُرِّفت اللامركزية بأنها: "منح الشخصية القانونية للهيئة المحلية، عن طريق كسر الرابط الهرمي بينها وبين الدولة المركزية لصالح سيطرة بسيطة، ومراقبة بسيطة، نتيجة لهذا الاختيار، يتم توزيع سلطة اتخاذ القرار بين العديد من الأشخاص الاعتباريين المستقلين مع هيئاتهم الخاصة لتنفيذ المهارات المعترف بها لإدارة الشؤون العامة"^[١٦].

وبالتالي فاللامركزية الإدارية المحلية هي ممارسة بعض الصلاحيات من قبل هيئات مستقلة، تمارسها بالأصالة وفي حدود القانون المنظم لها، دون أن تفقد السلطة المركزية رقابتها ودون أن تفقد الدولة ترابطها ووحدتها.

في المقابل هناك اتجاه فقهي عرّف اللامركزية الإدارية بأنها إحدى طرق تنظيم المرافق العامة، حيث تتضمن منح بعض هذه المرافق الشخصية القانونية، ويقوم بإدارة نشاطها أشخاص سواء بصفقتهم الفردية أو بصفقتهم العامة، متمتعين بالاستقلال العضوي ولهم سلطة البت والتقرير، كما أنهم يمثلون المرفق المتمتع

¹⁴ Chapus, Rene(1995). Droit administratif general. T1. 2 ed. Paris. P298.

¹⁵ De Luabadere, André (1969). Droit Administratif. Paris. P143. Voir également: De Laubadère, André (1999). Traite de droit administratif. T1. 17 ed. Paris. L.G.D.J. P9.

¹⁶ Frier, P. L. & Petit, J. (2019). Droit Administratif. Op.cit. P151.

بالشخصية القانونية المستقلة^[١٧]. لكن ما نلاحظه على هذا التعريف ويؤخذ عليه أنه تطرّق وأشار إلى مفهوم اللامركزية المرفقية فقط، بالمقابل أغفل اللامركزية الإقليمية والتي هي جوهر الإدارة المحلية.

بينما هناك اتجاهٌ فقهيّ اتفق مع الاتجاهات السابق ذكرها حول مفهوم الإدارة المحلية، لكنه أضاف ركناً أساسياً يتمثل في عملية تكوين الوحدات المحلية وهو الانتخاب^[١٨]، حيث عرّف الإدارة المحلية بأنها: "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على النحو الذي يسمح بتعدد الأشخاص الإدارية على المستوى الإقليمي، حيث يتخصص في شؤون كل إقليم جهاز إداري يكون أكثر قرباً وتواصلاً مع الجمهور، وفي أغلب الأحيان منتخباً من قبل الأفراد أنفسهم، ويتمتع باستقلال إداري ومالي، مع بقاء خضوعه لإشراف السلطة المركزية ضمن ما يسمى الوصاية الإدارية"^[١٩].

من جانبه الدكتور محمد بدران عرّف الإدارة المحلية بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة مستقلة". ويضيف الدكتور بدران أن هذا الأسلوب يتم من خلال هئتين مشابھتين لسلطات الدولة مع اختلاف في مدى الاختصاصات التي تباشرها كل هيئة، حيث تختص الهيئة الأولى بصنع السياسات المحلية وإصدار القرارات واللوائح التي تنظم هذه السياسات، فيما تختص الثانية بتنفيذ هذه السياسات والقرارات واللوائح تحت إشراف الهيئة الأولى^[٢٠].

وهناك من عرّفها بأنها: "أسلوب إداري من أساليب الحكم الديمقراطي الذي يتضمن تجزئة السلطة التنفيذية المركزية وإعطاء جزء منها إلى وحدات محلية، تستجيب لمطالب السكان المحليين وتعكس تطلعاتهم نحو حياة كريمة". وهي بهذا المعنى تعدّ وسيلة فعّالة للتدريب على أساليب الحكم المحلي، الذي يساهم في تربية

^{١٧} رمضان، محمد محمد إبراهيم (١٩٧٣). الوصاية على الهيئات المحلية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة عين شمس. ص ٢٥.

^{١٨} جورج فوديل، بيار دلفولفيه (٢٠٠٨). القانون الإداري. ط ١. ج ٢. ترجمة منصور القاضي. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر. ص ٣٠١. انظر أيضاً: بدير، علي محمد. والبرزنجي، عصام عبدالوهاب. والسلامي، مهدي ياسين (٢٠١١). مبادئ وأحكام القانون الإداري. القاهرة. العاتك لصناعة الكتاب. ص ١٢١.

^{١٩} الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. عمان. الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص ٤١.

^{٢٠} بدران، محمد محمد (٢٠٠١). القانون الإداري. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٢٧٩.

المواطنين تربية سياسية صالحة في المجالس المحلية المنتخبة من قبل السكان المحليين، مما ينمّي لديهم روح المسؤولية للحفاظ على ممتلكاتهم المحلية^[٢١].

وفي هذا السياق هناك من عرّفها بأنها: "وحدات إدارية ذات تشكيل يجمع بين الانتخاب والتعيين، وتختص بتنفيذ خطط التنمية بأشكالها المختلفة في منطقة جغرافية معيّنة، وترتبط بالسلطة المركزية بعلاقة تضمن تحقيق هذه الوحدات للأهداف المنوطة بها، مع تمتّعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة^[٢٢]. أو بمعنى آخر هي: "هيئات إقليمية لها شخصية معنوية مستقلة وذمة مالية مستقلة عن الإدارة المركزية، وتتكون بالانتخاب، وتمارس الخدمات ذات الطابع المحلي، ويكون للسلطة المركزية حق الإشراف والرقابة على هذه الهيئات بالقدر اللازم دون إهدار استقلالها"^[٢٣]. كما عُرّفت أيضاً بأنها: "تنظيم السلطات العامة المحلية والهيئات المتخصصة لتأمين سير المرافق العامة المحلية، بحيث يترك لها سلطة تقرير ملاءمة تصرفاتها وإدارة أعمالها رغم اندماجها ضمن جهاز الدولة، وهي تعدّ إحدى تطبيقات الديمقراطية في الإدارة"^[٢٤].

أما الدكتور عبدالإله الخاني فقد عرّف الإدارة المحلية وفق مفاهيم متعددة، فبناءً على التنظيم الإداري هي عبارة عن مجموعة من الوحدات الإدارية تتضمن المحافظات والمدن والمناطق والقرى حتى أصغر وحدة إدارية، بحيث يدخل في اختصاصها إدارة الشؤون الخاصة بواسطة أجهزة مستقلة منتخبة وذلك تطبيقاً لأسس اللامركزية الإقليمية. بينما بناءً على وصفها الواقعي فهي توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية والسلطة المحلية المنتخبة وممارسة مهامها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية^[٢٥].

^{٢١} صبيحة، محمدي (٢٠١٦). طرق وأساليب تحسين الإدارة المحلية. مجلة الاقتصاد الجديد. جامعة الجزائر. المجلد ١. العدد ١. ص ٨٤. وفي هذا المعنى انظر أيضاً: عطوة، أشرف حسين (٢٠١٧). نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري. المجلة القانونية. جامعة القاهرة. المجلد ٢. العدد ٢. ص ٢٩٠.

^{٢٢} بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧). دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق. ص ٩.

^{٢٣} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٣٧.

^{٢٤} بركات، زين العابدين (١٩٧٩). مبادئ القانون الإداري. دمشق. مطبعة رياض. ص ٨٣.

^{٢٥} الخاني، عبدالإله (١٩٩١). القانون الإداري. مجلد ٢. ط ٢. ص ٢٠٠.

من جانبه الفقيه الفرنسي (Vedel) يرى أن اللامركزية الإدارية هي: "إعطاء سلطة إصدار القرارات الإدارية لأعضاء غير موظفي السلطة المركزية، ولا يلتزمون بواجب الخضوع الرئاسي، وغالباً يكونون منتخبين من المواطنين ممن لهم مصلحة في ذلك"^[٢٦]. أي أن نقطة البدء في النظام اللامركزي هي في اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ قرارات بكل أو ببعض الشؤون المحلية^[٢٧].

ويذهب (Martine Lombard) إلى القول بأن: "اللامركزية الإدارية تكون عندما تنتمي سلطات اتخاذ القرار إلى الهيئات المنتخبة عادة، والتي تعمل باسم ونيابة عن المجتمع، سواء أكان مجتمعاً محلياً أم مؤسسة عامة، لذلك تقتض اللامركزية وجود أشخاص عاميين مستقلين عن الدولة، أو في أي حالة أخرى غير الدولة"^[٢٨].

كما يرى بعض الفقهاء الإنكليز أن الإدارة المحلية _أو الحكم المحلي_ كما يطلقون عليه _بأنه ذلك الجزء من حكومة الأمة أو الدولة والذي يختص بالمشاكل التي تهم سكان منطقة معينة إلى جانب الأمور التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة، فالإدارة المحلية عبارة عن مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون مسؤولاً سياسياً أمام الناخبين المحليين ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة^[٢٩].

كذلك عرّفها بعض الكتاب الإنكليز بأنها: "حكومة محلية تتولاها هيئات منتخبة مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نطاق محلي محدد، ولها سلطة إصدار قرارات ولوائح". وبحسب بعض الكتاب الإنكليز تتمثل نقطة البداية البسيطة في فهم الكلمات التي تستخدم لوصف الهيئات التمثيلية السياسية على المستوى المحلي، أولاً أنها "محلية" أي مرتبطة بمجتمعات جغرافية محددة في المكان أو قائمة عليها أو تعكسها،

²⁶ Vedel, George(1968). Droit administratif. L.G.D.J. Paris. Dalloz. P561.

²⁷ Rivero, Jean(1990). Droit Administratif. 13 ed. Paris. Dalloz. P319.

²⁸ Lombard, Martine(2001). Droit Administratif. 4 ed. Paris. Dalloz. P87.

^{٢٩} مشار إلى ذلك لدى: محمد علي، محمد فرغلي(١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع

وثانياً أنها "حكومة" أي أنها ممثلة سياسياً وتتمتع بسلطة وقدرة كافية على اتخاذ القرارات الملزمة في مجال اختصاصاتها^[٣٠].

ومن جانبه الكاتب البريطاني (Crame Modie) عرّفها بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"^[٣١].
أما الكاتب (Tony Byrne) فقد عرّفها بأنها: "فرع من فروع الإدارة العامة للدولة، يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي، وهيئات الحكم المحلي تتمتع بقدر معقول من مسؤولية إدارة الخدمات والمشروعات، ولها سلطات تقديرية واسعة"^[٣٢].

بالتالي فإن السلطات المحلية هي عبارة عن مجالس أو هيئات تمثل الإرادة العامة لأهالي الوحدات المحلية، والتي تضطلع بمسؤوليات تنفيذية وإدارية في النطاق المحلي، كما أنها تتمتع باستقلال ذاتي في حدود الاختصاصات المخولة لها وفق الدستور والقانون، ويترتب على اعتماد هذا النظام الإداري نتائج قانونية من تمتع بحقوق، والتزام بواجبات، وانفراد بذمة مالية وأهلية للتقاضي، وإجراء العقود... إلخ^[٣٣].

³⁰ Colin, C. Mark, R. & Rachel, W.(2017). **Local Government in England**. London. Palgrave macmillan. P2.

^{٣١} مشار إلى ذلك لدى: موساوي، راشدة (٢٠٢١). **إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ما بين الواقع والتحديات**. رسالة دكتوراه. جامعة الشهيد حمه لخضر. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر. ص ٤٠. انظر أيضاً: الطعمانة، محمد محمود (٢٠٠٣). **نظم الإدارة المحلية**. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. الملتقى العربي الأول. نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي. سلطنة عمان. ص ٨.

³² Byrne, Tony(1981). **Local Government in Britain**. 1 ed. London. Penguin Books. P15.

^{٣٣} ميخائيل، ظريف بطرس (١٩٦٧). **الحكم المحلي في انكلترا**. مرجع سابق. ص ١٨٧. انظر أيضاً: الأيوبي، عزت حافظ (د.ت). **مبادئ في نظم الإدارة المحلية**. بيروت. دار الطلبة العرب. ص ٢٥.

- لا بد من الإشارة إلى أن المجلس المحلي هو مجموعة من الأفراد الذين يتولون مسؤوليات معينة في إدارة شؤون مجتمع محلي بروح الجماعة، وبالتالي فالجمعية أو المجلس الذي يحضره أو يساهم فيه مجموعة من الأهالي فوق سن معين بقصد اتخاذ قرارات تتعلق بالمجتمع ليست مجالس محلية بالمعنى الصحيح، لأنها وإن عبّرت عن رأي القاعدة الشعبية فهي لا تدير الخدمات المحلية، أو تتولى اختصاص محدد، أو صلاحية معينة في الشؤون الإدارية على المستوى المحلي، لذا فإن المجالس الشعبية لتصبح مجالس محلية لا بد لها من صلاحيات ومسؤوليات محددة في الإدارة، أو على أقل تقدير إشرافاً إدارياً على أوجه معينة من النشاط الإداري، فطبيعة المجالس المحلية تختلف من دولة لأخرى، وذلك حسب الأسلوب التطبيقي لنظام الحكم المحلي أو الإدارة المحلية، ففي فرنسا تعد المجالس المحلية واسعة الاختصاص لكن محدودة السلطات، حيث تدخل في سلم إداري أو نظام وظيفي تصاعدي يبدأ بأصغر مجلس محلي وينتهي بوزير الداخلية، بالإضافة إلى وجود تدرج هرمي بين المجالس المحلية نفسها. في حين أن النظام البريطاني يطبق نظام المجالس المحلية في سائر أشكال المدن وعلى مستوى المقاطعات والمناطق الريفية بمسميات مختلفة وهذه المجالس تتمتع بقدر كبير من الحرية والاستقلال في إدارة الخدمات والشؤون المحلية، كما أن نطاق اختصاصها يختلف من مجلس لآخر =

بناءً على ما سبق فإننا نجد أن للنظام اللامركزي بعدين: (سياسي وقانوني) حيث يتمثل البعد القانوني في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة المعاصرة، فيما يتمثل البعد السياسي بما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية، من خلال انتقال سلطة التقرير النهائي في الشؤون العامة إلى هيئات محلية منتخبة، فتكون بذلك تطبيقاً عملياً لمعنى مساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته وإدارة شؤونه^[٣٤].

كما استقرت الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للسلطات المحلية^[٣٥] على تعريف الإدارة المحلية بما يلي^[٣٦]:

❖ "تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة ودون مستوى الولاية أو الجمهورية أو المقاطعة في الدول الفيدرالية المركبة"

❖ "وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية إما انتخاباً يشمل جميع أعضائها أو يشمل أكثرهم، وإما مختارة محلياً تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية، ويكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وأجهزتها المحلية"

وبحسب تقرير للأمم المتحدة عام ١٩٩٩م فالغرض من إنشاء الإدارة المحلية هو تقديم خدمات للناس في مناطق إقامتهم المحلية، وتحسين الخدمات القائمة، وتقليل تكلفتها المالية، وصنع علاقة وثيقة بين الحكومة المركزية والمناطق المحلية تساعد على تبادل المعلومات وشرح السياسات، ونقل متطلبات المناطق المحلية واحتياجاتها للأجهزة العليا، وتكثيف مشاركة سكان المناطق المحلية في الحكم والإدارة، والمساهمة في تدريب

=انظر في ذلك: فهمي، مصطفى أحمد (١٩٧٠). العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. ص ٥.

^{٣٤} الجرف، طعيمة (١٩٧٠). القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة. القاهرة. مكتبة القاهرة الحديثة. ص ١١٢. انظر

أيضاً: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٢٥.

^{٣٥} تأسس الاتحاد الدولي للحكومات المحلية IULA في عام ١٩١٣م. وفي عام ٢٠٠٤م تم تأسيس المنظمة العالمية للمدن المتحدة والإدارات المحلية UCLG وهي منظمة تعمل في كافة أنحاء العالم وهي تعد ثمرة اتحاد ثلاث منظمات عالمية (الاتحاد العالمي للحكومات المحلية IULA ومنظمة المدن المتحدة UTO واتحاد المدن الكبرى Metropolis) والمنظمة العالمية للمدن المتحدة والإدارات المحلية تعد أكبر منظمة عالمية تضم كافة الإدارات المحلية في كافة أنحاء العالم وتم اتخاذ القرار في تأسيسها في مؤتمر الأمم المتحدة (Habitat2) والذي تم عقده في اسطنبول عام ١٩٩٦م وتقع الأمانة العامة للمنظمة في مدينة برشلونة في اسبانيا. www.Uclg.org ويوجد فرع لهذه المنظمة في منطقة الشرق الأوسط

يقع مركزه في مدينة اسطنبول في تركيا تحت مسمى UCLG-MEWA WWW.Uclg-mewa.org

^{٣٦} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). المرجع السابق، ص ٣٥.

القادة المحليين على إدارة شؤون مناطقهم وتجهيزهم للأدوار القيادية على المستوى القومي، وتشجيع سكان المناطق المحلية للاهتمام بأمورهم الحياتية وتوطينهم لقبول التغيير الذي ينجم عن التنمية^[٣٧].

الفرع الثاني

تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم المشابهة لها

توجد بعض الأنظمة التي تتشابه مع نظام الإدارة المحلية من حيث الظاهر، لكنها تختلف اختلافاً جوهرياً مع معنى ومضمون الإدارة المحلية، لذلك لا بد من التمييز بينها تجنباً لأي لبس أو خلط في هذا المجال.

أولاً: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية.

إن اختلاف التسمية بين نظام اللامركزية الإدارية وبين اللامركزية السياسية يثير التساؤل حول حقيقة طبيعة كل من النظامين، فقد جرت التقاليد الفرنسية على أن تطلق على النظام المحلي اسم الإدارة المحلية، في حين جرت التقاليد الإنكليزية على أن تطلق عليه تسمية الحكم المحلي، لكن فقهاء القانون يجمعون على أن كلا المصطلحين يدل على المعنى ذاته وهو "اللامركزية الإدارية الإقليمية" كما أن الاستخدام العملي لكلا المصطلحين يشير إلى المعنى نفسه^[٣٨]، وبالتالي فإن التمييز سيكون بين اللامركزية الإدارية بوصفها تنظيمًا إدارياً سواء بتسميتها إدارة محلية أو حكماً محلياً، وبين اللامركزية السياسية بوصفها تنظيمًا سياسياً.

^{٣٧} الديب، فؤاد (٢٠١٩). التكيف القانوني للمحافظات والمراكز في المملكة العربية السعودية. مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية. العدد

الثالث. المركز الديمقراطي العربي. برلين. ص ١١.

^{٣٨} إن شيوع اصطلاح الحكم المحلي في كثير من الدول يرجع إلى أن رجال السياسة حاولوا إيهام شعوبهم بأنهم أقاموا لهم نظاماً أكثر حرية و أوفر ديمقراطية من حيث مشاركة الشعب في أمور الحكم، ولهذا فقد استخدمت عبارة الحكم المحلي ذات البريق الديمقراطي بدلاً من عبارة الإدارة المحلية. انظر: عبدالله، سامن حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. ط١. القاهرة. المركز القومي للإصدارات القانونية. ص ٩٣. انظر أيضاً: بطيخ، رمضان محمد (١٩٨٨). الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. الإمارات العربية المتحدة. مؤسسة العين للإعلان. ص ٥٤.

- يرجع مصدر تسمية الحكم المحلي في النظام الإنكليزي إلى اعتبارات تاريخية محضة تعود للقرن التاسع الميلادي، نتيجة رغبة الأفراد في أن يكون لهم مجالسهم لإدارة شؤونهم، ويعد أول تشريع نظم المجالس المحلية في إنكلترا قد صدر عام ١٦٠١م ولاسيما عندما نجح رجال الكنيسة=

بداية لا بد من التعريف بمصطلحي الحكومة والإدارة حيث كثيراً ما يستخدمان كمفهومين مترادفين، إلا أن التمييز بينهما له أهمية كبيرة، فكلمة حكومة (Government) مشتقة في الأصل من لفظ لاتيني بمعنى التوجيه (Steering) وهي تستعمل للدلالة على مفهوم التوجيه العام للسياسة الكلية للدولة، بما في ذلك العمل التشريعي، أي أنها تشمل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، في حين أن لفظ إدارة مشتق من أصل لاتيني بمعنى الخدمة (Service) وهي تعني الجانب الفني من عمل الحكومة والذي يتطلب أداة خبيرة وتخصصاً وكفاية خاصة^[٣٩].

وبالتالي وفق هذا التحديد اللفظي لكلا الاصطلاحين تختص الحكومة بتقرير السياسة العامة للدولة، في حين تضطلع الإدارة بتنفيذ هذه السياسة في كلياتها وجزئياتها، ولكون الحكومة تختص بوضع الخطوط العامة للسياسة فهي غالباً ما تدار بواسطة أشخاص سياسيين لا يشترط فيهم توافر خبرة خاصة أو كفاءات علمية متخصصة، أما الإدارة بحكم اضطلاعها بتنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة، فهي تتطلب توافر مؤهلات فنية وعلمية وعملية لأعضائها، ولفترة زمنية قريبة كان هناك إجماع بين الفقهاء على التفرقة بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية، لكن نلاحظ أنه مع بدايات القرن العشرين أصبح هناك تقارب في وجهات النظر الفقهية واعتبار الإدارة وسيلة تمتزج بالسياسة ولا تتفصل عنها. وبناءً عليه هل يجوز القول إن المجالس المحلية في إنكلترا هي هيئات تمارس الوظيفة الحكومية وتعدُّ بمثابة حكومات على المستوى المحلي؟..

=في الأبرشيات من إبعاد سيطرة اللوردات عن هذه الأبرشيات وتشكيل مجالس لها اختصاصات محلية، فبدأ النظام على أنه نوع من الحكم المحلي ولكنه تطوّر بعد ذلك واقتصر على الإشراف على المرافق المحلية، وأصبح الفقهاء الإنكليز يطلقون عليه الإدارة المحلية وليس الحكم المحلي وذلك لتمييزه عن نظام الاتحاد الفيدرالي أو المركزي، لكن يرجع الإبقاء على تسمية الحكم المحلي إلى طبيعة الشعب الإنكليزي وحبّه للمحافظة على القديم وعدم الميل إلى التغيير، خاصة أن الوحدات المحلية كانت تتمتع بسلطات واسعة وتمتلك استقلالاً كبيراً. انظر: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخابات أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٣٦. انظر أيضاً: الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. ط ٣. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص ٣٦. انظر أيضاً: عوضة، حسن محمد (١٩٨٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ٢٠.

- هناك دول تطلق على النظم المحلية اسم (الإدارة المحلية) رغم أن بها مجالس محلية تقوم على أساس تمثيل المواطنين المحليين وتشكّل بطرق الانتخاب المباشر وتتمتع بالعديد من الاختصاصات والسلطات، بالمقابل هناك دول أخرى تطلق على نظامها المحلي اسم (الحكم المحلي) وتسدّد له ذات اختصاصات الإدارة المحلية، لذلك يصعب التمييز بين الحكم المحلي والإدارة المحلية اعتماداً على التسمية. انظر: بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧). دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق. ص ٥٨.

^{٣٩} ميخائيل، ظريف بطرس (١٩٦٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٢٩. انظر أيضاً: بركات، زين العابدين (١٩٧٩). مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٠٨.

طبعاً أجمع الفقه على أنه لا يمكن تكيف نظام الحكم المحلي في إنكلترا بأنه نظام حكم بالمفهوم المحدد لهذه الكلمة، فهو لا يعدو أن يكون صورة من صور اللامركزية الإدارية، فهذه المجالس المحلية ليست سلطات حكومية، لأن السلطة الحكومية الوحيدة في إنكلترا هي مجلس الوزراء الذي يمارس الوظيفة الحكومية في جميع أنحاء البلاد، كما أن هذه الهيئات المحلية لا تمارس الوظيفة السياسية وينحصر عملها في أداء الخدمات ذات الطابع المحلي وبالتالي عملها إداري بحت، أما بالنسبة للوظيفة شبه التشريعية التي تمارسها بعض مستويات هذه المجالس، كوضع القوانين الفرعية اللازمة لحسن أداء وظيفتها الإدارية، فهذه القوانين لا تخرج عن كونها صورة من صور التشريعات التنفيذية أو اللوائح الإدارية، بالإضافة إلى أن تشكيل هذه الهيئات عن طريق الانتخاب لا يجعل منها برلمانات محلية، فهي هيئات إدارية مستقلة تنشأ وتتقضي وتُمنح سلطاتها واختصاصاتها بعملية تشريعية عن طريق البرلمان، وبالتالي فهي لا تتساوى مع البرلمان، لأن الأخذ بهذا القول يعني تعدد السلطات التشريعية وبالتالي أصبحنا أمام تركيب فيدرالي، إضافة إلى أن ما تمارسه الحكومة من وسائل رقابة إدارية على الهيئات المحلية يؤكد أن هذه الهيئات لا يمكن أن تكون في وضعٍ متساوٍ مع الحكومة المركزية^[٤٠].

وفي هذا السياق يقول (R. M. Jackson) في كتابه (The Machinery of Local Government) إنَّ المجالس المحلية ليست برلمانات محلية، حيث يعتقد بعض الناس خاصة من خلال التشابه اللفظي بين الحكومات المركزية والحكومات المحلية بأن الحكومة المركزية تحكم الشعب جميعاً في حين أن الحكومات المحلية تحكم الناس المحليين فقط، لكن في الحقيقة أن هناك اختلافاً جوهرياً بين الاثنين أعمق أثراً من التشابه اللفظي، فالحكومة المركزية لها سلطات عليا بينما الحكومة المحلية في وضعٍ آخر يختلف اختلافاً جوهرياً عن الحكومة المركزية، ولاسيما أن مركز وسلطات وواجبات الحكومات المحلية تُنظَّم بواسطة القانون الذي يُسن ويُبدل ويُغى بواسطة الهيئة التشريعية في الحكومات المركزية، كما أن القوانين في كثير من الأحيان تعطي الحكومة المركزية بعض الرقابة على الوحدات الإدارية المحلية، وهذه الأخيرة تعمل ضمن هذا النطاق ولا تتعداه

^{٤٠} ميخائيل، ظريف بطرس (١٩٦٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٥١. انظر أيضاً: الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٠. انظر أيضاً: نسيم، ماهر (١٩٧٠). الحكم المحلي. دار الكرنك. ص ٣٥.

بالرغم من أن لديها بعض السلطات يمكن أن تمارسها ضمن اختصاصها، ورغم ذلك فهي ليست مستقلة في جميع شؤونها المحلية، وبالتالي فلو أرادت إحدى الوحدات المحلية الاستقلال في جميع شؤونها عندها ستصبح بطبيعة الحال دولة أو ولاية في الحكومات الاتحادية وهو وضع يختلف عن كونها حكومة محلية^[٤١].

ويرى غالبية الفقه ضرورة التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية الإقليمية على أساس أن نظام اللامركزية السياسية هو نظام يتصل بالتنظيم الدستوري للدولة، ويقوم على حساب وحدة الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، أي أن هذا النظام لا وجود له إلا في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً (Federal State) لكنها تنعدم في الدول البسيطة. بينما اللامركزية الإدارية تعدّ أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري يتصل بطريقة تسير الوظيفة الإدارية ولا يمس وحدة الدولة السياسية أو القانونية، وهي ظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء أكانت بسيطة أم مركبة، وبناءً على ذلك يرى غالبية الفقه أن الاختلاف بين النظامين هو اختلاف من حيث الطبيعة والجوهر^[٤٢].

فمن الفقهاء من يبني التمييز بين النظامين على أساس تعدد القوانين والشرائع، فوفق نظام اللامركزية الإدارية تبقى وحدة الدولة السياسية أي وحدة القانون، بينما في ظل اللامركزية السياسية تتعدد القوانين تبعاً لتعدد الوحدات الإقليمية المتمنعة بالسيادة، وبالتالي حسب هذا الرأي فإن وحدة التشريع هي ظاهرة تفصل بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية. وفي هذا السياق يقول الدكتور عبد الإله الخاني: "إن الإدارة المحلية

^{٤١} مشار إلى ذلك لدى: الشخلي، عبدالرزاق إبراهيم (٢٠٠٨). اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية "دراسة تحليلية". مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية. جامعة بغداد. كلية الإدارة والاقتصاد. المجلد ٥٢/١٤. ص ٣٢.

^{٤٢} الطماوي، سليمان (٢٠١٤). مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٩٦. انظر أيضاً: البناء، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. ط ١. مكتبة القاهرة الحديثة. ص ٦٨. انظر أيضاً: الطهراوي، هاني (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. ط ١. عمان. الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص ٢٤. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩). القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ص ٢٠٨. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. البحري، حسن (٢٠٢١). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٢.

- هناك جانب من الفقه الفرنسي يرى أن التفرقة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هي مجرد فرق في المدى فقط، فهما يشكلان حللاً لمشكلة العلاقات التي يجب إقامتها بين السلطات المركزية والسلطات المحلية. للمزيد انظر: شطناوي، علي خمار (٢٠٠٧). الإدارة المحلية. ط ٢. عمان. الأردن. دار وائل للنشر والتوزيع. ص ١١٩.

هي حكم محلي أقتطع منه الحق في سن التشريعات، فالإدارة المحلية تجمعها بالدولة وحدة التشريع، في حين أن الحكم المحلي هو إدارة محلية توسّعت أكثر حتى حازت على حرية التشريع^[٤٣].

جانب آخر من الفقه يبني التمييز بين النظامين على أساس السيادة، حيث إن الوحدات اللامركزية الإقليمية لا تتمتع بأي مظهر من مظاهر السيادة الداخلية، في حين أن الوحدات اللامركزية السياسية تملك أن تشارك بإرادتها في تكوين إرادة الدولة الاتحادية بحكم مالها من حق المشاركة في شؤون السيادة^[٤٤]، أي أن الوحدات المستقلة في الاتحاد المركزي تعدّ تنظيمات أصيلة لها سلطاتها التأسيسية وسلطة مشرعة بالنسبة للمسائل التي لا تدخل في اختصاص المشرّع الاتحادي، في حين أن اللامركزية الإدارية تستمد كيائها واختصاصاتها من السلطة القومية، أي أن المشرّع هو الذي يحدد اختصاصات الوحدات المحلية في النظام اللامركزي الإقليمي، بينما في اللامركزية السياسية فسلطة الحكومة الاتحادية تكون مقيدة بالاختصاصات المفردة للوحدات المستقلة تكفلها سلطة عليا هي الدستور الاتحادي^[٤٥].

فالسلطة التنفيذية هي التي تضطلع بالوظيفة الإدارية وفق مبادئ الدستور ومبدأ فصل السلطات أسوة بالسلطة التشريعية والسلطة القضائية، وهي تباشر اختصاصها بوصفها سلطة عامة ولا تزاو امتيازات خارجة عن نطاق القانون العام، وهي تقوم بهذه الوظيفة إما وحدها وفق النظام المركزي أو تتولاها بالاشتراك مع هيئات محلية سواء إقليمية أو مرفقية وفق النظام الإداري اللامركزي، وبالتالي فإن اختصاصاتها قد اجتزئت من السلطة التنفيذية لا من كيان الدولة، بينما في نظام اللامركزية السياسية فإن الدولة الاتحادية تباشر وظائفها بمقتضى أحكام الدستور الاتحادي، ويستتبع الأخذ بهذا النظام أن تفقد الدويلات الداخلة في الاتحاد المركزي سيادتها

^{٤٣} الخاني، عبد الإله (١٩٩١). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٩٧.

^{٤٤} البرلمان في الدول الاتحادية يتكون عادة من مجلسين أحدهما يمثل شعب الاتحاد في مجموعه بصرف النظر عن حدود كل ولاية وعدد سكانها وذلك للمحافظة على مصالح الدولة كوحدة متجانسة، ومجلس آخر ثُمّل فيه الدويلات على قدم المساواة بصرف النظر عن مساحة كل منها وعدد سكانها وذلك للمحافظة على مصالح هذه الدويلات كوحدات سياسية متميزة. انظر: البنا، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٠. انظر أيضاً: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخابات أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٣١.

^{٤٥} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٩٢. انظر أيضاً: البنا، محمود عاطف (١٩٦٨). المرجع السابق. ص ٦٩. انظر أيضاً: العيسى، ميثاق مناحي (٢٠٢١). اللامركزية الإدارية وآليات تعزيزها في العراق. مجلة العلوم السياسية والقانون. المجلد ٥. العدد ٢٧. برلين. المركز الديمقراطي العربي. ص ٩٧.

الخارجية بينما تزاوُل السيادة الداخلية في النطاق الذي حدده الدستور الاتحادي، وإن كانت هذه الدويلات تخضع في مباشرة سيادتها للدستور الاتحادي إلا أنها تتمتع باختيار نظامها الدستوري الذي يتلاءم مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، في حين أن الوحدات اللامركزية الإدارية ليس لها حق اختيار نظامها الدستوري طالما أن وظيفتها مقتصرة على مزاوله جزء من الوظيفة الإدارية تحت إشراف السلطة المركزية^[٤٦].

هناك جانب من الفقه يرى أن التمييز بين النظامين يأتي من حيث الخضوع للرقابة، ففي نظام اللامركزية الإدارية تخضع الوحدات المحلية لسلطة الحكومة ورقابتها مهما كانت درجة استقلال هذه الوحدات، فدون هذه الرقابة تصبح دولاً داخل دول، أما في نظام اللامركزية السياسية فإنها لا تخضع للرقابة فهي تُسيّر أمورها وتدير شؤونها وفق ما تراه ملائماً لظروفها ومحققاً لمصالحها ما دامت تعمل في حدود اختصاصاتها، وأساس هذا الرأي يقوم على أنه في ظل اللامركزية الإدارية لا يوجد في الدولة إلا نوع واحد من الحكام وأن عمال الإدارة اللامركزية هم ممثلون لهؤلاء الحكام يعملون نيابة عنهم وتحت إشرافهم، بالمقابل في ظل اللامركزية السياسية هناك نوعان من الحكام، الأول يخص الدولة الاتحادية، والثاني يخص كل ولاية أو دويلة وهؤلاء يتمتعون بصفة الحكام ما داموا غير خاضعين لرقابة النوع الأول^[٤٧]. وبرأينا إن هذا الاتجاه لا يؤخذ على إطلاقه، ففي ظل اللامركزية الإدارية تمارس السلطة المركزية الرقابة على الوحدات المحلية وهي تسمى بالوصاية الإدارية على أعمال الوحدات المحلية، سواء من ناحية مشروعيتها ومطابقتها للقواعد القانونية أو من ناحية ملاءمتها وموافقتها للمصالح العام، بينما الرقابة في اللامركزية السياسية تمارس على أعمال الهيئات المستقلة من ناحية المشروعية، وهي تعدُّ رقابة متبادلة تمارس من جانب الحكومة الاتحادية ومن جانب الهيئات المستقلة، وبناءً عليه فالاختلاف بين النظامين المبني على أساس الرقابة إنما يكون في مدى واتساع هذه الرقابة فحسب.

^{٤٦} العطار، فؤاد (١٩٦٠). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣١. انظر أيضاً: رشيد، أحمد (١٩٧٥). مقدمة في الإدارة المحلية. الهيئة المصرية العامة للكتاب. ص ٣٣.

^{٤٧} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٩٦. انظر أيضاً: بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧). دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق. ص ٥٧.

ووفقاً لما تقدم نصل لنتيجة مفادها أن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية في عدة

نقاط^[٤٨]:

- اللامركزية الإدارية هي مجرد أسلوب إداري يتعلق بطريقة تسيير الوظيفة الإدارية في الدولة ولا يمس بوحدها القانونية أو السياسية، ولا تتصل بتكوين الدولة أو شكلها الدستوري لأنها تتواجد في الدول البسيطة وفي الدول المركبة، فالأمر يقتصر في اللامركزية الإدارية على مجرد نقل مباشرة بعض الاختصاصات الإدارية من يد السلطات المركزية إلى هيئات محلية تباشرها تحت إشرافها ورقابتها، فاختصاصها إذاً ذو طبيعة إدارية بحتة.

- اللامركزية السياسية تعدُّ أسلوباً من أساليب التنظيم الدستوري للدولة، وتقوم على حساب وحدتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، فهي لا تقوم إلا في الدول الاتحادية أو دول النظام الفيدرالي، حيث تمارس الهيئات المنتخبة في الولايات أو المقاطعات أو الدويلات الأعضاء سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية في حدود الإقليم الذي تمثله، وينظم دستور الدولة علاقات الحكومة الفيدرالية بالدويلات الأعضاء.

- اللامركزية الإدارية هي تعبير عن نظام إداري، وبالتالي تُدرّس كموضوع من موضوعات القانون الإداري الذي يقتصر محله على السلطة التنفيذية، في حين أن اللامركزية السياسية تعبير عن نظام سياسي (دستوري) وهي تُدرّس كموضوع من موضوعات القانون الدستوري، الذي يتسع نطاقه الموضوعي ليتناول أشكال

^{٤٨} الجرف، طعيمة (١٩٧٠). القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة. مرجع سابق. ص ١١٦. انظر أيضاً: العطار، فؤاد (١٩٦٠). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٨. انظر أيضاً: شطناوي، علي خطار (٢٠٠٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١١٥. انظر أيضاً: بدران، محمد محمد (١٩٨٦). الإدارة المحلية - دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية. مرجع سابق. ص ١٨. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩). القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ص ٢٠٩. انظر أيضاً: عواضة، حسن محمد (١٩٨٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ١٩. انظر أيضاً: العطار، فؤاد (١٩٦٦). نظرية اللامركزية الإقليمية. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. مجلد ٨، عدد ١. جامعة عين شمس. كلية الحقوق. ص ٣٥-٧٠. انظر أيضاً: درويش، محمد إبراهيم (٢٠٠٩). الأسس الدستورية والقانونية للإدارة المحلية "تحو إدارة محلية كفاء". مجلة مصر المعاصرة. المجلد ١٠٠. العدد ٤٩٦. الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع. ص ١٣٨.

Colin, C. Mark, R. & Rachel, W. (2017). Local Government in England. Op.cit. P13.

De Laubadere, Andre. et Gaudemet, Yves (2002). Droit Administratif General. 16 ed. Paris. L.G.D.J. P121.

Frier, Pierre-Laurent. et Petit, Jacques (2019). Droit Administratif. Op.cit. P154.

الدولة، وسلطاتها، وحقوق الأفراد وحياتهم العامة، كما أن اختصاص الوحدات اللامركزية الإدارية يتحدد بقانون يصدر عن البرلمان في حين أن الدستور الاتحادي في الدول المركبة هو الذي يحدد اختصاصات الدويلات.

ووفق ما سبق فإنه مهما يكن من درجة اختلاف بين المصطلحين فإن مدى ما تتمتع به الوحدات المحلية من قدرة في اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة وتتمكن من تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية هو الأساس في وجود نظام سليم وقويم، بصرف النظر عن التسميات التي تطلق عليه، فنلاحظ أن القوانين في البلاد العربية بشكل عام تُظهر نظام الإدارة المحلية بمظهر متقدم من حيث التنظيمات والصلاحيات الممنوحة للسلطات المحلية، وتترك لدى القارئ انطباعاً بأن حالة من الديمقراطية السياسية والإدارية تُميّز هذا النظام أو ذاك، بينما الواقع يُظهر خلاف هذا الأمر، حيث أن الأشكال التنظيمية المحلية من مجالس منتخبة ولجان وهيئات محلية تعدّ غير فاعلة بالدرجة الكافية لترتقي إلى مستوى نصوص القوانين، فالملاحظ أن القرار الفعلي يبقى لدى السلطات المركزية بينما تبقى التنظيمات المحلية بيروقراطية وهامشية بعض الشيء^[٤٩].

ثانياً: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.

قد يكون هناك لبس في التفرقة بين اللامركزية الإدارية وبين عدم التركيز الإداري أو ما يُعرف باسم "اللاوزارية الإدارية" أو "تفويض الاختصاص" حيث أن كلا النظامين ينتمي إلى طبيعة واحدة وهي كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية، لذا فإن استقلال ممثلي السلطة المركزية بتصرف بعض الأمور الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يمارسه الموظف في نطاق السلطة الرئاسية، في حين أن استقلال الوحدات المحلية هو استقلال أصيل مفروض على السلطة المركزية ولا تستطيع الانتقاص منه^[٥٠].

^{٤٩} الشخيلي، عبدالرزاق إبراهيم (٢٠٠٨). اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية "دراسة تحليلية". مرجع سابق. ص ٢٦. انظر أيضاً: الزعبي، خالد سمارة (٢٠٠٣). العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. الملتقى العربي الأول (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي). سلطنة عمان. ص ٣٨.

^{٥٠} الطماوي، سليمان (٢٠١٤). مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٩٧. انظر أيضاً: مساعده، عبدالمهدي (١٩٨٠). مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية. عمان. الأردن. منشورات وزارة الثقافة. ص ١٤. انظر أيضاً: نحلي، سعيد (٢٠١٧). الإدارة المحلية في سورية بين الواقع والآفاق. بحث منشور على موقع مداد WWW.DCRS.SY مركز دمشق للأبحاث والدراسات. بتاريخ ٢٠١٧/٧/٥م.

ففي البداية وقبل توضيح نقاط الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وبين عدم التركيز الإداري، لا بد من الإشارة إلى أن التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري هما صورتا المركزية الإدارية، حيث يقصد بالتركيز الإداري^[٥١] "تركيز الوظيفة الإدارية في كلياتها وجزئياتها بيد الحكومة المركزية المستقرة في العاصمة، أي أن سلطة القيام بجميع مظاهر الوظيفة الإدارية تتركز في يد رئيس السلطة الإدارية وحده لكونه يشغل أعلى درجات السلم الإداري وهو الوزير في النظام المركزي إذا كانت طبيعة نظام الحكم برلمانياً"^[٥٢]. وبناءً على ذلك فلا يحق لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم البت في أي أمر دون الرجوع إلى وزاراتهم صاحبة الحق في هذا الاختصاص، وقد فرضت ظروف معينة الأخذ بهذا النظام، تمثلت بقلّة عدد السكان، وشح الموارد المالية، وقلّة الأجهزة الإدارية، بالإضافة لرغبة الحكومة في تثبيت دعائم الحكم الفردي الذي يقوم على تركيز السلطة. لكن يمكن القول إنّ هذا النوع من التنظيم الإداري أصبح نادر التطبيق، وذلك لصعوبة توافقه مع اتساع وتنوع النشاط الإداري والذي يحتمّ منح نوع من الاستقلالية للسلطة اللامركزية لمساعدة السلطة المركزية في أداء وتنفيذ مهام الدولة^[٥٣].

بينما يُقصد بعدم التركيز الإداري^[٥٤] "منح سلطة البت النهائي في بعض الأمور إلى ممثلي السلطة المركزية سواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم دون الرجوع إلى الرئيس الإداري"^[٥٥] وهو أمر استلزمته حاجة العمل والتخصص فيه، وتعدد حاجات المواطنين، واتساع مجالات الخدمة العامة، بالإضافة لتخفيف الأعباء عن

^{٥١} يرى الفقيه (Bonnard) أن موظفي الإدارة العامة في ظل نظام التركيز الإداري يشكلون هرمًا إداريًا يتمثل توزيعه على شكل سلسلة من المستويات المتتابعة والمتلاحقة بحيث تتبع كل واحدة منها الأخرى، وتتابع درجات هذه المستويات بالتدرج المتصاعد حتى تصل إلى الرئيس الإداري الأعلى. بالتالي يقتضي مفهوم التبعية الإدارية أن يكون الموظف العام مرتبطاً بالرئيس الإداري الأعلى ومسؤولاً أمامه عن تنفيذ المهمات والواجبات الوظيفية المنوطة به، بحيث لا يجوز للمرؤوس تخطي رئيسه الأعلى بل يتعين عليه دوماً الاتصال برئيسه فقط وتلقي التعليمات والأوامر وتنفيذها، فالرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول عن أعمال مرؤوسيه والمشرف الأول على تنفيذ واجباتهم ومهامهم الوظيفية الأساسية. Bonnard, P.(1943). **Precis de droit administratif**. 4 ed. Paris. P312.

^{٥٢} الطهراوي، هاني(٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص٢٦. انظر أيضاً: حجازي، شادي محمد عرفة(٢٠٢٠). التنظيم القانوني

لقطاع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية. بلا دار نشر. ص٢٨.

^{٥٣} صالح، محمود(٢٠١٦). الوجيز في الإدارة المحلية. دمشق. ص١٦.

^{٥٤} كانت بداية ظهور نظام عدم التركيز الإداري في فرنسا في عهد نابليون عندما سعى إلى إعادة تنظيم فرنسا إدارياً إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة يتمتعون بسلطات واسعة تمكّنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية الموحدة. للمزيد انظر: العاني، علي حاتم عبد الحميد(٢٠١٦). اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية. ط١. عمان. الأردن. دار الأيام للنشر والتوزيع. ص٤٦.

- يطلق عليها في النظام الأنكلوسكسوني تسمية الإدارة الميدانية "Field Administration" وفي النظام الفرنسي تدعى "عدم التركيز الإداري".

^{٥٥} عبدالله، سامن حسن نجم(٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص٨٩.

الإدارة المركزية، وقد أطلق عليه بعض الفقه تسمية "المركزية المعتدلة"^[٥٦]. وعدم التركيز الإداري إما أن يكون خارجياً بمعنى أن من يبت في بعض الشؤون الإدارية يكون خارج العاصمة، ومثاله في ذلك تفويض المحافظ سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية، أو أن يكون داخلياً أي أن سلطة البت النهائي تكون في يد أحد المرؤوسين المقيمين مع الرئيس الإداري الأعلى في مقر السلطة المركزية ومثاله في ذلك نواب الوزراء^[٥٧].

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أنه من المبادئ المسلّم بها فقهاً وقضاً أن من أسند إليه الاختصاص بموجب الدستور أو القانون أو اللوائح وجب عليه ممارسة هذا الاختصاص بنفسه، ولا سيما أن السلطة التي يقررها القانون للأشخاص أو الهيئات لا تعدّ حقاً لها، تتصرف بها بمحض إرادتها، بل هي وظيفة لا بد من مباشرتها بنفسها وألاً تعهد بها إلى غيرها، وإلا كان تصرفها مخالفاً للقانون^[٥٨].

ويتحقق عدم التركيز الإداري من خلال طريقتين أو أسلوبين، فإما أن يتم بمقتضى نصوص تشريعية تعمل على توزيع الاختصاصات في مجال نشاط معيّن بين الرئيس والمرؤوسين، وفي هذه الحالة يمنح القانون السلطة للمرؤوس للبت في بعض الأمور دون الحاجة للرجوع إلى الرئيس الإداري. أو أن يتم عن طريق تفويض للسلطة، بحيث يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القانون إلى شخص آخر، فالتفويض هنا عبارة عن قرار يصدر من الرئيس يعهد بمقتضاه إلى أحد أعضاء الجهاز الإداري لمباشرة بعض الاختصاصات المنوطة به أساساً^[٥٩].

إذاً يعدّ تفويض الاختصاص من أهم مظاهر وتطبيقات عدم التركيز الإداري، ويقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة إلى مرؤوسيه

^{٥٦} يطلق بعض الفقه تسمية "التركيز الإداري المخفف" ويقصد به منح ممثلي الإدارة داخل مختلف الهيئات أو الأقاليم إمكانية البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى القمة الإدارية، مع الخضوع في نفس الوقت لمقتضيات السلطة الرئاسية. للمزيد انظر: الطهراوي، هاني (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٦. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد، البحري، حسن (٢٠٢١). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٥.

^{٥٧} الطهراوي، هاني (٢٠٠٤). المرجع السابق. ص ٢٧.

^{٥٨} قريطم، عيد (٢٠١١). التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص ١٨.

^{٥٩} البنا، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٦٥.

لأدائها، مع عدم تخليه عن بعض هذه الاختصاصات، فالمقصود بالتفويض الإداري ليس تخلي الرئيس الإداري عن سلطاته ومسؤولياته، بل هو مجرد آلية أفضل لتقديم الخدمات وإنجاز الأعمال بسرعة وكفاءة^[١٠].

وفي هذا الشأن ثار جدالٌ فقهي حول المقصود بالتفويض، أيكون التفويض للسلطة أم تفويض للمسؤولية أم كلاهما معاً...؟ ومما لا شك فيه أن أهمية التفويض تأتي من كونه أوجد الحل للكثير من المشاكل المتعلقة بالروتين الإداري الذي يعرقل عمل الإدارة العامة، لذا فالتفويض لا يعني تخلي الرئيس الإداري عن اختصاصاته بشكل مطلق وكلي، فمن حقه سحب التفويض أو إلغاؤه أو تعديله وفق مقتضيات العمل الإداري والمصلحة العامة. وبالتالي لو فوّضت الواجبات والاختصاصات والمسؤوليات معاً لترتب على ذلك نقل الاختصاص من وظيفة إلى أخرى وليس مجرد التفويض، الأمر الذي يخل بالتسلسل الإداري في الهيئات الإدارية، وسيؤدي بالطبع إلى جعل التفويض وسيلة لهروب الرئيس المفوض من مباشرة الاختصاصات وتحمل المسؤولية التي يلقيها القانون على عاتقه^[١١].

ويستخدم اصطلاح التفويض للدلالة على عدة معانٍ مختلفة، فقد يقصد به أن الجهة التي تجمع جميع الصلاحيات تحوّل جهة أخرى سلطة القيام ببعض الأعمال التي تنازلت عن ممارستها وفق نظام له طابع الديمومة، وبالتالي فالمقصود هو تأهيل صريح وواضح للاختصاص وإسناد الصلاحيات الخاصة. في حين يأخذ معنى أضيق من ذلك حينما يستخدم للدلالة على تقرير الجهة المختصة بصلاحيات معينة تحوّل جهة إدارية أخرى هذا الاختصاص لفترة زمنية معينة مع بقاء القاعدة القانونية سارية المفعول، وفي هذا الشأن يتميز التأهيل القانوني لممارسة الاختصاص واتخاذ القرارات الإدارية بطابع استثنائي بالنظر لما يمثل من خروج عن القواعد القانونية لتوزيع الاختصاص، كما أنه ينشأ اختصاص للفرد أو الجهة المفوض إليه دون المساس قانوناً باختصاص صاحب الاختصاص الأصيل. بالإضافة لذلك يمكن للتفويض أن يأخذ معنى أضيق من المعنيين

^{١٠} التركاوي، عمار (٢٠٢١). نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد ٣٧. العدد ١.

٢٠٢١. ص ١٧١. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩) القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ص ١٨٥.

^{١١} كاشي، وسام فايز (٢٠١٤). سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق.

كلية الحقوق. ص ٨٢.

السابقين حيث يقتصر على تخويل المفوض صلاحية إضفاء الصفة الرسمية على القرار، وليس تخويله صلاحية إصداره، بحيث لا يملك المفوض إليه سلطة إنشائية في إصدار القرار وإنما فقط إضفاء الصفة الرسمية للمعيار القانوني الذي يتضمنه القرار الإداري^[٦٢].

وقد وصف بعض الكتاب الإنكليز التفويض بالقول إنَّ التفويض يعني: "نقل المسؤولية الإدارية لوظائف محددة على وجه التحديد للمنظمات التي تقع خارج الهيكل البيروقراطي العادي وهي فقط تسيطر عليها الحكومة المركزية بشكل غير مباشر... وهذا يعني أن سلطة سيادية تخلق أو تنقل إلى الوكيل وظائف وواجبات محددة، والتي يتمتع الوكيل بتقدير واسع لتنفيذها، ومع ذلك تظل المسؤولية النهائية على عاتق السلطة السيادية"^[٦٣].

ونلاحظ في إنكلترا أن اتباع التفويض في مجالات التعاون المحلي يهدف إلى تحقيق المرونة في العمل بين الوحدات المحلية وتفادي العيوب الناجمة عن عدم سلامة التقسيم الإداري المحلي، وقد دعم قانون ١٩٧٢م هذا الأسلوب من التعاون المحلي بحيث أجاز التفويض من أي هيئة محلية إلى هيئة محلية أخرى للقيام ببعض الخدمات، بمعنى إجازته من المقاطعة للمركز وبالعكس، ومن المقاطعة لمقاطعة أخرى ومن المركز لمركز آخر، كما استحدث هذا القانون حالات تفويض إجبارية ولمدة معينة، وسرى تطبيق هذا التفويض بعد عام ١٩٧٤م مع حظر شمول التفويض في أمور معينة كافتراض الأموال أو فرض ضريبة محلية^[٦٤].

ونتفق مع الرأي القائل إنَّ التفويض يحمل في جوهره مسؤولية مزدوجة، وفقاً لقاعدة تلازم الاختصاص مع المسؤولية، فمن جهة مسؤولية المفوض إليه عن سلامة وأداء المهام المفوضة إليه، وكذلك

^{٦٢} شطناوي، علي خطار (١٩٩٩). دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار المطعون فيه. مجلة الشريعة والقانون. العدد ١٢. الإمارات العربية المتحدة. ص ٢٨٩.

Chapus, Rene(1995). Droit Administratif General. Op.cit. P286.

⁶³ Rajasekhar, D. Devendra Babu, M. & Manjula, R.(2018). Decentralised Governance, Development programmes and Elite capture. Springer Nature Singapore Pte Ltd. P2.

Colin, C. Mark, R. & Rachel, W.(2017). Local Government in England. Op.cit. P11.

^{٦٤} بربر، كامل (١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢١.

مسؤولية الرئيس المفوض عن الاختصاصات المفوضة وسلامة تنفيذها، فلا مناص من القول إن مسؤولية اختيار الرئيس المفوض لتابعيه ووكلائه تقع على عاتقه^[٦٥].

ويمكن القول إن الاختصاص الشخصي يستند إلى أساسين قانونيين: أولاً إن الاختصاص في القانون العام ليس حقاً شخصياً مقررراً لصالح صاحب الاختصاص الأصيل يمارسه كما يشاء، بل إنه وظيفة ومهمة إدارية يتعين ممارستها لتحقيق الصالح العام، وثانياً إن القواعد القانونية توزع الصلاحيات والاختصاصات بين مختلف الجهات الإدارية بالنظر لمركزها القانوني، وخبرتها وموقعها في الهرم الإداري، ومكانة الوظيفة التي تشغلها، لهذا لن تتحقق الاعتبارات السابقة إذا مارست جهات أخرى غير الجهات المختصة قانوناً تلك الصلاحيات. لكن في المقابل إن التشدد في تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى نتائج ضارة على الصعيد الإداري، تتمثل في عدم سير العمل الإداري بانتظام واضطراب، أو البطء في الإنجاز، لذلك يعد التفويض الإداري أداة للإسراع في إنجاز الأعمال الإدارية ولتجنب عجز الإدارة وشللها^[٦٦].

ونظراً لما يمثلته تفويض الاختصاص من خروج على قواعد توزيع الاختصاص، لذا يجب أن تتوافر شروط قانونية لصحة مشروعية التفويض أهمها^[٦٧]:

١ - وجود نص قانوني يجيز التفويض: فمن المتفق عليه فقهاً وقضاءً في هذا الشأن أنه إذا أُنيطت صلاحية قانونية بمرجع معين فيتوجب عليه ممارستها بنفسه، فصاحب الاختصاص لا يستطيع أن يفوض غيره

^{٦٥} كاشي، وسام فايز (٢٠١٤). سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٨٧.

^{٦٦} شطناوي، علي خطار (١٩٩٩). دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار المطعون فيه. مرجع سابق. ص ٢٨٨.

^{٦٧} الحسين، محمد، نوح، مهند (٢٠١٢/٢٠١١). القانون الإداري - عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية. منشورات جامعة دمشق. ص ١٥٤.

انظر أيضاً: التركاوي، عمار (٢٠٢١). نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية. مرجع سابق. ص ١٧٤. انظر أيضاً: الطهراوي، هاني (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٨. انظر أيضاً: شطناوي، علي خطار (٢٠٠٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٩.

انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. مرجع سابق. ص ٢٩.

انظر أيضاً: العاني، علي حاتم عبد الحميد (٢٠١٦). اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٤. انظر أيضاً: حسين، مصطفى حسين (د.ت). الإدارة المحلية المقارنة. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. ص ١١. انظر أيضاً: المكاي، عاطف عبدالله (٢٠١٥). التفويض الإداري. ط ١. القاهرة. مؤسسة طبية للنشر والتوزيع. ص ٢٨. انظر أيضاً: عثمان، محمد فتوح محمد (١٩٨٦). التفويض في الاختصاصات الإدارية. ط ١. دار المنار. ص ٢٧. انظر أيضاً: عبد الهادي، بشار جميل يوسف (١٩٧٩). التفويض في الاختصاص دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. كلية الحقوق. ص ١٣٥.

بممارسة أعماله إلا إذا أجاز القانون له ذلك، ومن أمثلة ذلك ما جاء في نص المادة /٥٥/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م على أنه: "للمحافظ بصفته رئيساً للمكتب التنفيذي أن يفوض نائب رئيس المكتب أو الأمين العام أو مديري الأجهزة المحلية والمركزية ببعض اختصاصاته وفق القوانين والأنظمة". كما نصت الفقرة الثالثة من المادة ذاتها على أنه: "للمحافظ بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية أن يفوض ببعض اختصاصاته للأمين العام ومديري الأجهزة المركزية وفق القوانين والأنظمة النافذة"^[٦٨]. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية ذلك في أحد أحكامها عندما نصت على أن: "نزول اللجنة الإدارية المختصة بتسوية الإشكاليات الناجمة عن تطبيق قانون تنظيم عمران المدن عن اختصاصها إلى المجلس البلدي وتفويضها له بمباشرة التسوية دون نص على ذلك يغدو فاقداً الأساس القانوني وباطلاً ولا اعتداد به"^[٦٩].

٢ - أن يكون التفويض خطياً: أي بقرار من الأصل إلى المفوض إليه وهو ما يسمى (قرار التفويض) وقد اشترط القضاء الإداري الفرنسي ضرورة أن يكون قرار التفويض صريحاً ومكتوباً وألا يكون ضمناً أو شفهيّاً، استناداً إلى أن نظام التفويض بالاختصاص يشكل تعديلاً في نظام توزيع الوظائف العامة، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم قدرة المحافظ على تفويض توقيعه في اختصاصه لسكرتير عام المحافظة، إلا بعد إصدار قراراً كتابياً وواضحاً وليس ضمناً، ذلك أن التفويض في الاختصاص لا يمكن أن يكون شفهيّاً أو ضمناً^[٧٠].

٣ - أن يكون التفويض مؤقتاً: أي محدداً بمدة زمنية معينة، لهذا فإن فوات هذه الفترة دون صدور قرار جديد بالتفويض، أو بتجديده، أو بتمديد مدة التفويض السابق، فهذا يعدُّ بمثابة فقدان المفوض إليه لتأهيله القانوني لاتخاذ القرارات الإدارية التي يمكن إصدارها في مدة التفويض^[٧١].

^{٦٨} انظر المادة /٥٥/ الفقرات /٢ - ٣/ من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م.

^{٦٩} مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٧٧م القاعدة رقم /٧١/ ص ١٦٤.

^{٧٠} C. E. 13-5-1949, couvrat, D. 1950, P77.

^{٧١} شطناوي، علي خطر (١٩٩٩). دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار المطعون فيه. مرجع سابق. ص ٢٩٤.

٤ - أن يكون التفويض جزئياً لبعض الاختصاصات: وبالتالي فلا يجوز التفويض بجميع الاختصاصات وإلا اعتبر تنازلاً عن المركز الوظيفي، ولذلك يجب الأخذ بالحسبان أن التفويض في كل الاختصاصات يفضي إلى شل الجهة الإدارية صاحبة العلاقة ومصادرة وظيفتها.

٥ - أن ينصب التفويض على السلطة دون المسؤولية: حيث يبقى المفوض الأصيل مسؤولاً عن سلطاته أمام الرئاسات العليا، وحيث أن الثابت أن اصطلاح الاختصاص في القانون الإداري يشتمل على شقين: السلطة والمسؤولية. وكقاعدة عامة فإن التفويض ينصب على السلطة فقط دون المسؤولية، بمعنى أن الرئيس الإداري يقوم بتفويض جانب من سلطاته مع بقاء مسؤوليته كاملة^[٧٢].

٦ - لا يجوز تفويض الاختصاصات المفوضة ما لم يسمح النص القانوني بذلك: وهو ما يسمى (التفويض فوق التفويض)^[٧٣] بمعنى أن المفوض لا يفوض، وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى قرار وزير الإدارة المحلية في سورية رقم ١/٦٣/٨ د الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٨/١م والذي يطلب بموجبه من المحافظين أن يطلبوا بدورهم إلى كافة مجالس المدن في المحافظات تفويض رؤساء المكاتب التنفيذية بمنح رخص البناء وتصديق مشاريع الإفراز والتقسيم، وقد استجاب بعض المحافظين لهذا الطلب وطلبوا من مجالس المدن تنفيذ هذا القرار وإصدار قرارات التفويض اللازمة، ومن ذلك قرار محافظ ريف دمشق رقم ٦٣٣٣/أ.م تاريخ ٢٠٠٥/٨/١٨م. لكن هذا القرار يعدّ اعتداءً على اختصاص السلطة التشريعية ذلك أن تحديد الاختصاص ومدى إمكانية تفويضه من عدمه هو من اختصاص المشرع فقط، فلا يجوز للوزير أن يصدر قراراً بالتفويض لغيره بشكل مخالف للنص القانوني، لأنه بذلك يكون قد أنشأ نصاً جديداً وهذا ليس من صلاحياته القانونية، بالإضافة إلى أن المشرع عندما حدد بعض الاختصاصات وأوكلها إلى مجالس المدن فهو يعرف مدى أهمية هذه الاختصاصات وخطورتها وبالتالي لم يوكلها لشخص واحد، فلو أراد ذلك لنص على جواز تفويض رئيس المكتب

^{٧٢} التراكوي، عمار (٢٠٢١). نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية. مرجع سابق. ص ١٧٥.

^{٧٣} جاء في اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا السورية: "إن نزول اللجنة عن اختصاصها بتسوية الإشكالات الناجمة عن تطبيق قانون تنظيم وعمران المدن إلى المجلس البلدي وتفويضها له بمباشرة التسوية يغدو فاقداً الأساس القانوني وباطلاً لا اعتداد به". القرار رقم ٩/ في الطعن ٤٣/ لسنة ١٩٧٧م الهيئة من المستشارين السادة: الخاني والحليبي والعجلاني.

التنفيذي من قبل مجلس المدينة، وطالما لم ينص على ذلك فلا يجوز للوزير أو للمحافظ هذا الأمر. كما أن مجلس الدولة الفرنسي أكد على أنه إذا كان القانون الصادر عام ١٩٤٤م قد خوّل وزير الداخلية حق الاعتقال الإداري للأفراد فإنه لا يكون له هذا الحق في تفويض الاختصاص للمحافظين^[٧٤].

٧- أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآن بالتفويض دون سواهم: وفي هذا الصدد لا بد أن نُميّز بين حالتين: فإذا حدد النص الآن بالتفويض شخص المفوض إليه ففي هذه الحالة لا يتمتع الرئيس الإداري بأي سلطة تقديرية باختيار المفوض إليه، وبالتالي يكون خياره مقيداً ومحدوداً بنص القانون^[٧٥]. أما في حالة سكوت النص الآن بالتفويض عن تحديد شخص المفوض إليه فذلك يعدّ بمثابة سلطة تقديرية وحرية تامة في اختيار الشخص المفوض إليه، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة ٦٤/ من قانون إدارة البلديات في فرنسا حيث منحت العمدة حرية كبيرة في اختيار المستشار الذي يفوضه في جزء من اختصاصه^[٧٦].

٨- يجب أن يقوم التفويض على اعتبارات عملية: بمعنى أن يكون هناك ظروف تدعو إليه في مجال العمل، وذلك حتى لا يصبح التفويض وسيلة للتخلص من ممارسة الاختصاصات المقررة. وفق ما سبق نلاحظ أن اللامركزية الإدارية المحلية تعني أكثر من مجرد التفويض، حيث أنها تؤدي أو تحقق ممارسة العمل الإداري في موقع التنفيذ، إلى جانب قدرة رؤساء الوحدات الإدارية في مختلف مستويات التنظيم الإداري من مباشرة النشاط الإداري بما يحتاجه من قدر معين من السلطة، دون الرجوع إلى قمة الرئاسة الإدارية في التنظيم^[٧٧].

^{٧٤} قريطم، عيد(٢٠١١). التفويض في الاختصاصات الإدارية- دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٣١. انظر أيضاً: كاشي، وسام فايز(٢٠١٤).

سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية- دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٩٢.

^{٧٥} جاء في اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا السورية: "إن كل تصرف يصدر بناءً على تفويض باطل يكون باطلاً أيضاً ولا يرتب أثراً ما تأسيساً على أن مثل هذا التصرف صدر من غير مختص في إصداره ولا يخفى أن عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر وهو بلا شك عيب جسيم ينحدر بالتصرف إلى درجة العدم يؤدي به ويقضي عليه دونما حاجة للتقيد بمواعيد طلب الإلغاء من جانب صاحب المصلحة". القرار رقم ٩/ في الطعن ١٤٣/ لسنة ١٩٧٧م الهيئة من المستشارين السادة: الخاني والحلي والعجلاني.

^{٧٦} كاشي، وسام فايز(٢٠١٤). المرجع السابق. ص ٩٣.

^{٧٧} درويش، محمد إبراهيم(٢٠٠٩). الأسس الدستورية والقانونية للإدارة المحلية "تحو إدارة محلية كفاء". مرجع سابق. ص ١٣٦.

وقد أخذ المشرّع السوري بتفويض الاختصاص وذلك عند إقراره قانوناً عاماً للتفويض، سواء تفويض السلطة المركزية لبعضها أو التفويض من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم ٦٩/ لعام ٢٠٠٥م حيث تضمنت المادة الأولى منه: "يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة" كما نصت المادة الثانية من المرسوم: "يجوز للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أو المديرين العاميين أو المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة".

وفي سياق حديثنا عن التفويض لا بد من الإشارة إلى أن "التفويض" يختلف عن "الحلول" والذي يعرف بأنه: "حالة الموظف الذي يحل محل أحد رجال السلطة العامة نظراً لغيابه أو لوجود مانع يمنعه من ممارسة أعماله". كما يعرف بأنه: "الحالة التي يحل فيها موظف بشكل آلي محل موظف آخر في حال غيابه أو تعذر قيامه بعمله وذلك بموجب نص قانوني أو تنظيمي"^[٧٨]. ويعرف أيضاً بأنه: "تغيب صاحب الاختصاص الأصيل فيحل محله غيره بقوة القانون في مباشرة الاختصاص"^[٧٩].

إذاً الحلول هو انتقال جميع اختصاصات الأصيل في حال قيام مانع يحول دون ممارسته لها إلى موظف آخر يحدده المشرّع مسبقاً بالنص القانوني الناطم لعمل المنظمة ذات الصلة، من خلال ممارسة اختصاصات الأصيل الغائب إلى حين عودة الأخير^[٨٠]. وبناءً على ذلك نلاحظ أنه لممارسة الحلول لا بد من توافر شرطين: أولاً عدم قدرة صاحب الاختصاص الأصيل على ممارسة الاختصاصات المنوطة به، وثانياً وجود نص تشريعي يحدد الموظف الذي يحل قانوناً محل صاحب الاختصاص الأصيل.

^{٧٨} كاشي، وسام فايز (٢٠١٤). سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٩٦.

^{٧٩} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٨). الإدارة العامة. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة. ص ٢٦٢.

^{٨٠} التركاوي، عمار (٢٠٢١). نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية. مرجع سابق. ص ١٨١.

ويقصد بالغياب عن العمل الذي يسوّغ معه الحلول محل الموظف الغائب في ممارسة اختصاصه، ليس مجرد الغياب في إجازة، وإنما الغياب بمعناه الواسع، سواء نشأ بسبب شغور الوظيفة، أو الغياب بمهمة رسمية، أو غير ذلك من الأسباب التي تحول دون تواجد الموظف الأصيل في عمله^[٨١].

فالتشريعات سواء كانت دستورية أم قانونية أم لائحية قد شرّعت الحلول واعتبرته كالتفويض مصدراً غير مباشر لممارسة الموظف لاختصاصاته، حيث يفترض وجود نص قانوني ينشئ سلفاً إحدى حالات الحلول ويحدد أسبابها. فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في إطار عقود الأشخاص العامة اللامركزية المحلية بإمكانية تطبيق أحكام الحلول في مجال الاختصاص بالتوقيع الذي يمارسه عضو التنفيذ، حيث من الممكن أن يحل مساعد العمدة محل العمدة في التوقيع، لكن يشترط على المساعد تحت طائلة عدم مشروعية العقد أن ينوّه عند التوقيع إلى المانع الذي أدى إلى غياب العمدة^[٨٢].

وقد أتاح المشرّع الفرنسي للمحافظ الحلول محل العمدة في حالة ممارسة العمدة لسلطة البوليس الإداري الذي لا يزال مرفقاً قومياً يدار لحساب السلطة المركزية، ويخضع العمدة بمناسبة استعماله سلطاته لرقابة المحافظ

^{٨١} قريطم، عيد (٢٠١١). التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٥٦.

^{٨٢} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. كلية الحقوق. ص ٢٥٤.

- لا بد من التنبه إلى أن تفويض التوقيع هو عبارة عن ترخيص يتمكن بمقتضاه أحد الرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية بدلاً من صاحب الاختصاص، ولكن تحت رقابة ومسؤولية صاحب الاختصاص الأصيل، وبالتالي تقتصر صلاحية المفوض إليه في هذه الحالة على مجرد التوقيع المادي على مشروع القرار الإداري وإضفاء الصفة الرسمية عليه. وبهذا المعنى يختلف تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع من عدة نواحي:

- ١- تفويض الاختصاص يعد إعادة لقواعد توزيع الاختصاص من خلال نقل الاختصاص من المفوض إلى المفوض إليه وحرمان صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاص طيلة مدة التفويض، بينما لا يعد تفويض التوقيع إعادة لقواعد توزيع الاختصاص ولا سيما أن سلطة المفوض إليه تقتصر على القيام بعمل مادي يتمثل في التوقيع على مشروع القرار الإداري وإضفاء الصفة القانونية عليه، وهو لا يجرّد صاحب الاختصاص الأصيل من اختصاصه ويحق له التوقيع بجانب المفوض إليه.
- ٢- تفويض التوقيع يعد تفويضاً شخصياً يوجه إلى شاغل المنصب الوظيفي بشخصه لا بصفته الوظيفية.
- ٣- القيمة القانونية للقرارات الإدارية الصادرة بموجب تفويض الاختصاص تتمتع بقيمة قانونية معادلة للقيمة القانونية للقرارات الإدارية الصادرة عن المفوض إليه، بينما تتمتع القرارات الإدارية الصادرة بموجب تفويض التوقيع بقيمة قانونية معادلة للقيمة القانونية للقرارات الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصيل.

للمزيد حول تفويض التوقيع انظر: التركاوي، عمار (٢٠٢١). نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية. مرجع سابق. ص ١٧٣. انظر أيضاً: طلبة، عبدالله (٢٠١٦/٢٠١٧). القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. منشورات جامعة دمشق. ص ١٨٥. انظر أيضاً: شطناوي، علي خطار (١٩٩٩). دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار المطعون فيه. مرجع سابق. ص ٢٩٥.

والمجلس العام للمحافظة^[٨٣]. وللمحافظ أيضاً أن يحل محل رئيس المجلس البلدي في دفع الديون المستحقة إذا امتنع عن دفعها، وله أيضاً استعمال سلطات البوليس في حال وجود خطر يهدد النظام العام^[٨٤]. لكن المشرع قيّد هذا الحل القانوني بثلاثة شروط^[٨٥]:

١- ألا يكون اختصاص العمدة عائناً أمام المحافظ في اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام.

٢- لا يستطيع المحافظ ممارسة هذه الاختصاصات إلا بعد أن يكون العمدة مكلفاً رسمياً بالوفاء بالتزاماته وظل هذا التكليف من دون نتيجة.

٣- في حال تهديد النظام العام يستطيع المحافظ أن يحل محل العمدة بواسطة قرار مسبب من أجل ممارسة سلطات البوليس الإداري المنصوص عليها في القانون.

وقد يقيد القضاء الرقابة على ممارسة سلطة الحل، ولا أدل على ذلك من الحالة التي تدخل فيها مجلس الدولة الفرنسي لحماية الحريات المحلية عام ١٩٦٥م حين تدخل المحافظ مستخدماً سلطته في الحل في مدينة (Seyne-sur-Mer) لاسترداد ما سبق وأن تحصّل عليه العمال من أجر أثناء الإضراب، حيث قضى مجلس الدولة بأن المحافظ أخطأ بالحلول محل العمدة، واندس في الإدارة البلدية من دون وجه حق، وقد كان لهذا التفسير لسلطة الحل من جانب القاضي الإداري له ما يبرره، من حيث أنه قصد من ورائه منع المحافظ من التدخل في كل لحظة في التسيير المعتاد للإدارة البلدية كلما وجد أن العمدة لا يطبق تشريعاً أو لائحة بوجه منضبط^[٨٦].

^{٨٣} زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. كلية الحقوق. ص ٣٠٩.

^{٨٤} عواضة، حسن محمد (١٩٨٢). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ٣٤.

^{٨٥} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. الإسكندرية. المكتب الجامعي الحديث. ص ٥٨٢.

^{٨٦} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). المرجع السابق. ص ٨٠٧.

- تجدر الإشارة إلى أنه عند مباشرة السلطة الوصائية لسلطة الحل فإن هذه السلطة تتدخل في هذه الحالة بصفتها ممثلة للهيئة الخاضعة للرقابة، وتعمل باسمها، وبالتالي فإن ما تسببه من أضرار تلحق بالأفراد تتحمل الهيئة المحلية مسؤولية التعويض عن هذا العمل، فالمحافظ الذي يخطر العمدة ليصدر قراره بفصل أحد الموظفين التابعين للمجلس البلدي ويرفض الأخير إصدار قرار الفصل، فيحل المحافظ محل العمدة في إصداره=

ونلاحظ أن المادة /٣٧/ من المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية في سورية قد نصت على مبدأ الحلول حيث جاء فيها: "إذا تغيب رئيس المجلس عن حضور جلسات المجلس حل نائبه بدلاً عنه وإذا تغيباً معاً يرأس الجلسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً. ويتمتع نائب الرئيس بجميع صلاحيات رئيس المجلس عند غيابه أو إذا تعذر عليه القيام بمهامه". كذلك نصت المادة /٥٥/ من القانون ذاته على أنه: "في حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي ويعتبر عاقداً للنفقة وأمراً للتصفية والصرف في حال إعفائه لحين تعيين البديل"^[٨٧]. وبناءً على ذلك فإذا أصدر نائب رئيس المكتب التنفيذي (الحال) قراراً إدارياً نجم عنه مساس بالمركز القانوني لأحد المواطنين بصورة غير مشروعة، فمن حق هذا المواطن رفع دعوى إلغاء القرار وذلك في مواجهة المدعى عليه والذي يكون في هذه الحالة المحافظة ويمثلها المحافظ، أي أن القرار في هذه الحالة يعدّ صادراً عن المحافظ ابتداءً^[٨٨].

وقد يأخذ الحلول معنى الجزاء نتيجة الامتناع عن إجراء تصرف قانوني أوجب القانون إجراءه، كحلول جهة الوصاية الإدارية محل الهيئة اللامركزية لامتناعها أو إحجامها عن إجراء تصرف أوجبه القانون^[٨٩]. فقد أتاح المشرع الفرنسي للمحافظ إمكانية الحلول محل العمدة (رئيس المجلس البلدي) في حال امتناعه عن تنفيذ توجيهات المحافظ بغير مبرر يستند إلى المصلحة العامة. أما في إنكلترا فقد منح المشرع سواء في قانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٢م أو في قوانين أخرى منظّمة لبعض النشاطات الخاصة (قانون الإسكان ١٩٥٧م، قانون

= ففي حالة إلغاء القرار الأخير فيما لو كان مخالفاً للقانون عندها يُسأل المجلس البلدي التابع له هذا الموظف عن تعويض الضرر الذي وقع نتيجة هذا القرار، ولا يجوز له أن يتحلل من هذه المسؤولية بدعوى أن القرار الملغى من عمل المحافظ، وأن الدولة هي المسؤولة عن التعويض، ذلك أن المحافظ قام بعمله في هذه الحالة باسم المجلس البلدي لا بصفته ممثلاً للسلطة الوصائية، وقضاء مجلس الدولة مستقر على ذلك ولاسيما في حكمه الصادر بتاريخ ٢٤/٦/١٩٤٦م في قضية (Commune de St. Servan). انظر: حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية**. مرجع سابق. ص ٤٣٢. لكن برأينا إن هذه القاعدة المتبعة تمثلاً لإحجاماً بحق المجلس البلدي عبر تقرير مسؤولية المجلس البلدي عن أعمال ممثل السلطة الوصائية، وبالتالي كان من الأفضل تقرير مسؤولية سلطات الوصاية في حالة الحلول غير القانوني.

^{٨٧} انظر المادة /٣٧/ الفقرة /١/ والمادة /٥٥/ الفقرة /١/ من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م.

^{٨٨} نحيلي، سعيد. التراكوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩) **القانون الإداري - المبادئ العامة**. مرجع سابق. ص ٢٠١.

^{٨٩} شطناوي، علي خنار (١٩٩٩). **دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار المطعون فيه**. مرجع سابق. ص ٣٠٠.

الصحة العامة ١٩٣٦م، قانون التعليم ١٩٤٤م) للوزير المختص^[٩٠] إذا تقاعست الوحدات المحلية عن أداء الخدمات المنوطة بها أو لم يرق أدائها إلى المستوى الذي تحدده الوزارة المركزية أن يباشر بنفسه هذه الاختصاصات، أو أن يفوض أدائها إلى وحدة محلية أخرى، مع تحميل الوحدة المحلية المقصرة نفقات هذه الخدمات، ومجالات الحلول ليست مقتصرة على الحالات التي تتقاعس فيها الوحدة المحلية عن القيام بواجب قانوني، بل تشمل أيضاً تقاعسها عن ممارسة سلطة ما منحها إياها القانون^[٩١]. والواقع أن الحكومة المركزية نادراً ما تستخدم رقابة أو سلطة الحلول، وتفضل اللجوء إلى المحكمة العليا لتصدر أمرها إلى المجلس المحلي بأداء العمل الذي يتمتع أو يهمل في أدائه وهو ما يصطلح على تسميته (Order of Mandamus) ومن أمثلة ذلك أنه يمكن للحكومة طلب أمر من المحكمة العليا لإجبار الوحدات المحلية على رفع سعر الضريبة العقارية لتمكينها من سداد القروض التي لم تف بها إلى الخزينة العامة^[٩٢].

ولا بد من التنويه إلى أن فكرة الحلول لا تعد نظرية عامة، وإلا جاز للحكومة المركزية التدخل دائماً فيما خوله القانون من اختصاصات للوحدات اللامركزية، الأمر الذي يهدم فكرة اللامركزية الإدارية من أساسها، فهي بهذه المثابة تعد من وسائل التنفيذ المباشر التي تملكها سلطة الرقابة، وتجد أساسها القانوني في مبدأ سير المرفق العام بانتظار واضطراد، بالإضافة إلى أن السلطة المركزية هي القوامة على اتخاذ ما يلزم لاحترام هذا المبدأ، لذلك نجد أن المشرع في مختلف الأنظمة القانونية يضع دائماً قيوداً على حق الحلول أبرزها^[٩٣]:

^{٩٠} تجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز للوزير المختص الحلول محل المجلس المحلي بسبب رفض المجلس المحلي أخذ توجيهات الوزير في الحسبان، ذلك أن سلطة الحلول مقتصرة على تقاعس المجلس المحلي أو عدم قدرته على أداء اختصاصاته بمستوى معقول من الكفاءة. ويلزم القانون الوزير المختص قبل مباشرته لسلطة الحلول في كثير من الحالات بأن يقوم بإجراء تقصي الحقائق، للتأكد من إهمال أو تقصير الوحدة المحلية، وفي حال مخالفة الوزير لهذا الإجراء يعدّ عندها قراره بالحلول معيباً ويجوز للوحدة المحلية المنازعة فيه أمام القضاء بدعوى المراجعة القضائية. انظر: بدران، محمد محمد (١٩٩١). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٨٥٣.

^{٩١} بدران، محمد محمد (١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة - دراسة تحليلية. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٨٥٣. انظر أيضاً: زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٠٨.

^{٩٢} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٨٧.

^{٩٣} عطوة، أشرف حسين (٢٠١٧). نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري. مرجع سابق. ص ٢٩٧. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩) القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ص ٣٢٣.

١- اشتراط دعوة الهيئة اللامركزية أولاً للقيام بالعمل بنفسها قبل ممارسة سلطة الحلول، ومنحها مهلة معقولة للتصرف الطوعي والقيام بواجبها.

٢- أن يثبت امتناع السلطة المحلية عن القيام بواجب قانوني يدخل في مهامها الأصلية.

٣- أن يمارس الحلول ضمن الشروط القانونية، وأي خروج عليها يُحمّل المسؤولية للسلطة الرقابية.

لكن بالمقابل ورغم اعتبار كل من التفويض والحلول وسيلتين لممارسة الاختصاصات والصلاحيات من قبل موظف أو جهة غير صاحب الاختصاص الأصل، بمعنى أنهما يشكلان نقلاً مؤقتاً لممارسة الاختصاص، إلا أن هناك اختلافات جوهرية بين كل منهما نذكرها وفق الآتي^[٩٤]:

- **من حيث السند القانوني:** تقتضي صحة التفويض ومشروعيته صدور قرار إداري بالتفويض ويستمد

المفوض إليه صلاحياته لممارسة الاختصاص من خلال هذا القرار، بينما يستمد من يقوم بالحلول

صلاحيته في ممارسة اختصاصه من النص التشريعي مباشرة.

- **من حيث المدى:** لا يجوز تفويض جميع الاختصاصات والصلاحيات خاصة أن التفويض يكون

جزئياً وإلا فقد سبب وجوده ومبرره، بينما يعدّ الحلول شاملاً بحيث يملك الحال جميع اختصاصات

وصلاحيات صاحب الاختصاص الأصل إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

- **من حيث حرية صاحب الاختصاص في الاختيار:** فالمفوض يتمتع بحرية واسعة في اختيار

المفوض إليه، بينما لا يملك صاحب الاختصاص الأصل في حالة الحلول حق اختيار الحال، ذلك

أن النص التشريعي يحدد مقدماً شخص الحال وفق الشروط المنصوص عليها في القانون.

- **من حيث القيمة القانونية للقرارات الإدارية:** تتمتع القرارات الإدارية الصادرة عن المفوض إليه في

حالة التفويض بقيمة القرارات الصادرة عنه وليس عن قيمة القرارات الصادرة عن صاحب

الاختصاص الأصل، وهو عكس الأمر في الحلول.

^{٩٤} التركاوي، عمار (٢٠٢١). نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية. مرجع سابق. ص ١٧٣. انظر أيضاً: شطناوي، علي خطار (١٩٩٩). دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار المطعون فيه. مرجع سابق. ص ٣٠٢.

- **من حيث النهاية:** ينتهي التفويض بانقضاء مدة التفويض استناداً إلى أنه محدد بفترة زمنية معينة ومؤقتة، بينما ينتهي الحل بعودة صاحب الاختصاص الأصل لمزاولة مهام منصبه.

إذاً وفق ما سبق لابد من ملاحظة أنه لا يمكن أن نتصور دولة تقوم على نظام المركزية الإدارية فقط أو تقوم على نظام اللامركزية الإدارية وحدها، فرغم ما بينهما من اختلاف إلا أن الدولة الحديثة تحتاج إلى الأسلوبين معاً، فلا تأخذ بالأسلوب المركزي على إطلاقه، لأنه لا يمكن حصر جميع مظاهر الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية، بسبب اتساع نشاط الدولة، وتعدد ميادينها، وتشعب متطلبات الحياة، الأمر الذي يقتضي التخفيف عن كاهل الدولة. ومن ناحية أخرى لا يتصور أن تمتد اللامركزية الإدارية إلى كل الوظائف الإدارية في الدولة، وتوزيع جميع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين هيئات مستقلة، بمعنى أن اللامركزية لا تستبعد المركزية فهي تبقى ضرورة تقتضيها المحافظة على وحدة الدولة القانونية والسياسية^[٩٥].

وبذلك يختلف مفهوم عدم التركيز الإداري عن مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية في عدة نقاط يمكن أن نجلها بالآتي^[٩٦]:

أولاً: تشترك اللامركزية الإدارية الإقليمية وعدم التركيز الإداري بأنهما أسلوبان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، وتجمعهما خاصية مشتركة تتمثل في أن سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية تخرج من يد السلطة المركزية وتمارس موقعياً، لكن عدم التركيز الإداري يندرج تحت مظلة المركزية الإدارية في حين أن الإدارة المحلية تندرج تحت مظلة اللامركزية الإدارية.

^{٩٥} الجندي، مصطفى (١٩٧١). المرجع في الإدارة المحلية. الإسكندرية. منشأة المعارف. ص ٣٤.

^{٩٦} نحيلي، سعيد. التراكوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩). القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ص ٢١١. انظر أيضاً: العاني، علي حاتم عبد الحميد (٢٠١٦). اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٥٨. انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن ويريطنيا وفرنسا ومصر. مرجع سابق. ص ٥٧. انظر أيضاً: صالح، محمود (٢٠١٦). الوجيز في الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٩. انظر أيضاً: شطناوي، علي خطار (٢٠٠٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٠٩. انظر أيضاً: موساوي، راشدة (٢٠٢١). إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ما بين الواقع والتحديات. مرجع سابق. ص ٤٨. انظر أيضاً: الصاوي، علي (١٩٩٥). الإدارة المحلية. القاهرة. مكتبة نهضة الشرق. ص ٣٦. انظر أيضاً:

ثانياً: إن اختصاصات الوحدات الإدارية اللامركزية هي اختصاصات أصيلة تباشرها دون الحاجة للحصول على إذن، وهي ملزمة بالقيام بها وتملك الصلاحيات القانونية بشأنها، بينما السلطات الإدارية وفق نظام عدم التركيز الإداري تكون اختصاصاتها مشتقة، أي أنها تباشر الاختصاصات التي فوضها بها الرئيس الإداري الذي تتبع له، كأن يفوض أحد الوزراء مديري الدوائر في المحافظات ببعض اختصاصاته. بالتالي فعدم التركيز الإداري يُنظَّم وفق تفويض الاختصاص، في حين أن اختصاصات الإدارة المحلية تكون محددة من قبل المشرع مباشرة ولا يمكن الانتقاص منها من قبل السلطة المركزية، كما لا يمكن تحديدها عن طريق تفويض الاختصاص.

ثالثاً: عدم التركيز الإداري لا يستلزم تعدد السلطات الإدارية وإنما يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة، بما يسمح بتحويل بعض أعضاء هذه السلطة الإدارية حق البت النهائي في بعض القضايا الإدارية دون الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى، أما في نظام اللامركزية الإدارية فتتوزع الوظائف بين الحكومة المركزية من جهة، ومجالس محلية منتخبة تتمتع باستقلال مالي وإداري من جهة أخرى.

رابعاً: في حالة عدم التركيز الإداري تُتخذ القرارات الإدارية وتُبرم العقود الإدارية باسم الدولة من خلال موظفيها في الأقاليم، أما في نظام اللامركزية الإدارية فالمجالس المحلية هي التي تتخذ القرارات وتبرم العقود باسمها ولحسابها.

خامساً: يهدف عدم التركيز الإداري إلى تبسيط الإجراءات الإدارية واختصارها بالإضافة إلى تخفيف العبء عن السلطة المركزية، حيث يمكن القول إنه عبارة عن تطبيق لقواعد الفن الإداري. في حين أن اللامركزية الإدارية تشمل بالإضافة إلى بعدها الإداري، البعد السياسي والتنموي، من خلال مشاركة المواطنين في إدارة الشأن العام وصنع القرار وتحمل المسؤولية في تحقيق الصالح العام، أي أنها تتضمن قيمة ديمقراطية، فهي تعتبر مدرسة لتعليم الديمقراطية، وخلق الوعي السياسي، وتدريب قيادات إدارية فاعلة، بالإضافة لإدارة شؤونها بشكل مستقل بهدف النهوض والارتقاء بالمجتمع المحلي إلى أعلى المستويات.

سادساً: تعد رقابة السلطة المركزية عنصراً مهماً في كلا النظامين، لكنها تختلف من حيث المدى، فالسلطة المركزية تمارس رقابة شاملة على فروعها في الأقاليم سواء على الأشخاص أو على أعمالهم، وبالتالي تشمل هذه الرقابة رقابة مشروعية ورقابة ملاءمة، وهذا الأمر يعود لكون السلطات الإدارية في الفروع هي جزء من السلطة المركزية، وبالتالي يُطبَّق مبدأ السلطة الرئاسية في علاقة الرئيس بالمرؤوس. في حين أن رقابة السلطة المركزية على الوحدات الإدارية اللامركزية تقتصر على رقابة المشروعية، بمعنى أن مهمتها تقتصر على مراقبة أعمال السلطة اللامركزية المحددة قانوناً للتأكد من مدى مشروعيتها، أي احترامها للقوانين والأنظمة النافذة، وفي هذا المعنى تدعى الرقابة بالوصاية الإدارية.

ثالثاً: اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية.

إن فكرة اللامركزية الإدارية تدور عموماً حول إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ التخصص، ويتحدد اختصاص هذه الهيئات إما على أساس إقليمي، أي أن تمارس اختصاصاتها تجاه سكان إقليم معين، أو على أساس مصلحي أو مرفقي، أي إدارة مرفق معين، وفي هذه الحالة لا يكون تخصص الشخص الإداري مقيداً بإقليم محدد، وبناءً عليه فإن توزيع الاختصاصات الإدارية يقدم صورتين هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية.

فاللامركزية المرفقية هي عبارة عن استقلال مرفق عام أو عدة مرافق عامة بإدارة شؤونه بنفسه دون أن يكون للسلطة المركزية التدخل بشؤونه، فقد ترى الحكومة المركزية أن تمنح المرفق العام شخصية معنوية مستقلة تجعل منه شخصاً إدارياً ينفرد بإدارة شؤونه ويعالجها ضمن إطار الرقابة الإدارية^[٩٧].

^{٩٧} الأيوبي، عزت حافظ (د.ت). مبادئ في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩. انظر أيضاً: الشخيلي، عبدالقادر (١٩٨٣). نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. مرجع سابق. ص ٥٦.

وتعرّف اللامركزية المرفقية بأنها: "أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، أي إدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية القانونية، وتكون مستقلة عن السلطة التي أنشأتها إدارياً ومالياً، وتسمى في بعض الدول بالمؤسسات العامة (Public Corporation) وهي مرتبطة عضوياً بجهاز الدولة الإداري". وقد تعرّف كذلك بأنها: "مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية، غايته إشباع الحاجات العامة"^[٩٨].

لذلك يمكن القول أن اللامركزية المرفقية وجدت كحل لمشكلة التنظيم الإداري وتطوير أساليبه، فقد أنشئت المؤسسات العامة التي تعدّ وسيلة فنية لتحقيق اللامركزية المرفقية، كي تختص بالمرافق التي لا تتوافق مع الأسلوب الحكومي لإدارة المصالح العامة، ولاسيما المرافق ذات الصبغة التجارية أو الصناعية، فهناك مشروعات عامة تتطلب إدارة خاصة لا تتلاءم مع قواعد النظام الإداري العام، ومما لا شك فيه أنها تستلزم خبرة أو كفاية فنية خاصة، والتحرر أو الابتعاد قدر الإمكان عن الروتين الإداري. ومن الأسباب التي دفعت بهذا الاتجاه اتساع نشاط الدولة، وتطوّر الحياة العامة، وزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ومباشرتها لاختصاصات جديدة كانت من اختصاص القطاع الخاص^[٩٩].

إذاً اللامركزية المرفقية تعني توزيع الاختصاصات المادية أو الموضوعية^[١٠٠]، بمعنى أنها تعتمد على نوع النشاط، وطبيعة التصرفات والأعمال التي تمنحها قاعدة الاختصاص لهيئة عامة معيّنة، وذلك بصرف النظر عن العنصر الشخصي، فهي تقدم حلاً لمشكلة معيّنة تتمثل في تحديد الإدارات المتميّزة والتي توجد لتتولى مجموع الأعمال الإدارية اللامركزية المرفقية، وبالتالي فالوظيفة الإدارية تنقسم إلى عدد متنوع من الميادين والمجالات، ليقابل كل مجال مجموعة من الهيئات المتميّزة عضوياً. ووفق ما سبق لا يمكن الجمع بين مفهوم اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية في إطار فكري واحد، فصحيح أنهما جزء من وحدة جهاز الدولة لكن

^{٩٨} المعاني، أيمن عودة (٢٠١٠). الإدارة المحلية. بلا دار نشر. ص ٣٠. انظر أيضاً: الطعمنة، محمد محمود (٢٠٠٣). نظم الإدارة المحلية

"المفهوم والفلسفة والأهداف". مرجع سابق. ص ٧.

^{٩٩} البنا، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٢. انظر أيضاً الأيوبي، عزت حافظ (د.ت). مبادئ في نظم الإدارة

المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩.

^{١٠٠} بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧). دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق. ص ٦٠.

عملهما مختلف، فاللامركزية الإقليمية تُنشئ هيئات متميِّزة لكنها تمارس الأعمال والتصرفات نفسها، في حين أن اللامركزية المرفقية تخلق هيئات متعددة ومتميِّزة لمارس أعمالاً تختلف بحسب طبيعة النشاط الممارس.

أيضاً إن اللامركزية المرفقية لا تُطبَّق في المرافق القومية فحسب، وإنما تُطبَّق كذلك في المرافق المحلية، أي أن بعض المرافق تخرج إدارتها من ولاية الأشخاص التقليدية الداخلة ضمن الجهاز الإداري المركزي أو المحلي، بمعنى أن هيئات اللامركزية المرفقية قد تكون هيئات مركزية أو لامركزية بحسب النطاق الإقليمي الذي تمارس في حدوده نشاطها، لذلك يذهب بعض الفقه إلى القول بأن فكرة اللامركزية المرفقية لا علاقة لها بمفهوم اللامركزية الإدارية، وإنما تعدُّ تطبيقاً لفكرة عدم التركيز الإداري، فهي تقوم بتقسيم النشاط الإداري بين إدارات مختلفة لكل منها رئاسة معيَّنة، بحيث تعدُّ تطويراً إدارياً داخلياً في مدى سلطات الجهاز الإداري التقليدي سواء مركزياً أو لامركزياً^[١٠١]. لكن برأينا إن هذا الرأي الفقهي ابتعد عن الصورة الصحيحة للامركزية المرفقية، فهي تبقى إحدى صور اللامركزية الإدارية طالما أن استقلالها مبني على منحها الشخصية المعنوية وما يستتبعه ذلك من ذمة مالية مستقلة، واستقلال هذه الهيئات بموظفيها ومسؤوليها وخضوعها لنوع من الرقابة الإدارية من جانب السلطة المركزية، فهي إذاً تطبق للامركزية الإدارية طالما حققت الشروط السابق ذكرها.

بناءً على ما تقدم نلاحظ أن اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية تتفقان في بعض الأمور وتختلفان في أمور أخرى، فهما تتفقان في الشخصية الاعتبارية، وفي الاستقلال المالي والإداري، وفي الخضوع لإشراف ورقابة السلطة المركزية. لكن بالمقابل هناك نقاط اختلاف تتمثل في الآتي^[١٠٢]:

^{١٠١} البناء، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٦. انظر أيضاً: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخابات أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٢٨. انظر أيضاً: الجرف، طعيمة (١٩٧٨). القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٢٧٩.

^{١٠٢} الجرف، طعيمة (١٩٧٨). المرجع السابق. ص ٢٧٨. انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي (٢٠٠٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية. الكرك. الأردن. دار رند للنشر والتوزيع. ص ٣٢. انظر أيضاً: خولاني، منار عبد الستار (٢٠٠٧). الإدارة المحلية ومشكلاتها في سوريا. دمشق. ص ١٦. انظر أيضاً: صالح، محمود (٢٠١٦). الوجيز في الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٤. انظر أيضاً: الشخيلي، عبدالقادر (١٩٨٣). نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. مرجع سابق. ص ٥٧. انظر أيضاً: العيسى، ميثاق مناحي (٢٠٢١). اللامركزية الإدارية وآليات تعزيزها في العراق. مرجع سابق. ص ٨٤. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. البحري، حسن (٢٠٢١). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩.

أولاً: الوحدات اللامركزية الإقليمية تنشأ من حيث المبدأ لاعتبارات سياسية تتعلق بترسيخ المبادئ الديمقراطية، وتعزيز مشاركة المواطنين في الحكم على المستوى المحلي. في حين تنشأ اللامركزية المرفقية لاعتبارات فنية تخصصية تستهدف حُسْن الإدارة، من خلال تقديم خدمة أفضل وإنتاجية أكثر.

ثانياً: للوحدات اللامركزية الإقليمية اختصاص عام يشمل جميع الشؤون والمرافق المحلية ضمن نطاقها الجغرافي، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. في حين أن اختصاص الهيئات المرفقية محدد بنوع معيّن من النشاط أو بمرفق محدد، وليس بالضرورة أن يكون ضمن نطاق جغرافي معيّن.

ثالثاً: تخضع الوحدات اللامركزية الإقليمية لنظام قانوني واحد ينطبق على جميع الأشخاص الإقليمية، بينما لا تخضع هيئات اللامركزية المرفقية لنظام قانوني واحد، إنما يطبّق على كل واحد منها أحكام القانون الخاص وفقاً لطبيعة النشاط الذي تقوم به.

رابعاً: توجد الهيئات اللامركزية المرفقية في دولة تُطبّق النظام المركزي أو اللامركزي، بينما لا يتصور وجود وحدات لامركزية إقليمية في دولة لا تُطبّق النظام اللامركزي.

خامساً: الهيئات اللامركزية المرفقية قد تكون هيئات ومؤسسات عامة قومية، وقد تكون هيئات ومؤسسات عامة محلية، لذا فالسلطة المركزية ليست وحدها تملك حق إنشاء هيئات أو مؤسسات عامة، حيث تقوم الوحدات اللامركزية الإقليمية بإنشاء مؤسسات أو هيئات عامة محلية وتمنحها الشخصية المعنوية وذلك لإدارة بعض المرافق الخاصة بالوحدة الإدارية.

سادساً: إن خضوع الأفراد لسلطة الوحدات اللامركزية الإقليمية هو خضوع إجباري، ويعود ذلك إلى أن سلطة هذه الوحدات تعدّ مظهراً من مظاهر سلطة الدولة، في حين أن خضوع الأفراد لسلطة الهيئات اللامركزية المرفقية يتوقف على رغبة الفرد في الاستفادة من خدماتها، فعلى سبيل المثال: إذا لم يرد الفرد مد الأسلاك الكهربائية إلى بيته لا تملك سلطة الكهرباء إجباره على الاستفادة من الطاقة الكهربائية.

المطلب الثاني

الأسس والأركان التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية

يمكن القول إنه لكي تتحقق فكرة الإدارة المحلية لا بد لها من توافر العناصر الأساسية المقررة دستورياً وقانونياً لإمكانية قيام الشخص المعنوي الإداري المستقل عن الدولة، مع البقاء مرتبطاً بها بالقدر اللازم للمحافظة على وحدة النظام القانوني والسياسي في الدولة، وبناءً على ذلك تتمثل هذه العناصر أو الأركان وفق الآتي:

الفرع الأول

وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية

إن الحاجات الاجتماعية للسكان يمكن أن تكون حاجات مادية تشكل الأساس المادي لحياة السكان كالغذاء والسكن والماء والمواصلات والكهرباء.... إلخ. وحاجات معنوية تتمثل بالنواحي الروحية والأدبية للسكان كالأمن والنظام والتربية والتعليم والصحة... إلخ. بالتالي فالحاجات المشتركة للمجتمع هي التي تمثل المصلحة التي يتطلب الوفاء بها من قبل الأجهزة الإدارية.

قديمًا كانت جميع المصالح أو المهام سواء كانت قومية أو محلية تُبأشَر عن طريق الإدارة المركزية، لكن بعد أن ازدادت هذه المهام والمسؤوليات، وبطبيعة الحال بعد سياسة الدولة التدخلية، كان من الضروري والملائم ترك بعض المهام ذات الصبغة المحلية لإدارتها من قبل المجالس المحلية، ليقصر بالمقابل دور الإدارة المركزية على المهام القومية^[١٠٣]. بالتالي فإن اعتراف الدولة بهذه المصالح والحاجات المحلية يسبغ عليها

^{١٠٣} أجرت الأمم المتحدة عام ١٩٦١م دراسة عن طريق مجموعة عمل تضم ممثلين لدول مختلفة ولخبراء ودارسين من منظمات متعددة، حول كيفية التنمية المحلية، وقد اقترحت هذه المجموعة عدد من المبادئ العامة لتوزيع مهام واختصاصات الإدارات المحلية، تقوم على أساس إعطاء الإدارات المحلية المهام ذات الطابع المحلي كتأمين مياه الشرب والأسواق المحلية وشبكات الري المحلية وطرق المواصلات... إلخ. وأن تحتفظ السلطة المركزية بمهام البحث العلمي والتأهيل والتدريب والمهام التي تتطلب كفاءة فنية عالية وتوظيف رؤوس الأموال الكبيرة، أما الاختصاصات الفنية التي تعود بالأهمية على الصعيدين القومي والمحلي في نفس الوقت فتتقاسمها السلطة المركزية مع الإدارة المحلية. للمزيد انظر: عوضة، حسن محمد (١٩٨٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ٩٠ =

الحماية القانونية، ولهذه التفرقة بين المصالح القومية والمصالح المحلية أهميتها في تنظيم الإدارة العامة في الدولة، فالمصالح القومية يلائمها الأسلوب المركزي الذي يقوم على وحدة التنظيم في جميع أجزاء الدولة، في حين أن المصالح المحلية ونتيجة تعددها واختلافها يلائمها الأسلوب اللامركزي الذي يقوم على تعدد الهيئات والتنظيمات^[١٠٤].

فمن الثابت أن نقطة البداية في نظام الإدارة المحلية هي الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يفضل أن يُترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها من قبل من يهمهم الأمر، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهتم الدولة كلها، وهذا ما يؤكد الفقيه الفرنسي (Rivero) عندما يقول: "إن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المسائل القومية هي المعطى الأول لأي تنظيم لامركزي"^[١٠٥]. كما أشار الفقيه الفرنسي (A. de Lauadere) إلى ذلك عندما ذكر أن الوحدات المحلية لا تستطيع مباشرة أعمالها إلا إذا توافرت لها شؤون محلية خاصة بها وأجهزة إدارية قادرة على القيام بعبء هذه الشؤون^[١٠٦].

فإذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة على مرافق الأمن والقضاء والدفاع بين كافة أرجاء الإقليم، استناداً إلى أن هذه المرافق لا تقبل التقسيم أو توزيع الاختصاص بطبيعتها، فإنه يستحسن ترك مرافق معينة

=وفقاً لتصنيف المنتدى الدولي للأمم المتحدة حول السياسات الإبداعية وممارسات الحكم المحلي الذي عقد بالسويد عام ١٩٩٦م تم تصنيف مهام ومسؤوليات مجالس الحكم المحلي تحت أربعة عناوين:

أ- خدمات في شكل سلع ذات نفع عام تقوم مجالس الحكم المحلي بإنتاجها وتوفيرها مثل مياه الشرب، الصرف الصحي، الكهرباء، إنشاء وصيانة الطرق والحدائق العامة.

ب- خدمات البنى التحتية وتشمل مسح الأراضي، المخططات والخرائط، المحافظة على البنية التحتية، والصحة العامة.

ج- خدمات تتضمن حماية أمن المواطنين وحفظ النظام العام.

د- خدمات ذات طابع خاص مثل التعليم والصحة والرفاه الاجتماعي.

انظر: المبيضين، صفوان. الطراونة، حسين. وعبدالهادي، توفيق (٢٠٠١). المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٢١.

^{١٠٤} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٠٣. انظر أيضاً: الجرف، طعيمة (١٩٧٨).

القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية. مرجع سابق. ص ٢٨٢.

¹⁰⁵ Rivero, Jean (1990). Droit Administratif. Op.cit. P144.

^{١٠٦} مشار إليه لدى: الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٥٤.

كالصحة وتوزيع المياه والنظافة العامة... إلخ. لمن يستفيدون منها مباشرة^[١٠٧]. وبالتالي لكي تكتسب أي مصلحة الصفة المحلية لا بد لها أن تكون معبرة عن حاجات وآمال وطموحات سكان الإقليم المحلي، وألا تتعارض أو تتناقض مع المصلحة العليا للدولة أو مصلحة المجتمع كله، فقد جاءت نشأة هذه المصالح المحلية المتميزة نتيجة ارتباطها بمصالح مجموعة من الأفراد القاطنين إقليمياً جغرافياً معيناً، الأمر الذي أدى إلى خلق نوع من التضامن الاجتماعي فيما بينهم^[١٠٨].

ومن المعترف به أن المشرع في كل دولة هو الذي يتولى تحديد المصالح المحلية والتي يعهد بالإشراف عليها ورعايتها للمجالس المحلية، ولا يترك أمر التحديد لهذه الوحدات، إلا أن عملية تحديد المصالح المحلية تختلف بشأنها تشريعات الدول، ذلك نتيجة اختلاف ظروف هذه الدول تاريخياً وسياسياً واجتماعياً، فمن المتفق عليه فقهاً أن كل المرافق التي تهم الدولة في مجموعها يجب أن تتولاها الحكومة المركزية، ولا سيما أن نظرتها للمصالح العام تكون أبعد مدى وأوسع أفقاً من الوحدات المحلية، إضافةً لامتلاكها القدرة والكفاءة على إدارة هذه المرافق، أما بالنسبة للمرافق التي تهم سكان إقليم معين أو بلدة أو قرية والتي ترتبط بها حياة الأفراد القاطنين وتتصرف إلى شأن من شؤونهم الخاصة، فإنه من المستحسن ترك إدارتها لمن يستفيدون منها مباشرة، فهم أدرى بحاجاتهم وأقدر على إشباعها^[١٠٩]. ويترتب على تحديد اختصاص الوحدات المحلية بقانون أن الإدارة المركزية لا تستطيع الانتقاص منه، فهي لا تملك الحق في أن تصدر قرارات تنتقص بموجبها من اختصاصات هذه الوحدات، كما أنه في المقابل لا تملك الوحدات المحلية أن تخرج عن دائرة الاختصاص الذي حدده المشرع^[١١٠]. وتنظيم وتحديد هذه الاختصاصات سواء كانت قومية أو محلية يتم وفق أسلوبين:

^{١٠٧} الطماوي، سليمان (٢٠١٤). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٥٢.

^{١٠٨} السيد، هدى محمد عبدالرحمن (٢٠١٨). كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي. الجيزة. مصر. مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع. ص ٣١. انظر أيضاً: المبيضين، صفوان. الطراونة، حسين. وعبدالهادي، توفيق (٢٠٠١). المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٨.

^{١٠٩} العطار، فؤاد (١٩٦٠). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٧. انظر أيضاً: حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٠٦.

^{١١٠} الطماوي، سليمان (٢٠١٤). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٥٢. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. البحري، حسن (٢٠٢١). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٩١.

أولاً: يتمثل الأسلوب الأول في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية على سبيل الحصر، فلا يحق لها أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، وما دون ذلك يدخل في اختصاص الإدارة المركزية، ولا شك أن هذا الأسلوب يتميز بالوضوح في تحديد الاختصاصات الأمر الذي يمنع مسألة تنازع الاختصاص بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، كما أن الوحدات اللامركزية لا تتمتع جميعها بالاختصاصات ذاتها، وإنما يكون لكل وحدة قدر معين من الاختصاص حسب ما سمحت به القوانين الخاصة، وهو ما يسمى بالأسلوب الإنكليزي^[١١١]، ويأخذ هذا النظام بتعدد الأساليب الإدارية تبعاً لتعدد الوحدات الإدارية المحلية، بحيث يكون لكل وحدة تنظيمها الخاص وأسلوبها الخاص في مباشرتها لوظيفتها، وهو من هذه الناحية يمتاز بأنه يأخذ بالحسبان الظروف الجغرافية والاقتصادية والعمرائية والإنسانية التي تتغير من إقليم إلى آخر^[١١٢]، وكذلك الحاجات التي تتنوع من عصر لآخر، وبالتالي يعطي لكل إقليم نمطاً خاصاً لكي يتجاوب مع حاجاته ولوائمه، وهو يتمتع بدرجة من المرونة حيث يتجاوب مع تغير الحاجات تبعاً لتغير الأزمنة، بالإضافة إلى أن هذا الأسلوب يقترن برقابة مخففة من السلطة المركزية ما يؤدي إلى تدعيم استقلالية الإدارة المحلية^[١١٣]. وبالتالي يمكن القول إنه لا توجد قاعدة

^{١١١} تنوعت الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية في إنكلترا وفق تقسيم الاختصاصات إلى درجة أصبح من الصعب التمييز بينها بسهولة، فنجد أن هناك نظام خاص لمدينة لندن حيث صدر به قانون لتنظيمه عام ١٩٦٣م وقسمت العاصمة بمقتضاه إلى ٣٢/ وحدة ولها مجلس كبير (A.Greater London Council) أما خارج لندن فثمة ستة أنظمة تتمثل في: (County Councils- County Borough Councils- Non County Borough Councils- Urban District Councils- Rural District Councils and Parish Councils) ويرجع هذه التعدد والتنوع إلى قدم النظام في إنكلترا واحتفاظ الإنكليز بلامح نظمهم القديمة وتفضيلهم تطويرها دون إلغائها وهو أمر مستمر ومتواتر ولا سيما في الإدارة المحلية. للمزيد انظر في ذلك: الطماوي، سليمان (٢٠١٤). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٥٥. انظر أيضاً: الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٥٠.

^{١١٢} هناك عاملان كان لهما أثر على الاتجاه التشريعي الإنكليزي: أولهما قوة البرلمان الإنكليزي حيث يقال أنه قادر على صنع أي شيء، وثانيهما تأثير نظم الحكم المحلي في إنكلترا بنشأتها التاريخية، حيث احتفظت كثير من المدن ببعض حقوقها السابقة وبعض نظمها التي كانت تمارسها قبل أن تنضم للوحدة القومية، ومن هنا كان الاختلاف في الحقوق بالنسبة للمقاطعات المختلفة وبالتالي استطاع الأسلوب الإنكليزي أن يقيم نطاقاً مرناً في اختصاصات الهيئات اللامركزية. انظر: صابر، محي الدين (١٩٨٨). الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية. المكتبة العصرية. ص ٦٠.

^{١١٣} الأيوبي، عزت حافظ (د.ت). مبادئ في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٨. انظر أيضاً: عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١١٨. انظر أيضاً: نسيم، ماهر (١٩٧٠). الحكم المحلي. مرجع سابق. ص ٣٥. انظر أيضاً: العمري، محمد (٢٠٢١). انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية. رسالة دكتوراه. جامعة أبي بكر بلقايد. تلمسان. الجزائر. ص ١٨. انظر أيضاً:

Colin, T. Adam, T. (2007). British Government and the Constitution. 6 ed. New York. Cambridge University press. P252.

Le Sueur, Andrew (1999). Principles of public Law. 2 ed. London. Cavendish publishing limited. P4

تحدد اختصاص كل نوع من أنواع الوحدات المحلية في إنكلترا، فاختصاصات هذه الوحدات متباينة ومتنوعة، وهذا التباين والتنوع لا يقتصر على الأنواع المختلفة من هذه الوحدات بل يمتد التباين ليشمل النوع الواحد منها، بحيث يمكن لمجلس مدينة متوسطة أن يملك اختصاصات أوسع ويدير مرافق أكثر من مجلس مدينة متوسطة أخرى، ولعل مرجع ذلك إلى أن الإنكليز يقيمون وزناً كبيراً لحقيقة اختلاف وتباين الظروف الاجتماعية والاقتصادية القائمة بين وحدات النظام المحلي^[١١٤].

لكن في المقابل ماذا لو أراد المجلس المحلي الاضطلاع باختصاصات جديدة أو توسيع اختصاصاته..؟ القاعدة العامة في هذا النظام هي أنه ليس لأي مجلس محلي أن يباشر أي اختصاص إلا إذا خوّله القانون ذلك أي بناءً على قانون، ونلاحظ أن هناك قاعدة في النظام الإنكليزي تنص على حق المجلس المحلي في اللجوء إلى البرلمان وذلك للحصول على تشريع أو قانون خاص (Private Bills – Local Bills) حيث يخوّله القيام باختصاص محدد ذلك أن القوانين هي التي تمنح الاختصاصات للمجالس المحلية^[١١٥]. ومثال ذلك كما لو رغب المجلس المحلي في تخويله سلطة إصدار لوائح لتنظيم مسائل معينة، أو اتخاذ إجراءات لنزع ملكية عقار تحقيقاً للمنفعة العامة. لكن ما يؤخذ على هذا الأسلوب بأنه يحتاج إلى إجراءات طويلة ومعقدة، مما يضطر المجالس المحلية إلى الإحجام عن سلوك هذا الطريق، الأمر الذي ينعكس سلباً على تلبية الخدمات الضرورية للمواطنين، لهذا فقد لجأ البرلمان إلى اتباع وسائل أخرى من شأنها التخفيف من تعقيد هذه الإجراءات، ومن هذه الوسائل:

١ - **التشريعات العامة (General Acts):** وفق هذه التشريعات فإن المشرّع يحدد اختصاصات عامة تستطيع كل المجالس المحلية والتي هي من نوع واحد ممارستها، وأحكام التشريع العام إما أن تكون اختيارية أو إجبارية، فهي اختيارية عندما تجيز للمجالس المحلية إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة وتدعى المرافق المجازة

^{١١٤} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٧٥. انظر أيضاً:

Byrne, Tony (1981). Local Government in Britain. Op.cit. P71.

^{١١٥} لا يصدر التشريع الخاص إلا لمجلس محدد وفي مسألة أو اختصاص وحيد وذلك بعد إجراء تحقيق، كما يتطلب الأمر اتخاذ إجراءات برلمانية متعددة، الغرض منها التحقق من أن الأسباب الداعية لطلب الاختصاص قائمة وجدية، وقد يتمتع البرلمان عن إصدار هذا التشريع إذا ما تبين له أن هذه الأسباب غير كافية أو غير معقولة. انظر: حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). المرجع السابق. ص ٢٧٦.

(Permissive Services) وبالتالي فإذا رغب أي مجلس بإنشاء وإدارة مثل هذه المرافق يتعين عليه إصدار القرارات المنفذة لهذه التشريعات، فعلى سبيل المثال قد يكون هناك تشريع يبيح للمجالس المحلية حق تشييد البنايات اللاتقة لكنه لا يحكم عليها بالقيام بذلك من عدمه، في المقابل قد تُلزم هذه التشريعات المجالس المحلية في بعض الحالات بإنشاء مرافق معيّنة وفي هذه الحالة تسمى المرافق الإجبارية (Obligatory Services) بحيث تجعل أداء الخدمة المطلوبة واجباً على المجالس المحلية، ومن أمثلة ذلك قوانين التعليم التي تُلزم مجالس المحافظات والمراكز بمباشرة شؤون التعليم في وحداتها الإدارية^[١١٦].

٢- **التشريع الخاص (Private Bill):** يصدر التشريع الخاص عندما يلجأ مجلس محلي إلى البرلمان ويطلب منه استصدار قانون خاص يخوِّله اختصاصات معيّنة^[١١٧]، ويعود السبب في هذا الإجراء إلى اختلاف الظروف بين وحدة إدارية وأخرى. ويخضع هذا النوع من التشريعات إلى إجراءات معقدة ودقيقة، ويفسخ في المجال لجميع من يهمهم الأمر بما في ذلك الحكومة المركزية للإدلاء بوجهات نظرهم أو بيان أوجه معارضتهم للمطالب التي قدمها المجلس المحلي^[١١٨]. ومن الجدير بالذكر أنه قد يُصدر البرلمان قانوناً لمجلس محلي معيّن، لكنه بالمقابل يُجيز للمجالس الأخرى إذا رغبت بالاستفادة من الاختصاصات الواردة في هذا القانون أن تنفذ الأحكام والقواعد الواردة فيه، لكن يشترط أن توافق هيئة الناخبين المحلية على تطبيقها، وذلك إما عن طريق الاستفتاء المحلي أو نشر القانون في الصحف وعدم اعتراض الناخبين عليه. وعادة هذه القوانين لا تنظم إلا مسائل اختيارية وتدعى (Facultative Acts)^[١١٩].

بناءً على ما سبق يتبادر إلينا تساؤل حول إذا ما كانت اختصاصات هذه المجالس واردة على سبيل الحصر، فما الحل إذا مارس أحدها اختصاصاً غير مخوّل له قانوناً ودون أن يلجأ إلى إحدى الطرق السابقة

^{١١٦} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٧٦ وما بعدها. انظر أيضاً: عبدالله، سامي

حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ٢٦٦.

^{١١٧} من الأمثلة على تلك القوانين الخاصة قانون مجلس مدينة (برمنغهام) لعام ١٩٨٥م والذي أباح لها تنظيم سباق للسيارات في وسط المدينة.

انظر: بدران، محمد محمد (١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة. مرجع سابق. ص ٧١٣.

^{١١٨} عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). المرجع السابق. ص ٢٦٦.

^{١١٩} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). المرجع السابق. ص ٢٧٦.

للحصول على اختصاص جديد...؟ في هذه النقطة نلاحظ وجود اختلاف بين حالتين وذلك حسب طريقة أو طبيعة إنشاء المجلس المحلي، بمعنى إذا كان المجلس المحلي قد أنشئ بواسطة براءة ملكية فإن تجاوز هذا المجلس لحدود اختصاصه يؤدي إلى سحب البراءة منه وبالتالي نهاية وجوده كشخص قانوني، أما إذا كان المجلس قد أنشئ بقانون يحدد اختصاصه، فعليه ألا يتعدى هذا القانون ويحصر نشاطه داخل هذا الاختصاص، وإلا فإنه يحق للسلطة المركزية وكذلك الأفراد اللجوء إلى القضاء ليصدر أمره إلى المجلس بالامتناع عن أداء هذا الفعل الخارج عن الحدود المرسومة له^[١٢٠].

ومن الملاحظ تنوع وتعدد الاختصاصات الموكلة إلى المجالس المحلية في إنكلترا، لكن الجدير بالذكر أن بعض الاختصاصات التي كانت تمارسها المجالس المحلية تم انتزاعها لصالح الإدارة المركزية أو إلى مؤسسات عامة ومستقلة أنشأها المشرع، كوظائف التأمين الاجتماعي أو تأمين الكهرباء أو الغاز، ويُعزى الأمر في ذلك إما لصغر حجم الوحدات المحلية، أو لعدم امتلاكها القدرة على أداء بعض الخدمات التي تحتاج إلى خبرات وتخصصات معينة، فضلاً عن إمكانية تأمين الموارد المالية التي تشكل العائق الأهم للقيام بهذه الخدمات^[١٢١].

ثانياً: يتمثل الأسلوب الثاني في تحديد اختصاصات الإدارة المركزية على سبيل الحصر وما دون ذلك يدخل في اختصاصات المجالس المحلية، بمعنى أن تتولى الوحدات المحلية جميع الاختصاصات التي كانت من صلاحية الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية أو ما استثنى بنص خاص، أي أن يضع المشرع معياراً عاماً ويترك تحديد مضمونه للوحدات المحلية تباشره تحت إشراف السلطات المركزية وهو ما يسمى بالأسلوب الفرنسي^[١٢٢].

^{١٢٠} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٧٨.

^{١٢١} الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ٢٧٥.

^{١٢٢} نصت المادة ٣٤/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م على أن: "يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية". كما نصت المادة ٧٢/ من الدستور ذاته على أن: "الوحدات الإقليمية في الجمهورية هي البلديات والمقاطعات والأقاليم والمجتمعات ذات الوضع الخاص وأقاليم ما وراء البحار وكل وحدة إقليمية تنشأ بقانون". واستناداً لهذه النصوص الدستورية فقد نصت المادة (٢٦-١٢١) من المدونة البلدية الفرنسية على أن المجلس البلدي يختص بإدارة الشؤون المحلية، أي أنه مختص قانوناً بتحديد ما=

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الأسلوب يأخذ بقاعدة تساوي جميع الأشخاص المعنوية المحلية فيما بينها، بحيث أن صلاحيات تلك الأشخاص العامة تكون متشابهة متوازنة لا تفريق بين هيئة إدارية وهيئة أخرى، فجميع الوحدات المحلية يحكمها أسلوب واحد في النمط الإداري وأسلوب واحد في إدارة المرافق العامة التابعة لها^[١٢٣]. ومن مزايا هذا الأسلوب أنه يحقق المرونة اللازمة للمجالس المحلية لإشباع حاجات المواطنين المتغيرة والمتطورة، ويمكنها من المبادأة والابتكار لإنشاء وإدارة المرافق المحلية الضرورية كلما تغيرت الظروف والمصالح. بالمقابل يُؤخذ عليه عدم الدقة والوضوح، حيث يلاحظ في بعض الأحيان أنه يخلق حالة من تنازع الاختصاص بين السلطة المركزية والسلطات المحلية ولاسيما في حالة غياب النص التشريعي الذي يحدد بالضبط ما هي الموضوعات التي تدخل في اختصاص الوحدات المحلية^[١٢٤].

كما تجدر ملاحظة أنه نتيجة الإصلاح وتحول الاختصاصات في فرنسا ولاسيما بعد التشريع الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١٣م المتعلق بالحريات والمسؤوليات المحلية^[١٢٥]، فقد أدى ذلك إلى أن يوضع في النفاذ اختصاصات بلدية في عدة مجالات: الإسكان الاجتماعي، إسكان الطلبة، الكفاح ضد الأوبئة، إدارة الاموال الشاغرة، السياحة، الثقافة. كما أن السؤال المتعلق بالاختصاصات قد شغل حيزاً هاماً في مشروع الإصلاح المحلي الجاري منذ عام ٢٠٠٩م بغية الوصول إلى أفضل توزيع للاختصاصات بين مستويات الوحدات الإقليمية. وبالتالي ينبغي الاعتراف بأن مشروعات الإصلاح الجديدة تقوم على الذاتية التنظيمية، بما يكفل للوحدات الإقليمية إصلاح الديمقراطية المحلية، وكل وحدة محلية يجب أن تحوز حرية في الحركة في إطار

يعدُّ مصلحة محلية أم لا، ويملك بالتالي اتخاذ القرارات الإدارية بصدد، وسلطته هنا ليست مطلقة إنما يمارسها تحت إشراف سلطات الوصاية الإدارية. "Le conseil municipal règle par ses de liberations les affaires de la commune"

^{١٢٣} الأيوبي، عزت حافظ(د.ت). مبادئ في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٧. انظر أيضاً: الشخيلي، عبدالقادر (١٩٨٣). نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. مرجع سابق. ص ٢٩.

^{١٢٤} الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. مرجع سابق. ص ٤٨.

- في فرنسا يبقى مجلس الدولة الفرنسي هو الحكم في إعطاء المسائل التي تمارسها مجالس الإدارة المحلية الصبغة القومية أو المحلية، وهو يعدُّ صمام الأمان الذي يمنع مجالس المحافظات أو مجالس البلديات من تجاوز حدود اختصاصاتها أو إساءة مفهوم صلاحياتها المحلية، كما أنه يتولى إبداء الرأي في ممارسة مجالس الإدارة المحلية لاختصاصات جديدة لم تكن تمارسها سابقاً. انظر: عواضة، حسن محمد (١٩٨٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ٩٤.

¹²⁵ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

تقسيمها الجغرافي، فتوزيع الاختصاصات بين الدولة والوحدات اللامركزية يعدُّ ضماناً للذاتية التنظيمية، وهذه الأخيرة لن تكون حقيقية إلا إذا حازت الوحدات المحلية على اختصاصات مهمة^[١٢٦].

وطالما أن المشرّع لم يحدد بدقة كافة الاختصاصات للوحدات المحلية، فهنا يمكن القول إنَّ القاضي الإداري يسعى جاهداً في قراراته وأحكامه لبناء القواعد التي استخدمت كعلامات إرشاد للسلطات المعنية، وهو دائماً كان يتبع مسلكاً حذراً ونهجاً متحفظاً في هذا المجال، ولا أدل على ذلك من موقفه من تدخل السلطات المحلية في مجال المرافق الصناعية والتجارية، حيث وضع شروطاً قاسية لدخول الوحدات المحلية لممارسة هذه النشاطات. وبالتالي يتضح أن خلف الأشكال التقليدية للصياغات القانونية التي يجد القضاء نفسه ملتزماً بها لحماية المشروعية في تعامله مع الوحدات المحلية ومراقبة أعمالها، تبرز للعيان سياسة قضائية حقيقية تتجه إلى تحديد النشاط الإداري في المرافق التي بحسب طبيعتها وضرورتها تستلزم تدخلاً من السلطات للوفاء بها، وهنا تكمن الفكرة التوجيهية للقضاء الإداري في علاقته مع السلطات المحلية، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أن القضاء الإداري قد اكتسب سيطرة متزايدة على نشاط السلطات المحلية نتيجة تقدم الطعون القضائية، وبالتالي لم يعد مجرد حامٍ ورقيب على المشروعية، بل أصبح بالفعل موجّهاً لحركة السلطات المحلية^[١٢٧].

وقد أخذ المشرّع السوري بالأسلوب الثاني أو ما يسمى بالأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية، حيث جاء في نص المادة ٣٠/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م "تختص المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية فيها وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، الصناعة، الزراعة، الاقتصاد والتجارة، التربية، الثقافة، الآثار، السياحة، النقل والطرق، الري، مياه الشرب والصرف الصحي، الكهرباء، الصحة، الشؤون الاجتماعية والعمل، الخدمات والمرافق، المقاتل والثروة

^{١٢٦} للمزيد حول هذا الموضوع انظر: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق.

ص ٦٤٤ وما بعدها.

^{١٢٧} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). المرجع السابق. ص ٨١١. انظر أيضاً: البنا، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق.

ص ١٢٩.

المعدنية، إدارة الكوارث والإطفاء، إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق، البيئة، الرياضة والشباب، المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية^[١٢٨].

وأياً كانت طريقة المشرّع في تحديد الاختصاصات، ففي جميع الأحوال هناك ما يسمى بحقوق وامتيازات السيادة الوطنية، وهي تبقى حكراً على الحكومة المركزية لا تستطيع التنازل عنها للوحدات المحلية، ومنها على سبيل المثال سلطة فرض الضرائب الوطنية، وسلطة سك وطبع النقود، وكذلك سلطة إعلان التعبئة الوطنية وإعلان الحرب، وإبرام الصلح والمعاهدات الدولية. فغني عن البيان أن هذه الاختصاصات لا تملك السلطة المركزية تفويضها أو التنازل عنها لوحدات الإدارة المحلية، كما أن الأخيرة لا يجوز لها مباشرتها بأي صورة من الصور. لكن في المقابل يمكن للوحدات المحلية على سبيل المثال فرض رسوم محلية لقاء خدمات تؤديها الأجهزة المحلية للمواطنين سكان الإقليم المحلي، كما يمكن لها استنفار القوات الأمنية أو العسكرية في الإقليم عند حدوث أي خلل بالنظام العام، فهذه السلطات أو الاختصاصات نابعة من وظائف وواجبات الوحدات المحلية، وهي بعيدة كل البعد عن اختصاصات السيادة التي سبق ذكرها، بالتالي فاختصاصات أي وحدة محلية يجب أن تكون كافية لفرض القيام بالمهام المناطة بها، ومعيار الكفاية يجب ألا يتجاوز اختصاصات الحكومة المركزية وإلا فإنه يصيب المصلحة الوطنية بضرر^[١٢٩].

وتجدر الملاحظة إلى أن الفارق يعدّ ضئيلاً ونسبياً بين المصالح المحلية والمصالح القومية، ذلك أن المصلحة المحلية في تطوّر دائم ومستمر وتختلف باختلاف الزمان والمكان، فما كان يعدّ مصلحة محلية في وقت من الأوقات ليس بالضرورة أن يبقى كذلك في الوقت الحاضر والعكس صحيح، كذلك ما يعدّ مصلحة محلية في أحد البلدان ليس بالضرورة أن يكون كذلك في بلد آخر^[١٣٠]، بمعنى أن اختلاف المفاهيم القانونية

^{١٢٨} انظر اختصاصات المجالس المحلية، الباب الثالث، المادة ٣٠/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{١٢٩} الشخيلي، عبدالقادر (١٩٨٣). نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. مرجع سابق. ص ٣٠. انظر أيضاً: العطار، فؤاد (١٩٦٦). نظرية اللامركزية الإقليمية. مرجع سابق. ص ٤٢.

^{١٣٠} في إنكلترا قد تتولى المجالس المحلية القيام بإدارة المرافق القومية التي تعهد بها الحكومة إليها، وقد جرت العادة على أن تحتفظ الحكومة ببعض الاختصاصات وتشارك مع المجالس المحلية في القيام بأداء بعض الخدمات في نفس دائرة اختصاص هذه المجالس، والملاحظ أن معيار =

يعكس اختلاف المفاهيم الاجتماعية في المجتمع الواحد. كما أن مفهوم الشؤون والمصالح المحلية يختلف باختلاف الأنظمة السياسية، فما يعدُّ شؤوناً محلية في ظل نظام اشتراكي لا يعدُّ كذلك في ظل نظام رأسمالي.

بالتالي فإن تحديد المصالح المحلية ليس دوماً مسألة قانونية وفنية، وإنما تؤدي الاعتبارات السياسية دوراً مهماً في التطبيق العملي لتحديد هذه المصالح، فنلاحظ أن دائرة الشؤون المحلية تضيق حينما تصبو السلطات العليا إلى السيطرة على جميع أجزاء إقليم الدولة، وهي تؤثر بلا شك على سياسة اللامركزية الإقليمية، بحيث لا تترك للوحدات المحلية إلا قدرًا يسيراً من الشؤون الإدارية والتنظيمية، بينما نلاحظ أن قائمة الشؤون المحلية تتسع في الدول التي قبلت السلطات السياسية العليا قيام جهات إدارية بمشاركتها في سلطة اتخاذ القرارات الإدارية على المستوى المحلي، ولا سيما تلك التي اتبعت الأسلوب الإنكليزي في تحديد الاختصاصات المحلية^[١٣١].

بناءً على ما تقدم نلاحظ أن كلا الأسلوبين في تحديد المصالح المحلية يتمتعان بقدر من المزايا كما تعتريهما بعض العيوب، لكن بغض النظر عن طريقة تحديد المصالح المحلية، فإن نجاح هذه الأساليب يتوقف بالدرجة الأولى على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، وعلى القدرة الحقيقية لوحدات الإدارة المحلية في ممارسة اختصاصاتها، وبالتالي فإن منح المشرع لأي اختصاص للوحدات المحلية ينبغي أن يقوم على أساس القدرة الفعلية لهذه الوحدات، فلا معنى لأي اختصاصات تُمنح للإدارة المحلية إذا كان الواقع يشير إلى استحالة القيام بها، وناهيك عما يتعلق بالتمويل المحلي وتمويل ومساعدات السلطة المركزية، بالإضافة إلى مستوى وحجم مشاريع التنمية المحلية.

= التمييز بين المرافق القومية والمرافق المحلية ليس واضحاً في النظام الإنكليزي، ولا يمكن تمييزه بسهولة وليس هناك معيار قاطع للتمييز بينهما، والظاهرة المعروفة في هذا النظام هي قيام الموظف المحلي بتنفيذ بعض الأعمال لحساب المجلس المحلي والحكومة المركزية في وقت واحد فتخضع هذه الأعمال لإشراف كل من الحكومة والمجلس المحلي بحسب نوعها. انظر: حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٧٥.

^{١٣١} شطناوي، علي خطار (٢٠٠٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٠١. انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. مرجع سابق. ص ٤٦. انظر أيضاً: النجار، زكي محمد (١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٨٣.

الفرع الثاني

وجود مجالس محلية مستقلة عن السلطة المركزية

يمكن القول إنّه لكي تقوم الإدارة المحلية بوظائفها يتعيّن أن تمارس سلطاتها عن طريق مجالس أو هيئات محلية، فلا يكفي أن يعترف المشرّع بوجود مصالح محلية متميّزة عن المصالح القومية، إنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر، ولما كان من الصعب على جميع أبناء البلدة أو الإقليم أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، كان يتعيّن أن يقوم بذلك من ينوب عنهم، بواسطة تشكيل المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي.

ويشترط لتوافر النظام اللامركزي أن تستقل المجالس أو الوحدات المحلية التي تختص بإدارة المصالح المحلية عن السلطة المركزية، من خلال منح الشخصية القانونية لهذه الوحدات، بحيث تكون أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، أي يحق لها أن تملك وتُسبب إليها التصرفات وتتفرد بموظفيها المستقلين، بمعنى أن الأمر يقتضي وجود إدارة قادرة على ممارسة الأعمال والتصرفات القانونية المرتبة لهذه الحقوق والالتزامات، لذلك لا بد من وجود من يمثل الشخصية القانونية أو الاعتبارية لهذه الوحدات وهم أعضاء المجالس المحلية^[١٣٢]. وقد نصت المادة الثانية من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م على أن: "تدير الوحدات شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة وبالشروط المنصوص عليها في القانون". وبالتالي يُفهم من هذا النص أن المجالس المحلية القائمة على الوحدات الإقليمية تتمتع بالحرية التامة والكلمة الفصل في إدارة شؤونها دون السماح بتدخل أي سلطة أخرى^[١٣٣].

^{١٣٢} البنا، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٦.

- أكد الفقيه الفرنسي (فيدل Vedel) أن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية ولحماية مصالحها القانونية. مشار إلى ذلك لدى: عواضة، حسن محمد (١٩٨٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ٢٦.

- كما أكد الفقيه (دولوبادير De Laubadere) على أنه: "لكي تستطيع الهيئات المحلية القيام بشؤونها المحلية الخاصة لا بد أن تكون لها ذمة مالية وموجودات مادية وموظفين وقدر من التصرف المالي يتعلق بميزانياتها، كما يكون من حقها أن تكون محلاً للوفاء بالالتزامات والمطالبات بالحقوق وأن تمثل أمام المحاكم، بمعنى أن يكون للوحدات المحلية شخصية معنوية". مشار إلى ذلك لدى: مزياني، فريدة (٢٠٠٥). المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري. رسالة دكتوراه. جامعة منتوري. كلية الحقوق. قسنطينة. الجزائر. ص ١٦.

^{١٣٣} نصت المادة ١٥٢/ من مشروع قانون تطوير المسؤولية الخاصة بالوحدات المحلية لعام ١٩٧٨م على أن الهيئات المنتخبة القائمة على أمر هذه الوحدات لا تتمتع بالقدرة على أخذ الرأي الاستشاري أو استطلاع آراء الناخبين في تلك الوحدات الخاصة بها بشأن المسائل الداخلة في اختصاصها فحسب، وإنما تملك أيضاً وضع القواعد المنظمة لتلك الاستشارة أو التصويت المتعلق بكافة الشؤون المحلية للإقليم المعني باستثناء =

وكذلك نص الدستور الفرنسي في موضع آخر على أن مستويات الإدارة المحلية هي درجتان: (المحافظة Le department - البلدية La commune) وقد أحال الدستور للسلطة التشريعية إنشاء وحدات محلية بقانون، وبالفعل صدر قانون خاص بالأقاليم عام ١٩٧٣ م يمنحها الشخصية المعنوية، وقد اعتبر القانون رقم ٢١٣/ لعام ١٩٨٢ م الأقاليم (Le region) وحدة محلية إلى جانب المحافظة والبلدية^[١٣٤].

أما المشرع الإنكليزي فقد انتهج في تقسيمه للوحدات المحلية نظامين: فاتبع التقسيم الثنائي للوحدات المحلية بالنسبة للمدن الرئيسية والوحدات الحضرية من خلال تقسيمها إلى (مقاطعات حضرية ومراكز حضرية) في حين اتبع التقسيم الثلاثي بالنسبة للوحدات الريفية وذلك بتقسيمها إلى (مقاطعات غير حضرية ومراكز ريفية وأبرشيات). وقد أناط المشرع الإنكليزي جميع الاختصاصات بالمجلس المحلي المنتخب، ولم يدع للحكومة المركزية الحق في تعيين ممثل لها في أي من المستويات المحلية، حيث يتولى المجلس المحلي اختيار رئيس من بين أعضائه والإشراف على الجهاز الإداري المحلي، بالإضافة لذلك فإن إنكلترا تأخذ بنظام المجلس المتوازي، وذلك من خلال تقسيم الوظائف والاختصاصات والمسؤوليات بين مجلسين محليين مستقلين بعضهما عن بعض،

=المسائل الخاصة بالميزانية. ورغم عدم النص في القانون رقم ٢١٣/ لعام ١٩٨٢ م على ذلك إلا أن الوضع القانوني القائم ظل يثبت للسلطات المحلية المنتخبة وبخاصة على مستوى المقاطعات الحق في أخذ رأي الشعب من خلال اللجوء إلى الاقتراع العام. للمزيد انظر: عفيفي، مصطفى محمود (٢٠٠٩). النظام القانوني لإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية. مرجع سابق. ص ٢٥.

- يؤكد الفقه الحقوقي على اعتبار الشخصية المعنوية عنصر أساسي لنظام اللامركزية المحلية واستناداً لذلك يُجمع الفقه الفرنسي على أن الأقسام الإدارية والأقاليم التي أنشأتها حكومة فيشي ليست وحدات إدارية لامركزية على الرغم من الاعتراف لها بمصالح محلية ينهض بممارسة اختصاصاتها مجالس منتخبة. انظر: طلبة، عبدالله (٢٠١٦/٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٨. انظر أيضاً: صابر، محي الدين (١٩٨٨). الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية. مرجع سابق. ص ٦٥.

^{١٣٤} المادة ٧٢/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ م. انظر كذلك: القانون رقم ٢١٣/ لعام ١٩٨٢ م الخاص بحقوق وحريات البلديات والمحافظات والأقاليم، المواد ٥٩/ حتى ٨٣/.

- توجد في فرنسا تقسيمات إدارية لا تدخل ضمن وحدات الإدارة المحلية بل تعد تقسيمات لأغراض الحكومة المركزية، وهذه التقسيمات هي: المراكز (Arrondissement) وهي تعد أدنى من المحافظة و الكانتون (Canton) وتتولى هذه التقسيمات الإدارية أغراضاً قضائية وانتخابية. انظر: موسى، مصطفى محمد (١٩٩٢). التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. مرجع سابق. ص ٣٧٢.

حيث لا يخضع المجلس المحلي للأبرشية، كما لا يخضع المركز لإشراف المجلس المحلي للمقاطعة، فلكل منهما مجال محدد من الاختصاصات يمارسه دون إشراف أو رقابة المستوى الآخر^[١٣٥].

أما في سورية فقد جاء في المادة السابعة من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية، حيث نصت الفقرة الأولى على أن: "تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري"^[١٣٦]. وقد قسّم المشرع السوري الوحدات الإدارية إلى نوعين: وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي (المحافظة، المدينة، البلدة، والبلدية) تدار من قبل سلطات محلية مشكلة بالانتخاب. ووحدات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي (المنطقة، الناحية، والحي) تدار من خلال إدارات تُعيّن من قبل السلطة المركزية. والجدير بالذكر أن الشخصية المعنوية تثبت للوحدات الإقليمية وليس للمجالس والتي لا تعدو كونها أداة للتعبير عن إرادة الأشخاص الاعتبارية^[١٣٧].

وبناءً على ما تقدم فإن استقلال الوحدات المحلية يتمثل أساساً في منحها الشخصية الاعتبارية، وذلك بما تضمّنته هذه الشخصية من أهلية قانونية، حيث تتمتع بسلطة إصدار القرارات بما يعود بالنفع العام على الشخص المعنوي، كذلك أن يكون لها حق التملك وحق التعاقد وذلك ضمن شروط خاصة وفي حدود الهدف الذي يسوّغ وجود الشخص المعنوي، وكذلك الحق في التقاضي سواء مدعياً أم مدعى عليه بواسطة ممثله

^{١٣٥} زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٠١. انظر أيضاً:

Alder, John(2002). General Principles of Constitutional and Administrative Law. 4 ed. London. Palgrave Macmillan L.T.D. P168.

^{١٣٦} المادة ٧/ الفقرة الأولى من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية في سورية. كما نص الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢م من خلال المادة ١٣١/ منه على أن: "يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات وبيّن القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية واختصاصاتها وإيراداتها المالية والرقابة على أعمالها، كما يبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها". كما نصت الفقرة الثانية من المادة ذاتها على أن: "يكون لوحدات الإدارة المحلية مجالس منتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً". ووفق ذلك يكون مبدأ اللامركزية الإدارية قد ارتقى إلى مبدأ دستوري وعادة ما يفسر النص الدستوري بهذا الخصوص بأنه ضمانه دستورية مباشرة لحق الأشخاص الإدارية المحلية في إدارة شؤونها المحلية ذاتياً. انظر: نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩). القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ص ٢٦٠.

^{١٣٧} يلاحظ في إنكلترا أن الشخصية المعنوية تُمنح للمجالس وليس للوحدات المحلية ذاتها وقد كان الوضع قبل قانون ١٩٧٢م يفرق بين البلديات وغيرها من الهيئات المحلية، حيث كانت الشخصية المعنوية تُمنح في البلديات للمواطنين لكي يمارسوا كل شيء من خلال المجلس المنتخب أما فيما عداها أي المقاطعات والمراكز والأبرشيات فكانت الشخصية المعنوية تُمنح لمجالسها. للمزيد انظر: صادق، صلاح (١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٢٦٨.

القانوني، والذي يمارس هذا الحق بصفته الوظيفية وليس الشخصية، وبالإضافة إلى ذمة مالية مستقلة تمنحها القدرة على تحصيل الموارد المالية المحلية إضافة إلى مواردها من السلطة المركزية، وحق قبول الهبات والوصايا، مما يعني قدرة الوحدات المحلية على إدارة أموالها على النحو الذي يحقق مصلحة السكان المحليين.

وما سبق كله يتطلب أن يكون للوحدات المحلية جهاز إداري خاص بها مستقل عن الجهاز الإداري للسلطة المركزية، وهذا لا يمنع من إضفاء صفة الموظف العمومي على موظفي الإدارة المحلية. وبالتالي يمكن القول بصفة عامة تمتع الوحدات المحلية بامتيازات السلطة العامة، أي يكون لها الحق في استخدام وسائل القانون العام عند مباشرة أعمالها، بمعنى مشاركة الهيئات اللامركزية للدولة في مظاهر سيادتها^[١٣٨].

ولكن في المقابل هل هذا كافٍ لتحقيق الاستقلال المقصود الذي يعدُّ ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإقليمية؟ أم أن طريقة اختيار أعضاء المجالس المحلية تؤدي دوراً أساسياً في هذا الاستقلال؟.. فمن الواضح أن ما أثار هذا التساؤل هو التقدير والتخوف من أن المجالس المحلية في حال كانت معيّنة من قبل السلطة المركزية سوف تكون في ممارسة نشاطها طوع إرادة الحكومة ورهن إشارتها، برغم ما تُعطى من استقلال قانوني، طالما أن أمر تعيين أعضائها وعزلهم بيد السلطة المركزية، وقد اتجهت الآراء الفقهية في هذا الصدد في عدة اتجاهات: اتجاه ينظر إلى أن تعيين أعضاء المجالس المحلية هو ركن ضروري من أركان الإدارة المحلية، واتجاه آخر لا يعتبره كذلك، بل يعتبر الانتخاب هو الوسيلة الصحيحة لاختيار أعضاء المجالس المحلية، في حين أن هناك اتجاهاً يدمج بين الانتخاب والتعيين في عملية الاختيار.

حيث يرى الاتجاه الأول أن الشرط اللازم والكافي لتحقيق اللامركزية الإقليمية هو ضمان استقلال الوحدات المحلية، وهذا الاستقلال إنما يتحقق عن طريق الاعتراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، ومن ثم إعفاء أعضائها من الخضوع للسلطة الرئاسية في مواجهة الهيئات المركزية، وبناءً على هذا الرأي فإن تعيين أعضاء المجالس المحلية يلزم على أي حال ألا يصل الأمر إلى حد إخضاع هؤلاء للسلطة الرئاسية، فالتعيين

^{١٣٨} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخابات أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٤٣. انظر أيضاً: السيد، هدى محمد عبدالرحمن (٢٠١٨). كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي. مرجع سابق. ص ٣٢. انظر أيضاً: بطيخ، محمد رمضان (١٩٨٨). الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. مرجع سابق. ص ٧٨.

وحده لا يكفي لاعتبار العضو مندرجاً في السلم الرئاسي طالما أن هناك ضمانات تكفل استقلاله، ومن هذه الضمانات على سبيل المثال منع الحكومة من توقيع الجزاءات التأديبية عليه ولاسيما العزل. بينما الانتخاب وفق هذا الاتجاه ما هو إلا وسيلة لتوفير هذا الاستقلال، وبالتالي فإن اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب ليس شرطاً لازماً لتحقيق هذا النظام ما دامت هناك وسائل أخرى تحقق الهدف نفسه^[١٣٩].

وفي هذا السياق يدل أصحاب هذا الاتجاه على وجهة نظرهم قياساً على استقلال السلطة القضائية، فالاستقلال الذي تملكه السلطة القضائية لا ينتقص منه أن القضاة معينون من قبل السلطة المركزية، ما داموا محاطين بضمانات أخرى أبرزها عدم قابليتهم للعزل. كما أنه حسب هذا الاتجاه فإنهم لا يرون محلاً للانتخاب في المجالس المحلية أسوة بانتخاب أعضاء البرلمان، فطبيعة العمل الذي تمارسه كل من الهيئتين مختلف، حيث أن البرلمان يمارس سلطة التشريع وهي سلطة سياسية، في حين أن الهيئات المحلية يقتصر دورها على المشاركة في الوظيفة الإدارية ولا تمتد إلى السياسة العامة للدولة. بالإضافة إلى أن الانتخاب حسب وجهة نظر هذا الاتجاه قد يكون ضاراً استناداً إلى أن سكان الوحدات المحلية لم يبلغوا درجة معينة من الوعي والنضج السياسي وحسن التقدير والاختيار، وبالتالي سيأتي الانتخاب بعناصر لا تتوافر لديها الكفاية الفنية والإدارية^[١٤٠].

وبناءً على ما سبق يقول الدكتور فؤاد العطار: "ولئن كانت وسيلة الانتخاب قد سادت حتى غدت ركناً أساسياً للامركزية الإقليمية، فإن مرد ذلك نتيجة ما وقع فيه رجال الفقه من مزج بين هدف النظام اللامركزي وهو

^{١٣٩} زريق، برهان (٢٠١٦). السلطة الإدارية. ط ١. دمشق. ص ٤٥. انظر أيضاً: شطناوي، علي خطار (٢٠٠٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٠٣. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. البحري، حسن (٢٠٢١). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٦. انظر أيضاً:

Vedel, G. et Delvolve, P. (1995). Droit administratif. T2. 12 ed. Paris. P.U.F. P851.

- نادى بعض الفقهاء بأن الانتخاب ليس ركناً من أركان اللامركزية الإقليمية خاصة نتيجة قياس اللامركزية المرفقية على اللامركزية الإقليمية، لكن هذا الرأي يجانب الصواب، ولاسيما أن اللامركزية المرفقية تقوم على التخصص الفني، أما اللامركزية الإقليمية فتقوم على استقلال أبناء الوحدة الإقليمية بأمورهم ولن يتحقق لهم ذلك إلا بإعمال مبادئ الانتخاب الحر. للمزيد انظر: الطماوي، سليمان (٢٠١٤). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٥٧.

^{١٤٠} البناء، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٧. انظر أيضاً: بدران، محمد محمد (١٩٨٦). الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية. مرجع سابق. ص ٣٢.

- يقول الفقيه الفرنسي (توكفيل) إذا كان الانتخاب وسيلة يعرضها التطبيق الديمقراطي فإن هذا التطبيق يتطلب مجتمعاً على مستوى رفيع من الحضارة والمعرفة. مشار إلى ذلك لدى: الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٠.

استقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة اختصاصها، والوسيلة التي تتلاءم مع تحقيق هذا الهدف، فقد تفرّع عن هذا المزج إدماج الاصطلاحين واستعمال أحدهما مكان الآخر، في حين كان ينبغي التمييز بين الهدف والوسيلة، فلا يعدّ الانتخاب بوصفه وسيلة لتحقيق اللامركزية ركنًا من أركانها الأساسية، مادام تحقيق استقلال الأعضاء في مباشرة اختصاصهم ميسورًا بوسائل أخرى". ويضيف الدكتور العطار: "إن تغلغل الفكرة التقليدية التي سادت الأذهان في عهد المذهب الفردي حول المقارنة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وما استتبع ذلك من اتخاذ الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء الهيئات الإقليمية وذلك قياساً على ما كان متبعاً في اللامركزية السياسية، بالإضافة إلى افتقار الأداة الحكومية في ذلك الوقت إلى الضمانات التي تكفل استقلال من يتم اختيارهم عن طريق التعيين، بمعنى أن الانتخاب كان الوسيلة الوحيدة التي بقيت بمنأى عن التشكيك في ضماناتها لمن يتم اختيارهم على أساسها"^[١٤١].

أما الاتجاه الثاني فقد ذهب إلى أن الانتخاب لا التعيين يعدّ شرطاً أساسياً في نظام الإدارة المحلية، ذلك أن الانتخاب وفق هذا الاتجاه إنما هو ضمانة لاستقلال الوحدات المحلية في مواجهة السلطة المركزية، وفي هذا المقام يقول الفقيه الفرنسي (Bonnard): "إن الانتخاب هو الحد الأدنى لقيام النظام اللامركزي بدلاً من التعيين"^[١٤٢]. ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن التعيين يجعل الأعضاء المعيّنين يرتبطون بالسلطة المركزية بعلاقة التبعية والخضوع، بحيث يسهل وقوعهم تحت تأثير عوامل الضغط من قبل السلطة المركزية. كما يرى أصحاب هذا الرأي أن الإدارة المحلية تعدّ أكثر من مجرد لامركزية إقليمية فهي لامركزية وديمقراطية في الوقت نفسه، فتحقيق استقلال الوحدات اللامركزية يبقى مقصوراً دون انتخاب، إذ أن ديمقراطية الإدارة تقتضي أن يتولى تسيير المصالح المحلية مجالس تمثل سكان الوحدات المحلية، وهو أمر لا يتأتى إلا بالانتخاب. ويلاحظ أن انتخاب أعضاء الوحدات اللامركزية لا يظهر إلا في ظل اللامركزية الإقليمية، أما بالنسبة للامركزية المرفقية فلا يقرر

^{١٤١} العطار، فؤاد (١٩٦٠). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٤٤.

^{١٤٢} Bonnard (1934). Precis elementaire de droit public. P25. مشار إليه لدى: الشخيلي، عبدالقادر (١٩٨٣). نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. مرجع سابق. ص ٣٦. وكذلك لدى: الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٥٨.

نظام الانتخاب عند تكوين المجالس التي تشرف على إدارة المرافق والمؤسسات العامة، وقد سلم بذلك أنصار نظام الانتخاب وقصروا ضرورته على اللامركزية الإقليمية^[١٤٣].

وفي معرض ردهم على الرأي الذي يفرق بين طبيعة عمل السلطة التشريعية والوحدات المحلية، فإن أساس وغاية عمل كلا الهيئتين يعود إلى فكرة إشراك الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه. كما أنه لا محل للتشكيك في نضج الناخبين ووعيهم السياسي وحسن اختيارهم، لأنه من الصحيح والبديهي عدم إرجاء ممارسة الديمقراطية حتى يتوافر النضج والوعي السياسي، وإنما تعد الديمقراطية نفسها وسيلة لاكتساب هذا النضج، وعلاوة على ذلك فإنها تساعد على تربية وتعزيز الدور السياسي للمواطنين وتخلق بذلك تربة صالحة لممارسة ديمقراطية أوسع على المستوى القومي^[١٤٤]. فالممارسة الديمقراطية ذاتها تعد وسيلة لإكساب السكان المحليين قدرات ومهارات لتنمية حسن اختيار ممثليهم الأكفأ والأحسن، وفي هذا المقام يقول بعض الفقه: "خير للأمة أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفاً من الخطأ"^[١٤٥]. وبالتالي إذا لتحقيق الطابع التمثيلي لسكان الوحدات المحلية لا بد أن يتوافر شرطان أساسيان: أولهما انتماء أعضاء المجالس المحلية التي تتولى مهام شؤون الوحدة المحلية إلى سكان وأبناء هذه الوحدة، بمعنى اختيارهم من الوسط المحلي الذي تمثله. وثانيهما أن يتم اختيار أعضاء الوحدات المحلية عبر الانتخاب، فمن غير المتصور تطبيق الديمقراطية المحلية بغير طريقة الانتخاب^[١٤٦]. وفي هذا السياق يقول الفقيه الفرنسي (Hauriou): "إن اللامركزية تتضمن مسألتين، الأولى هي انتخاب أعضاء المجالس المحلية، والثانية أن تتولى هذه المجالس سلطة اتخاذ القرارات في شؤونها المحلية، وهذان الأمران لا وجود لهما في ظل المركزية الإدارية"^[١٤٧].

^{١٤٣} الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ١٥. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. البحري، حسن (٢٠٢١). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٩. انظر أيضاً:

Benoit, P.(1968). Droit administratif francais. Op.cit. P136.

^{١٤٤} البناء، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٩.

^{١٤٥} بطيخ، محمد رمضان (١٩٨٨). الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. مرجع سابق. ص ٨٣.

^{١٤٦} شطناوي، علي خطار (٢٠٠٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٠٣.

^{١٤٧} مشار إليه لدى: الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٦٧.

أما الاتجاه الثالث فيرى بإمكانية الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجالس الإدارة المحلية، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن هذا الأمر يتيح الفرصة للكفاءات التي خانها التوفيق في الانتخابات المحلية لكي تحظى بعضوية هذه المجالس بطريقة التعيين، بالإضافة إلى أن تعيين الحكومة لبعض أعضاء المجالس المحلية يؤكد على تغليب الاعتبار الخاص بالمحافظة على وحدة الدولة على الاعتبارات الأخرى المتعلقة بتحقيق الديمقراطية^[١٤٨]. ووفقاً لرأي بعض الفقه فإن هذه الطريقة تؤدي إلى عدم التفتيت الكامل للوظيفة الإدارية، بمعنى المحافظة على وحدة الأساليب في العمل الإداري، من خلال ما تمارسه السلطة المركزية من سلطات عبر الأعضاء المعيّنين داخل المجالس المحلية^[١٤٩].

وفق ما سبق نرجح الاتجاه الذي يأخذ بالانتخاب كأحد أركان تشكيل مجالس الإدارة المحلية، آخذاً بالحسبان الجانب السياسي للإدارة المحلية، وحيث من الثابت أنها تعدّ مزيجاً من اللامركزية وديمقراطية الإدارة، من خلال جعل إدارة المصالح المحلية بيد الأشخاص الذين تهمهم هذه المصالح، فيكونون أكثر دراية ومعرفة بحاجاتهم المحلية، وأكثر تقديراً لها وحرصاً على نجاح إدارتها، ومن جهة أخرى يصبح الانتخاب وسيلة لتأكيد الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية، فانهدام الصلة بين المجالس المحلية والسكان يؤدي بالضرورة إلى عدم اهتمامهم بأعمال هذه المجالس، وبناءً عليه يصبح استقلال الوحدات المحلية نتيجة حتمية لتطبيق الديمقراطية، مع الأخذ بالحسبان توافر الشروط الموضوعية لنجاح عملية الانتخاب، ولاسيما في مجتمعاتنا المحلية التي لا زالت مجتمعات تقليدية تطفئ عليها الاعتبارات العائلية والقبلية، بمعنى أن تشكيل المجالس المحلية لابد أن يعتمد على وعي مجتمع الناخبين ومدى تحررهم من القيود التي تفرضها عليهم مصالحهم الشخصية والعائلية، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الأمية التعليمية شيء والأمية السياسية شيء آخر. كما أن تمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية يعدّ من أهم ضمانات استقلالها. بالمقابل فإن عجز

^{١٤٨} زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية "في القانون اليمني - دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٩٢.

^{١٤٩} العاني، علي حاتم عبد الحميد (٢٠١٧). اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٦٦. انظر أيضاً: الشخلي، عبدالرزاق إبراهيم (٢٠٠٨). اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية "دراسة تحليلية". مرجع سابق. ص ٣١.

الانتخابات عن تزويد المجالس المحلية بالأشخاص ذوي الكفاءة والدراية الفنية والإدارية المطلوبة يمكن تلافيه من خلال تعيين بعض الاختصاصيين الفنيين أو تشكيل لجان فنية استشارية لدى هذه المجالس^[١٥٠].

الفرع الثالث

خضوع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية

إن اختلاف المصالح المحلية التي تستقل الوحدات اللامركزية بمزاولتها تختلف ضيقاً واتساعاً تبعاً لاختلاف الظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة، لكن مهما اتسع نطاق هذه المصالح المحلية فإن الأمر لا يقطع الصلة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، ولا سيما أن اختصاصات الأخيرة قد اجتزئت من السلطة التنفيذية، وهذه الصلة تتحقق من خلال الرقابة أو الوصاية الإدارية^[١٥١] التي

^{١٥٠} تبنى المؤتمر العربي الرابع للعلوم الإدارية المنعقد في بيروت عام ١٩٦٧م في توصيته الرابعة التي تقضي بضرورة تطعيم المجالس المحلية ببعض العناصر الفنية المختارة على أن تكون الأغلبية في تشكيل المجالس للعناصر المنتخبة من قبل الشعب، مع التسليم بأن جوهر الإدارة المحلية يقوم على أساس الانتخاب الشعبي. مشار إلى ذلك لدى: مساعدة، عبدالمهدي (١٩٨٠). مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية. مرجع سابق. ص ٥٢.

^{١٥١} إن مصطلح الوصاية الإدارية يعد ترجمة حرفية للمقابل الفرنسي (La tutelle administrative) لكن بعض الفقهاء يأخذ على هذا التسمية بأنها لا تعبر عن المراد بها وهو الرقابة الإدارية، وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن هناك اختلافاً كبيراً بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية، فالأمر هنا ليس متصلاً بنقص في أهلية الهيئات المحلية، فهذه الهيئات ليست أشخاصاً ناقصة الأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، بل تملك كامل الأهلية في مباشرة تصرفاتها القانونية الموكلة لها، كما أن الرقابة الإدارية تختلف في وسائلها وآثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثلها والآثار المترتبة على تصرفاته، أيضاً إن الهدف من الوصاية المدنية هو حماية ناقص الأهلية وتحقيق مصالحه الشخصية، بينما نجد في الرقابة الإدارية أن الهدف هو تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية نفسها ومنع الهيئات المحلية من الإعتداء عليها، بمعنى حماية الهيئة المركزية التي تتولى الرقابة، فضلاً عن حماية القانون ذاته وحماية مصالح الغير. فالقانون الإداري استعار اصطلاح الوصاية الإدارية من القانون الخاص لكنها اكتسبت معنى مغاير في القانون الإداري، وهو اصطلاح مستقر في فرنسا رغم أن لديهم مصطلح الرقابة الإدارية. بالإضافة لذلك إن مصطلح الرقابة الإدارية يوحي بأن الرقابة لا تكون إلا إدارية أي أنها تمارس من السلطة المركزية فقط، في حين أن الوصاية الإدارية تمثل رقابة كل من السلطة المركزية والقضاء والبرلمان والرقابة الشعبية على الهيئات المحلية. والملاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أكد استخدام مصطلح الرقابة الإدارية وذلك بعد التعديلات التي أدخلت على المنظومة القانونية لإدارة الأقاليم وذلك في حكمه بتاريخ ٢٥/٢/١٩٨٢م حيث حدد النطاق المفهومي لهذا المصطلح بأنه الأساس الذي يمكن من خلاله تحديد الصلاحيات الممنوحة للإدارة المركزية أو مفوض الحكومة للإشراف على الهيئات المحلية، وقد شكل هذا التحديد من قبل المجلس الدستوري الفرنسي بالإضافة لاستخدام مصطلح الرقابة الإدارية من قبل المشرع الدستوري في المادة ٣/٧٢ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م سبب تحول الفقه الإداري في استخدام مصطلح الوصاية، وإن كان هناك جانباً ضئيلاً من الفقه يستخدم المصطلحين معاً. للمزيد حول ذلك انظر:

الظماوي، سليمان (٢٠١٤). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٨٧. انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. مرجع سابق. ص ٥٣. انظر أيضاً: طلبة، عبدالله (٢٠١٦/٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق.

ص ٣٢. انظر أيضاً: بطيخ، محمد رمضان (١٩٨٨). الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. مرجع سابق. ص ٩٧. انظر أيضاً: الحسيان، عيد أحمد (٢٠٠٧). حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة. مجلة علوم الشريعة والقانون. المجلد ٣٤. العدد ٢. الجامعة الأردنية. ص ٤٢٢. انظر أيضاً:

تباشرها السلطة المركزية على الوحدات اللامركزية وعلى أعضائها وأعمالها. وإن الهدف الذي من أجله وُكِّلت السلطة المركزية بمباشرة الرقابة على الوحدات المحلية هو التحقق من مشروعية أعمال هذه الوحدات، وإلغاء ما يكون منها مخالفاً للقانون، بناءً على اختصاصها بتنفيذ القانون والعمل على احترامه. بالإضافة إلى التأكيد على وحدة الدولة السياسية والإدارية عن طريق وضع بعض القيود على استقلال المجالس المحلية، لكيلا يؤدي استقلالها المطلق إلى تفتيت وحدة الدولة، والتأكيد على مستوى محدد للخدمات التي تؤديها المجالس المحلية حتى لا تتفاوت مستويات المعيشة بين مجلس محلي وآخر، وضبط نقاط الضعف في النظام المحلي ومعالجتها^[١٥٢].

إذاً فاستقلال الوحدات المحلية باختصاص معين ليس منحةً أو تسامحاً من الإدارة المركزية، لكنه استقلال أصيل مصدره المشرع، إلا أنه بالمقابل ليس استقلالاً مطلقاً، فكما يقول (جون ستيوارت ميل): "إن الحرية ذاتها بحاجة إلى رقابة". حيث إن تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال المطلق دون أي رقابة عليها من السلطة المركزية، وقيامها بأعمالها وفق ما تقتضي مصلحتها المحلية قد يؤدي إلى انقسام خطير ينتج عنه تفكك الدولة وزعزعة أركانها، وبالتالي يحولها من وحدات محلية إدارية تشارك السلطة المركزية في مباشرة العمل

Olivier, Gohn(2002). Institutions Administratives. Op.cit. P95.

Frier, Pierre-Laurent et Petit, Jacques(2019). Droit Administratif. Op.cit. P154.

- وقد عُرِّفت الوصاية الإدارية بأنها: "مجموع السلطات المحددة قانوناً لهيئات عليا برلمانية وقضائية وإدارية بالإضافة إلى مجموعة من السلطات غير المحددة قانوناً تمارسها الجماهير والتنظيمات السياسية وأجهزة الإعلام على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية بقصد حماية المشروعية ومراعاة الصالح العام". انظر: رمضان، محمد محمد إبراهيم(١٩٧٣). الوصاية على الهيئات المحلية. مرجع سابق. ص ٦٥. كما عُرِّفت بأنها: "مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة". انظر: العاني، علي حاتم عبد الحميد(٢٠١٧). اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٦٩. وعُرِّفت أيضاً بأنها: "مجموعة من السلطات تمنحها التشريعات لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخايل وتعنت وإساءة استعمال السلطات المحلية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم معارضتها مع المصلحة العامة". انظر: بربر، كامل(١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. ط ١. بيروت. لبنان. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ص ١٣٧.

^{١٥٢} العطار، فؤاد(١٩٦٠). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٥٢. انظر أيضاً: بربر، كامل(١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٣٨.

- الفقه الفرنسي يربط بين مصطلح الوحدة الإقليمية وفكرة الوصاية الإدارية ويجمع على أنه لا يوجد وحدة إقليمية (محلية) بلا وصاية، وبالتالي فإذا اختفت الوصاية فإن الوحدة الإقليمية تصبح شيئاً آخر خارج مكون الدولة الموحدة، ولا يقلل من ذلك ما نصت عليه المادة ٧٢/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م على مبدأ حرية إدارة الوحدة المحلية، فهذه الوحدات لا تعدو أن تكون تنظيمات إدارية وليس سياسياً فليس لها اتخاذ قرارات سياسية. انظر: النجار، زكي محمد(١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٥٢.

الإداري المحلي إلى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة وهو أمر غير مقبول، فخضوع الوحدات المحلية لرقابة وإشراف السلطات المركزية من شأنه تحقيق التجانس لعمل هذه الوحدات، بالإضافة للتأكيد على وحدة الدولة سياسياً وقانونياً وإدارياً والعمل في نطاق السياسة العامة للدولة. بالإضافة إلى ضمان مشروعية أعمال الوحدات المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، وحماية المواطنين من تعسف الإدارة المحلية، كما أن الرقابة المستمرة لأعمال وأنشطة المجالس المحلية سيؤدي لاكتشاف نقاط الضعف ومعالجتها الأمر الذي ينعكس إيجاباً على نظام الإدارة المحلية^[١٥٣].

فالمجالس المحلية تمارس اختصاصها ضمن نطاق السياسة العامة للدولة، وهي مُلزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية، وذلك إعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، والوصاية الإدارية تختلف باختلاف الدول.

فوفق النظام الإنكليزي والذي كما رأينا يحدد اختصاصات الوحدات المحلية على سبيل الحصر، إلا أنه في المقابل يمنح الوحدات اللامركزية أكبر قدر من الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية، فنلاحظ أن الرقابة يمارسها من خلال البرلمان والقضاء العادي^[١٥٤]، وإن كان البرلمان قلما يتدخل للانتقاص من حرية الوحدات اللامركزية، وبالتالي فإذا ما تدخل البرلمان الإنكليزي يكون غالباً لصالح تلك الوحدات بمنحها اختصاصات أوسع لم تكن تمارسها من قبل، ويصف الكاتب الإنكليز الوحدات المحلية بأنها هيئات مفوضة من البرلمان الذي أوكل إليها القيام بممارسة اختصاصات محددة لا يجوز لها الخروج على مقتضاها وإلا تعرضت للمساءلة القضائية، وهنا لا تتوقف رقابة القضاء على مجرد إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون والتعويض عنها، بل تمتد إلى أبعد من ذلك، ولا سيما أن النظام الإنكليزي لا يعرف قاعدة استقلال الإدارة في مواجهة القضاء، لذلك يملك

^{١٥٣} التركي، عبدالرحمن جمعة إبراهيم (٢٠١٧). رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية في التشريع الليبي. دار الجامعة الجديدة. ص ٢٤.

انظر أيضاً: الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٩٨.

^{١٥٤} تجدر الإشارة إلى أن النظام الإنكليزي لم يعرف صور الرقابة الإدارية إلا بعد إدخال نظام الإعانات المالية الحكومية، ولذلك يقال أن نظام الإعانات المالية الحكومية هو الذي أوجد أساس الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، والتي لم تكن تعرف سوى رقابة البرلمان ورقابة القضاء حتى أوائل القرن التاسع عشر. انظر: النجار، زكي محمد (١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٣٦.

القاضي الإنكليزي إصدار الأوامر والنواهي الملزمة للوحدة وعمالها، بحيث يصبح بمثابة السلطة الرئاسية العليا للوحدات الإدارية^[١٥٥].

بينما يكون للحكومة رقابة ضئيلة على الوحدات المحلية، فهي لا تملك سلطة الحل أو الوقف أو التعيين أو التأديب أو العزل^[١٥٦]، في حين تمارس بعض أوجه الرقابة بهدف توحيد الأنشطة المحلية واتفاقها مع السياسة القومية، وتتمثل هذه الرقابة فيما إذا خالفت الوحدات المحلية القوانين التي تحكم اختصاصها، ففي هذه الحالة تلجأ الحكومة إلى القضاء العادي لإجبار تلك الوحدات على احترام القانون، وحققها في ذلك كحق الأفراد في الطعن أمام القضاء في أعمال الوحدات اللامركزية، كما يمكن للإدارة المركزية التفتيش على أعمال الوحدات المحلية، وإسداء النصح لها، وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها يتوقف عليها منح المكافآت من البرلمان لهذه الوحدات، كما أن للحكومة المركزية أحياناً سلطة إصدار اللوائح لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالوحدات المحلية وذلك بناءً على تصريح من البرلمان، وهناك حالات استثنائية يكون للحكومة المركزية رقابة وإشراف أشد وخاصة رقابتها على اللوائح المحلية أو التصرف بالأموال البلدية أو القروض والحسابات الختامية^[١٥٧].

في حين نجد أن الرقابة وفق النظام الفرنسي تخضع فيه الوحدات المحلية في ممارسة اختصاصها لرقابة المشرّع والقضاء والسلطة المركزية، ووفق القواعد التي يجري عليها النظام الفرنسي نلاحظ أن للسلطة المركزية رقابة فعّالة وأوسع نطاقاً من مثيلتها في النظام الإنكليزي^[١٥٨]، وهي إما تتّصب على الوحدات المحلية نفسها أي تشمل أعضاء الوحدات المحلية ومجالسها، وإما تتناول أعمالها.

^{١٥٥} الجرف، طعيمة (١٩٧٨). القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية. مرجع سابق. ص ٢٨٩. انظر أيضاً: صابر، محي الدين (١٩٨٨). الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية. مرجع سابق. ص ٧١.

^{١٥٦} في إنكلترا لا يجوز للسلطة التنفيذية حل المجلس المنتخب أو تعيين أو عزل أعضائه مهما كانت الظروف، ولكنها تستطيع اللجوء إلى القضاء لمخاصمة الوحدات المحلية، ويبقى للبرلمان الحق في حل المجلس أو إيقافه من الناحية النظرية، وإن كان ذلك قلما يحدث في الواقع العملي. انظر: بدران، محمد محمد (١٩٨٦). الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية. مرجع سابق. ص ٣٦.

^{١٥٧} الطماوي، سليمان (٢٠١٤). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٨٨. انظر أيضاً: الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية -

الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ١٨. انظر أيضاً: بربر، كامل (١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٤٥. انظر أيضاً: طلبة، عبدالله (٢٠١٦/٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٤.

^{١٥٨} في فرنسا بالإضافة لرقابة مجلس الوزراء والوزراء فإن هناك نوعاً آخر من الرقابة يتمثل في رقابة اللجنة الوزارية للشؤون المحلية المستحدثة بمقتضى المرسوم رقم ٣٨٩/م لعام ١٩٨٢م والتي يتولى أمانتها سكرتير عام المحافظة، وهي تعقد جلساتها مرتين على الأقل كل عام برئاسة =

حيث تتجلى الرقابة على الوحدات المحلية نفسها من خلال قيام السلطة المركزية بتعيين رئيس المجلس أو بعض أعضاء الوحدات اللامركزية، كما تحتفظ السلطة المركزية في كثير من الأحيان بحقها في إيقاف وعزل للأعضاء المعيّنين في المجالس المحلية (سلطة تأديبية) وهو يعدّ حقاً طبيعياً بحسبانهم موظفين في الحكومة المركزية، ولها هذا الحق كذلك تجاه الأعضاء المنتخبين لكن لأسباب وشروط يحددها المشرّع، وللسلطة المركزية كذلك الحق في وقف وحل المجالس المحلية، مع ملاحظة ضرورة إحاطة هذا الإجراء بالضمانات الكافية حتى لا يغدو إجراءً تعسفياً وذلك بأن يكون قرار الحل مسبباً وقابلاً للطعن أمام القضاء، كما أنه في بعض الأحيان يصدر قرار الحل من السلطة التشريعية وليس من السلطة التنفيذية^[١٥٩].

أما بالنسبة للرقابة على أعمال الوحدات المحلية فهذه الرقابة تتناول هذه الأعمال وإجراءات تنفيذها، حيث تخضع هذه الأعمال لإذن مسبق، بمعنى أن تستأذن الوحدات المحلية قبل إجراء التصرف، أو تخضع لتصديق لاحق من السلطة المركزية، أي أن العمل لا يصبح نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزية سواء كانت موافقة صريحة أو ضمنية، ويتشابه الإذن المسبق مع التصديق في أن كليهما لهما الغاية نفسها وهي الحصول على موافقة السلطة المركزية، لكن الاختلاف بينهما يكمن من حيث وقت صدورهما، فالإذن المسبق يعدّ سابقاً لصدور القرار من الوحدات المحلية، بينما يكون التصديق لاحقاً أي بعد اتخاذ القرار من قبل الوحدات المحلية،

=رئيس مجلس الوزراء وتضم وزراء الداخلية والميزانية والإصلاح الإداري. انظر: السيد، هدى محمد عبدالرحمن (٢٠١٨). كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلاميين. مرجع سابق. ص ٨٧.

- أقر المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه الصادرين بتاريخ ٢٥/٢/١٩٨٢م مبدأ حرية الإدارة للوحدات المحلية، ومن المبادئ التي أرساها هذين الحكمين، التأكيد على سمو الدولة على الوحدات الإدارية المحلية، والتأكيد على مبدأ الإدارة الحرة للمقاطعات الإقليمية والوحدات المحلية كمبدأ دستوري، بالإضافة إلى التأكيد على أن الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية طبقاً للمادة ٧٢/ من الدستور والمنصوص عليها لصالح مفوض الحكومة يجوز أن تخفض إلى رقابة قضائية وإن ذلك لا يغير من نطاق تطبيق هذه المادة. انظر: النجار، زكي محمد (١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٤٧.

^{١٥٩} زريق، برهان (٢٠١٦). السلطة الإدارية. مرجع سابق. ص ٧١. انظر أيضاً: عواضة، حسن محمد (١٩٨٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ٣٢.

- في فرنسا يجوز قانوناً للسلطة المركزية أن تقرر حل المجلس البلدي على أن يتم ذلك بمرسوم مسبب بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء وينشر قرار الحل في الجريدة الرسمية، وتحل محل المجلس البلدي لجنة إدارية خاصة تتولى أعمال المجلس المنحل لحين إجراء انتخابات. انظر: عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١٦٣.

وبالتالي فالتصريح أو الإذن المسبق ينبغي أن يكون صريحاً وليس ضمناً عكس حال التصديق اللاحق^[١٦٠].

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن الأعمال السلبية للوحدات المحلية تخضع كذلك للرقابة، كامتناعها عن القيام بعمل يوجب القانون، ففي هذه الحالة للسلطة المركزية الحلول مكان السلطة اللامركزية في أداء هذا العمل على مسؤولية الوحدة المحلية وعلى حسابها^[١٦١]، وإن إقرار المشرع لسلطة الحلول لصالح سلطة الوصاية مرده التوفيق بين اعتبارات الاستقلالية والحفاظ على المصالح العامة، ونظراً لمساس هذه الوسيلة الرقابية باستقلال الوحدات المحلية فيشترط لتطبيقها أن ينص القانون صراحة على ممارسة الحلول، ووجوب صدور إنذار من السلطة المركزية للوحدات المحلية بضرورة الالتزام بالتفويض الطوعي^[١٦٢].

كما تتمتع السلطة المركزية بحق إلغاء القرارات والأعمال الصادرة عن الوحدات اللامركزية المخالفة للقانون والمتعارضة مع مصلحة الدولة العامة، ولا يمكن للسلطة المركزية ممارسة هذه الوسيلة إلا إذا نص المشرع على ذلك، ويصدر قرار الإلغاء خلال مواعيد محددة وذلك من أجل الحفاظ على استقرار الأوضاع القانونية، وهذا الأمر إما أن يكون بطريقة مباشرة من خلال اتخاذ قرار إداري يتضمن الإلغاء، أو من خلال مراجعة القضاء المختص لكي يقضي بالإلغاء^[١٦٣].

^{١٦٠} عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). المرجع السابق. ص ١٦٤. انظر أيضاً: شطناوي، علي خطر (١٩٩٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا. مرجع سابق. ص ٢٥٤. انظر أيضاً: العبادي، محمد وليد (١٩٩٥). الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية. عمان. الأردن. مكتبة دار الثقافة. ص ١٤٥. انظر أيضاً: مساعدة، عبدالمهدي (١٩٨٠). مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية. مرجع سابق. ص ٥٩.

^{١٦١} إن السلطات المركزية لا تمارس اختصاص الحلول إلا بصورة استثنائية جداً، وبمقتضى نص قانوني صريح، ويشترط قبل ممارسة حق الحلول أن توجه دعوة صريحة إلى المجالس المحلية المختصة بممارسة التصرف بدءاً، فإن هي امتنعت أو قصرت كان من حق السلطة المركزية أن تحل محلها، وهي تستمد هذا الحق باعتبارها مسؤولة عن تنفيذ القوانين. انظر: طلبه، عبدالله (٢٠١٦/٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٤٠.

^{١٦٢} عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١٦٧. انظر أيضاً: حسين، مصطفى حسين (د.ت). الإدارة المحلية المقارنة. مرجع سابق. ص ٢٤.

^{١٦٣} الطماوي، سليمان (٢٠١٤). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٨٩. انظر أيضاً: الأيوبي، عزت حافظ (د.ت). مبادئ في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٨. انظر أيضاً: الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ١٩.

- نصت المادة ٧٢/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م على أن تكون مهمة مندوب الحكومة في المقاطعات والأقاليم تمثيل المصالح القومية والإشراف الإداري وضمان احترام القوانين حيث جاء في النص: "يتولى ممثل الدولة في المجتمعات المحلية في الجمهورية - باعتباره ممثل كل عضو في الحكومة - تحقيق المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين". ووفق هذا النص الدستوري ثمة توازن ينبغي الالتزام به واحترامه=

ولا شك أنه رغم أهمية الرقابة إلا أن لها حدوداً يجب ألا تتخطاها، فهي أبعد ما تكون عن السلطة الرئاسية^[١٦٤]، ذلك أن السلطة الرئاسية تعدُّ أصلاً مفروضاً قانونياً، تخوّل الرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوس، حيث أن عمل المرؤوس ينسب في النهاية إلى الرئيس، بينما الوحدات اللامركزية تعمل وفق اختصاصها الأصيل ثم يأتي دور الرقابة الإدارية، فلا يحق للسلطة المركزية أن تحل محل الوحدات اللامركزية في اتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك، وليس لها أن تجبرها على السير وفق نمط معين، وهذا هو جوهر استقلال الإدارة المحلية، فالسلطة المركزية إما أن تصدّق على أعمال الوحدات المحلية أو ترفضها، بمعنى أنه لا يجوز لسلطات الرقابة أن تعدّل بالزيادة أو الحذف في قرار الوحدات المحلية، وكل ذلك في حدود الاختصاصات المقررة لهذه الأخيرة. والوحدات المحلية تنفرد تبعاً لاستقلالها وشخصيتها المعنوية بالمسؤولية الكاملة عن قراراتها وأعمالها حتى لو أجازت السلطة المركزية تلك القرارات والأعمال، ذلك أن موافقتها ليست منشئة للقرار وإنما هي

=فيما بين المصالح الخاصة بالوحدات الإقليمية من جهة والمصلحة القومية العامة من جهة أخرى، وذلك بصدد ما تمارسه الهيئات المحلية من اختصاصات على امتداد النطاق الجغرافي الإقليمي لها ولضمان تحقيق هذا التوازن فقد أسند الدستور إلى مندوبي السلطة المركزية في المقاطعات والأقاليم مهمة المراقبة والإشراف على تحقيق هدف التنسيق المفترض فيما بين المصلحتين القومية والمحلية، وبالتالي فإن ممثلي الحكومة المركزية يضطلعون بمهام الرقابة والإشراف الإداري على قيام المجالس المحلية بأداء واجباتها المتعلقة بإدارة شؤون تلك الأقاليم والمقاطعات، بمعنى أن ممثلي الحكومة المركزية يقفون من السلطات المحلية موقف الرقيب على تطبيق مبدأ المشروعية والالتزام بالأحكام الواردة بنصوص القوانين ذات الصلة بالأجهزة والأنشطة المحلية والتي ترتبط بها سائر القوانين الأخرى المطبقة في الدولة على اختلاف درجاتها سواء دستورية أو تشريعية عادية أو لائحة. انظر: عفيفي، مصطفى محمود (٢٠٠٩). النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية. مرجع سابق. ص ٣٠.

- تجدر الإشارة إلى أنه يكون للمحافظ الحق في الطعن بقرارات المجالس المحلية المشوبة بعدم المشروعية وكذلك لعدم ملاءمتها في حال تعلقها بالمصالح القومية العليا، وفي هذا السياق قرر المجلس الدستوري في قراره الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٢/٢٥ م مفسراً اختصاصات المحافظ في ضوء المادة ٣/٧٢ من الدستور الفرنسي التي تقضي بأن ممثل الدولة (المحافظ) له الحق في الإحالة إلى المحكمة الإدارية بالإضافة إلى التصرفات المشوبة بعبث عدم المشروعية وتلك التصرفات التي يقدر بأنها لا تتفق مع المصالح القومية، لأنه مكلف بمقتضى المادة المشار إليها بالسهر على رعاية هذه المصالح وهو تكليف يختلف عن احترام القوانين. انظر: زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٨٨.

^{١٦٤} تُعرّف السلطة الرئاسية بأنها: "مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، ومن شأنها أن تجعل المرؤوس يرتبط برئيسه برابطة التبعية والخضوع، بحيث تتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ولكنها مع ذلك تبقى في إطار جهاز واحد طالما أن هذه الوحدات تندرج في شكل هرمي تخضع فيه كل وحدة إلى ما يعلوها من وحدات خضوعاً مطلقاً حتى تصل إلى قمة الهرم. ولهذه السلطة حدوداً واسعة تتناول أعمال المرؤوس وسلوكه إلا أنها مقيدة بالقوانين والقرارات ويجب أن تكون متخذة من أجل حسن سير العمل في المرافق العامة. وهي تتبلور من خلال التوجيه والمراقبة وتصحيح الأخطاء". للمزيد انظر: الأيوبي، عزت حافظ (د.ت). مبادئ في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٨. انظر أيضاً: العطار، فؤاد (١٩٦٠). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٥٦. انظر أيضاً: البناء، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٤. انظر أيضاً: بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧). دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق. ص ٣٨.

عبارة عن عدم ممانعة^[١٦٥]. ولكي تظل الرقابة في حدودها الطبيعية المرسومة بحيث لا تهدر استقلال الوحدات اللامركزية، فإن لممثلي تلك الوحدات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية الإدارية، إما بواسطة الطريق الإداري (التظلم الإداري) أو عن طريق القضاء كما سنلاحظ لاحقاً. والأصل أن تمارس الوصاية الإدارية عن طريق السلطات المركزية في العاصمة، إلا أنه قد تمارس هذه الوصاية عن طريق عدم التركيز الإداري، من خلال تخويل بعض ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم ممارسة قدر معين من الرقابة على أعمال الوحدات اللامركزية^[١٦٦]. في المقابل قد تمارس الوحدات اللامركزية وصاية إدارية على هيئات لامركزية أخرى^[١٦٧]، كأن يعهد إلى مجلس المحافظة ببعض مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال مجالس المدن والبلدات التي تقع ضمن دائرة اختصاصه.

^{١٦٥} صابر، محي الدين (١٩٨٨). الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية. مرجع سابق. ص ٧٩.

^{١٦٦} نصت المواد ٤١ و ٤٢ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية في سورية على أن: "المحافظ يمثل السلطة المركزية في المحافظة ويعدّ عاملاً لجميع الوزارات، ويشرف بصفته ممثلاً عن السلطة المركزية على عمل السلطات المحلية وجميع الأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة وعلى تطبيقها للقوانين والأنظمة".

- ووفق الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢م نلاحظ أن الدستور في المادة العاشرة منه قد منح حق الرقابة على السلطات المحلية للمنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، حيث تعدّ هذه المنظمات هيئات تعمل على تنمية المجتمع، وتأتي أهميتها في مجال الإدارة المحلية من خلال ممارستها للرقابة على المجالس المحلية التي تقوم بتنظيم وإدارة الشؤون المحلية وهو ما يسمى بالرقابة الشعبية. كما نصت المادة ١١٣/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م السابق الذكر على أن: "تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقاً لأحكام هذا القانون".

^{١٦٧} يقصد باللامركزية في الوصاية الإدارية رقابة الهيئات المحلية الأعلى درجة على الهيئات المحلية التي دونها، وهناك أسلوبين تأخذ بهما الدول في هذا المجال، الأسلوب الرأسي أو ما يسمى بالعلاقات الرأسية، ويتمثل بنوع من التبعية أو الوصاية التي تزاو لها الوحدات المحلية في المستوى الأعلى على الوحدات المحلية في المستوى الأدنى. أما الأسلوب الثاني فيسمى بالأسلوب الأفقي أو العلاقات الأفقية، بحيث تتساوى كافة الوحدات المحلية في المركز القانوني ولا يكون لأكبر الوحدات المحلية أو أعلاها مستوى أي سلطات رقابية أو إشرافية على الوحدات الأدنى. وتأخذ فرنسا بأسلوب العلاقات الرأسية بين الهيئات المحلية بينما تأخذ إنكلترا بأسلوب العلاقات الأفقية. انظر: النجار، زكي محمد (١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٣٦. وكذلك أخذ المشرع السوري بمبدأ العلاقات الرأسية بين الوحدات المحلية.

المبحث الثاني

التنظيم القانوني لتشكيل وحدات الإدارة المحلية ومفهوم الرقابة القضائية

تمهيد وتقسيم

تعدُّ الوحدات الإدارية المحلية أيّاً كان مسماها أو اتساعها أو الدرجة التي تشغلها في التنظيم الإداري للدولة، هي الواجهة القانونية لظاهرة اجتماعية، فرغم أنها قانونياً قادرة على الالتزام بالواجبات واكتساب الحقوق وتمثيل مصالح محلية جديرة بالحماية القانونية، إلا أنها تبقى قبل كل شيء تعبّر عن واقع اجتماعي استمد عناصره من الحياة الطبيعية، أما بالنسبة لتنظيمها القانوني فقد استمدته في وقت لاحق.

في المقابل تتمثل وظيفة الإدارة في تنفيذ القانون وإدارة المرافق العامة، وخلال ممارستها لوظيفتها المنوطة بها تقوم بنوعين من الأعمال، أحدهما قانوني كالقرارات الإدارية أو العقود الإدارية، والآخر مادي كالأعمال التي تحدث بمناسبة ممارسة النشاط الإداري. وفي كلا الحالتين يجب أن يكون هدفها تحقيق الصالح العام، في إطار القانون ودون الخروج على مبدأ المشروعية، لكن من خلال الواقع العملي نجد أن الإدارة في بعض الأحيان تخرج عن مبدأ المشروعية، إما عمداً، وإما نتيجة إهمال وتقصير وعدم تربيته، وبالتالي ينجم عن ذلك اعتداء على حقوق وحريات الأفراد. لذلك كان لا بد من إقامة توازن عادل يُمكن الإدارة من أداء وظيفتها، وفي الوقت نفسه يعمل على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، حتى لا يصبح العمل الإداري بمختلف جوانبه وبالأخص على الأفراد، ويكاد يُجمع الفقه على الرقابة القضائية كأداة مهمة في حماية الحقوق والحريات العامة وذلك لما تكفله للأفراد من ضمانات وامتنيازات تفتقر إليها كافة صور الرقابة الأخرى. لذا سنبين في هذا المبحث التنظيم القانوني لتشكيل مجالس الإدارة المحلية، ومفهوم الرقابة القضائية في ظل تعدد أنظمة القضاء. وذلك من خلال المطالبين الآتيين:

المطلب الأول: التنظيم القانوني لتشكيل الوحدات المحلية وأجهزتها التنفيذية.

المطلب الثاني: مفهوم الرقابة القضائية في ظل تعدد أنظمة القضاء وطبيعة عملها.

المطلب الأول

التنظيم القانوني لتشكيل الوحدات المحلية وأجهزتها التنفيذية

الفرع الأول

تشكيل الوحدات المحلية في فرنسا

كما أشرنا سابقاً يتكون النظام المحلي الفرنسي من ثلاثة مستويات (البلديات، المحافظات، الأقاليم) وكلها تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وقد نص الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م في المادة /٧٢/ منه بأن التجمعات المحلية للجمهورية هي: البلديات والمحافظات والأقاليم فيما وراء البحار وكل تجمع إقليمي آخر ينشأ بقانون. كذلك نصت المادة /٣٤/ من الدستور الفرنسي على أن المسائل المتعلقة بإدارة الوحدات المحلية وتحديد اختصاصاتها ومواردها المالية تتم بموجب قانون. وقد أضاف المشرع بموجب قانون حقوق وحريات البلديات والمحافظات والأقاليم رقم /٢١٣/ لعام ١٩٨٢م وحدة إدارية جديدة هي الأقاليم^[١٦٨]. ومن الخصائص المميزة لنظام الإدارة المحلية في فرنسا أنه يأخذ بوحدة النمط في تشكيل المجالس المحلية، أي أن الإطار أو الصيغة التي وضعها المشرع الفرنسي لعمل البلديات والمحافظات والأقاليم واحدة لكل مستوى، سواء في تحديد التقسيمات الإدارية وبيان سلطاتها، وكيفية ممارستها لاختصاصاتها، وعلاقتها بالحكومة المركزية، دون النظر إلى الفوارق التي تفصل الوحدات المحلية من حيث ظروفها الاقتصادية أو الجغرافية أو العمرانية، فلا يجوز إذاً لإحدى المحليات الخروج عن القواعد الآمرة المحددة سلفاً^[١٦٩]. وبناءً على ذلك فإن وحدات الإدارة المحلية الفرنسية تتكون على الشكل الآتي:

^{١٦٨} بناءً على ذلك أصبح لدينا ثلاث وحدات إدارية ذات منشأ دستوري هي (البلدية، المحافظة، أقاليم ما وراء البحار) بالإضافة إلى وحدة محلية ذات منشأ تشريعي هي الإقليم، مما يترتب على ذلك أن إمكانية إلغاء الوحدات ذات المنشأ الدستوري تتطلب تعديلاً في المادة التي نصت عليها في الدستور، بينما الوحدات ذات المنشأ التشريعي تعدل وتلغى بموجب قانون عادي، وهذا لا يعني أن الاختلاف في المركز التنظيمي للوحدات المحلية التي تنشأ بموجب قوانين عادية أن تكون ذات مركز أقل من الوحدات ذات المنشأ الدستوري، فالأمر لا يتعدى ترتيب الأثر في تعديل أو إلغاء الوحدة المحلية. للمزيد انظر: النجار، زكي (١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٦.

¹⁶⁹ Chapus, Rene (1985). Droit administratif. Paris. P178.

أولاً: البلديات: وتسمى الكميونات (La Commune) وهي تعدُّ قاعدة التنظيم المحلي الفرنسي، حيث تنشأ البلدية بمرسوم جمهوري بعد استشارات مجلس الدولة، وتُشكّل المجالس البلدية بطريق الانتخاب العام المباشر^[١٧٠] ويختلف عدد أعضائها بحسب عدد سكان البلدية^[١٧١]، هذا و يعدُّ رئيس المجلس البلدي هو الرئيس التنفيذي الأعلى والمعروف باسم العمدة (Le Maire) كما يعدُّ الرئيس الأعلى للجهاز الإداري، وهو يمثل المجلس أمام القضاء وأمام الغير^[١٧٢]، ونشير هنا إلى أن العمدة ليس معيّناً وإنما مُنتخب (يُنتخب من المجلس البلدي ومن بين أعضائه وتستمر ولايته لمدة ست سنوات) لذلك تعدُّ المجالس البلدية الفرنسية صورة معبّرة عن الديمقراطية، بحيث لا يوجد مشاركة من السلطة المركزية في تشكيلها على نحو ما هي عليه في مجالس المحافظات أو الأقاليم^[١٧٣]. وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي مبدأً محدداً في إطار التعريف الصريح الوارد في تقنين المجلس البلدي بأن العمدة يكون مختصاً في تنظيم المرافق البلدية، وهذا يقتضي منه اتخاذ كل الإجراءات الضرورية للتطبيق^[١٧٤]. والعمدة في ممارسته لاختصاصاته يجب عليه احترام قواعد الاختصاص، بمعنى أنه لا يستطيع أن يحل محل المجلس البلدي في إصدار قرار متعلق بالمجلس وحده، وفي الوقت نفسه لا يستطيع أن يناقض إرادة المجلس البلدي المفسّرة في قرار صادر عن طريق المداولة، بالمقابل لا يستطيع المجلس البلدي إلزام العمدة بتنفيذ قرار خارج عن حدود اختصاص المجلس، أو أن يتخذ المجلس البلدي قراراً يدخل في حدود اختصاصات العمدة، ويمكن القول إنّ طبيعة رقابة المجلس البلدي على العمدة تتضمن التزام العمدة بأن يحيط

^{١٧٠} يتم انتخاب أعضاء المجلس البلدي عن طريق الاقتراع العام المباشر بواسطة مواطني البلدية الذين لهم حق الانتخاب، ويكون ذلك وفق قانون انتخاب مجالس البلديات الصادر في ١٩٦٤/٧/٢٧م والذي أدخل عليه تعديلات عديدة كان آخرها بالقانون الصادر بتاريخ ١٩٨٢/١١/١٩م. انظر: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٣٤٩.

^{١٧١} عبيد، منى حسين وآخرون (٢٠١٢). النظم الانتخابية في العالم. ط ١. عمان. مركز عمان للدراسات وحقوق الإنسان. ص ٢٠.

^{١٧٢} Deviller, Jacqueline Morand (1999). Cours de Droit Administratif. 6 ed. Paris. Monthrestien. P159.

- يتولى العمدة تمثيل البلدية أمام القضاء، باستثناء حالة تعارض مصالحه الشخصية مع مصالح البلدية، ففي هذه الحالة يختار المجلس البلدي أحد أعضائه للقيام بمهمة تمثيل المجلس أمام القضاء. انظر: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٥٦٢.

^{١٧٣} بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧). دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق. ص ٣٠. انظر أيضاً: محمد، رياض منلا (٢٠٠٥). تجربة الإدارة المحلية في سوريا الواقع والآفاق "دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. جامعة حلب. كلية الحقوق. ص ٦٢. انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. مرجع سابق. ص ٨٣. انظر أيضاً:

De Laubadere, Andre (1999). Traite de droit administratif. Op.cit. P92.

^{١٧٤} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 18 October, 1968. Barbier. وحكم آخر C. E. 2 October, 1970. Commune de change les Laval. مشار إليهم لدى: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). المرجع السابق. ص ٥٦٢.

المجلس البلدي علماً بكل الإجراءات التي اتخذها في سبيل تنفيذ قرارات المجلس وإدارته للمرافق البلدية، بالمقابل لا يملك المجلس البلدي بصفته رقيباً على العمدة إلا التصويت على أعماله إما بالموافقة والإقرار، أو الانتقاد واللوم بحسبان أن المجلس البلدي لا يستطيع توجيه أوامر للعمدة ولا يصل الأمر إلى حد عزله من منصبه حيث لا يملك المجلس البلدي ذلك. كما أن المجلس البلدي لا يستطيع إلغاء قرار العمدة لكنه يستطيع اللجوء إلى الإدارة العليا إذا كان القرار غير ملائم طبقاً لإجراءات الوصاية، أو طبقاً لإجراءات الرقابة القانونية، كما يمكن اللجوء إلى القضاء إذا اعتبر المجلس البلدي قرار العمدة غير مشروع^[١٧٥].

بالتالي يقوم بإدارة البلدية كل من رئيس البلدية والمجلس البلدي، وتعدُّ البلدية دائرة انتخابية واحدة باستثناء بعض البلديات الكبيرة التي يمكن تقسيمها إلى دوائر انتخابية، أما بالنسبة لعدد أعضاء المجالس البلدية فهي تختلف كما ذكرنا حسب عدد السكان، بحيث يتألف المجلس البلدي من ٩/ أعضاء للمدن التي يقل عدد سكانها عن مئة ألف نسمة، ليصل إلى ٤٩/ عضواً للمدن التي تزيد عن ثلاثمئة ألف نسمة، أما مدينتا ليون ومرسيليا وطبقاً للتشريع رقم ٨٢/١١٦٩ الصادر بتاريخ ١٩٨٢/١٢/٣١م فلهما ٧١/ و ١٠١/ من الأعضاء على التوالي حسب ما نص القانون، ويبدو أن هذا الاستثناء بالنسبة لهذه المدن يرجع إلى أهمية الكثافة السكانية والتي كانت محلاً لعناية المشرع بصفة خاصة^[١٧٦]. وتمتد ولاية المجلس البلدي إلى ست سنوات، ولا يجوز التجديد الجزئي إلا عندما يفقد المجلس البلدي ثلث أعضائه، أو عند انتخاب رئيس بلدية جديد^[١٧٧]. ويعقد المجلس البلدي أربع دورات عادية في السنة، ويمكن لهذه الدورات أن تستمر لخمس عشرة يوماً كحد أقصى، باستثناء الدورة المخصصة للميزانية فقد تستمر لعدة أسابيع، وتكون جلسات المجلس علنية وتُنظَّم محاضر الجلسات في نهاية المناقشات بحيث يمكن الاطلاع عليها لأي كان^[١٧٨].

^{١٧٥} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٥٦٤.

De Laubadere, Andre. et Gaudemet, Yves (2002). Droit Administratif General. Op.cit. P183.

^{١٧٦} برير، كامل (١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٦٢. انظر أيضاً: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). المرجع السابق. ص ٢٩١.

Peiser, G. (2014). Droit Administratif General. 26 ed. Dalloz. Paris. P166.

¹⁷⁷ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982. (ART. 16)

¹⁷⁸ Vedel, G. et Delvolle, P. (2001). Droit administratif. Paris. Press universitaires de France. P368.

ويلاحظ رغم أن رئيس البلدية يُنتخب من قبل المجلس _ عن طريق الأعضاء وليس من قبل الشعب مباشرة_ ويخضع لمراقبته إلا أنه لا يعدُّ مسؤولاً تجاهه، أي أن المجلس البلدي هو المختص قانوناً بانتخاب العمدة إلا أنه ليس بمقدوره عزله بل يخضع لرقابة السلطة المركزية^[١٧٩]، بحيث يمكن للمحافظ تعليق عضويته لمدة شهر، كما يمكن لوزير الداخلية تعليق عضويته لمدة ثلاثة أشهر، بالإضافة إلى أنه يمكن إقالته بمرسوم صادر من مجلس الوزراء. ويترتب على قرار عزل العمدة أن يفقد صفته في رئاسة المجلس وعضويته فيه، ويجوز الطعن في قرار الوقف أو العزل أمام محكمة القضاء الإداري المختصة، وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن سلطة الوقف أو العزل يقتصر أعمالها في مواجهة العمدة ومعاونيه دون غيرهم من رؤساء المجالس في الأقاليم والمحافظات^[١٨٠].

وفي هذا الصدد لا بد من التنويه إلى أن مجازاة السلطة المركزية لرئيس البلدية ليس مرده السلطة الرئاسية، وإنما مرده سلطة الرقابة أو ما يسمى بالوصاية الإدارية على رئيس البلدية^[١٨١]. ورئيس البلدية لا يتقاضى راتباً إلا أنه يستفيد من تعويضات وظيفية تعادل الراتب، كما يستفيد من نفقات تمثيل وتعويضات انتقال^[١٨٢].

^{١٧٩} إن العلاقة بين رئيس البلدية والسلطة المركزية تثير تساؤلاً مهماً فيما إذا كان رئيس البلدية مسؤولاً أمام السلطة المركزية أم أمام المجلس البلدي، ولأسيما أن رئيس البلدية يعدُّ مسؤولاً عن تنفيذ قرارات المجلس البلدي بالإضافة إلى مسؤوليته عن تنفيذ الأنشطة والمهام التي تعهد إليه بها السلطة المركزية بحسبانه ممثلاً لها في نطاق المجلس البلدي، بمعنى أنه يجمع بين السلطتين المركزية واللامركزية، ولأهمية هذا الدور صدرت تشريعات تنظم عمله وتساعد على القيام بمسؤولياته ولأسيما في فرنسا وإنكلترا، كما أنها أعطته حرية العمل والتطوير بعيداً عن السلطة المركزية، بالمقابل من أهم وظائف رئيس البلدية بصفته ممثلاً للسلطة المركزية هو الحفاظ على النظام العام بمدلوله الشامل (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) وهو في هذه الحالة يعدُّ مسؤولاً أمام السلطة المركزية ويعمل تحت إشرافها، وليس للمجلس المحلي الحق في التدخل في هذه الأنشطة. لكن في النهاية يعدُّ رئيس البلدية سلطة محلية ولا يحق للسلطة المركزية أن تصدر له أوامر أو تعليمات إلا في حدود القوانين واللوائح بصفته عامل التنفيذ في الدائرة البلدية، ومسؤول عن حفظ النظام العام، وغير ذلك ليس لها سلطة على أعماله سواء في إجازتها أو تعديلها أو إبطالها أو الحلول محل رئيس البلدية إلا بالقدر الذي تقتضيه سلطة الوصاية من خلال الرقابة القانونية. انظر: عطوة، أشرف حسين (٢٠١٧). نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري. مرجع سابق. ص ٣٠٦. انظر أيضاً: فهمي، مصطفى أبوزيد (١٩٦١). نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن. مجلة العلوم الإدارية. العدد الأول. السنة الثالثة. حزيران. ص ١٥٠.

^{١٨٠} زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية- دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٢٤.

^{١٨١} الجرف، طعيمة (١٩٧٨). القانون الإداري- المبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية. مرجع سابق. ص ٢٩٠.

^{١٨٢} طلبة، عبدالله (٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٩.

وتختص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة بالطعن في انتخابات العمدة، ففي حال تم إلغاء انتخاب العمدة

يلتزم المجلس بإجراء انتخابات جديدة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لنفاذ الحكم^[١٨٣].

والمجلس البلدي يستطيع أن يشكل لجاناً من أجل دراسة بعض المسائل الداخلة في اختصاصه، وتأتي المبادأة بتشكيل هذه اللجان إما من الإدارة أو من أحد أعضاء المجلس، والغاية من تشكيل هذه اللجان هي دراسة المسائل الفنية المعقدة التي تتطلب خبرة ودراسة متأنية وتبادل الرأي مع ذوي الخبرة والمعرفة، لكن بالمقابل وعلى الرغم من أهمية هذه اللجان وتشكيلها من أعضاء المجلس البلدي، إلا أنها لا تملك الحق في إصدار أي قرار نيابة عن المجلس البلدي، ولا يستطيع المجلس أن يفوضها بهذا الحق، وإلا عُدد قراره بهذا الشأن ملغياً بقوة القانون، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي على هذه اللجان التي صدر منها مثل هذه القرارات "نظرية الانعدام" وبالتالي مهمة هذه اللجان تنحصر في دراسة الموضوعات المحددة من قبل المجلس دون الحلول محل المجلس في إصدار قرار، كما أن المشرع الفرنسي أوجب من خلال تنظيم عمل اللجان بأن يرأس العمدة هذه اللجان^[١٨٤].

والجدير بالذكر أنه نتيجة الأعباء الملقاة على عاتق البلديات الفرنسية، وضعف الإمكانيات المادية والبشرية في بعض الأحيان، الأمر الذي دفع عدد كبير من البلديات الفرنسية إلى التجمع في بنى أوسع كالمؤتمرات البلدية المشتركة، وهي عبارة عن اتفاق عدة بلديات على الالتقاء ومناقشة القضايا المشتركة واقتراح الحلول ذات المنفعة المشتركة. وكذلك نقابات البلديات^[١٨٥] والتي تعدّ أفضل من التجمعات البلدية، وذلك بعد أن منحها المشرع الشخصية الاعتبارية وخصصها بميزانية، وسمح بإيجاد جهاز إداري مكلف بتسيير المصالح المشتركة. وهناك ما يسمى بالمراكز الحضرية والتي أصبح اسمها بموجب القانون الصادر عام ١٩٧٠م بالمراكز وهي تنشأ بقرار من المحافظ بناءً على اقتراح البلديات المعنية، وتحدد اختصاصاتها بقانون، وتموّل من الضرائب

¹⁸³ C. E. 6-10-2000, Election maire et adjoints de Villemomble. D. adm. 2000, n218.

¹⁸⁴ اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٣٣٠.

¹⁸⁵ تعدّ هذه النقابات قديمة النشأة حيث تعتبر مؤسسات عامة وقد أجاز القانون منذ عام ١٨٩٠م للبلديات حتى لو لم تكن متجاورة أن تقرر إقامتها لإدارة مرفق معين مشترك بينها، وتُمثل البلديات في مجلس إدارة المؤسسة على قدم المساواة بصرف النظر عن اختلافها في الأهمية. انظر: البنا، محمود عاطف (١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٢٧. انظر أيضاً: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). المرجع السابق. ص ١٩٩.

المحلية، وتطبق عليها أحكام النقابات البلدية^[١٨٦]. بالإضافة إلى ذلك يوجد ما يسمى بالمجتمعات الحضرية، وهي تقوم على أساس تجمع البلديات الصغيرة التي تحيط بمدينة كبيرة تتجانس معها لتشكل مجتمعاً حضرياً، ولهذه التجمعات شخصية معنوية لكنها لا تعدّ من وحدات الإدارة المحلية، وتقوم على الأسس نفسها التي تقوم عليها نقابة البلديات، والمجتمع الحضري يدار من قبل مجلس يتراوح عدد أعضائه بين ٧٠ - ٩٠ عضواً حسب عدد السكان وتحدد اختصاصاته بقانون^[١٨٧].

ولا شك أنه قد يحصل نتيجة تحديد المحيط الجغرافي لكل بلدية ظهور بعض المشاكل بين البلديات المتجاورة حول الحدود المشتركة بينها، وفي هذا السياق أكد مجلس الدولة الفرنسي أن الأجزاء المشتركة بين بلدين تكون خاضعة في إدارتها لكلا البلدين، وقضى أيضاً بأن سلطة الشرطة على طريق مستخدم كحد بين بلدين يمارسها رئيسا البلدين معاً. كما أقر أيضاً بأن تحديد الحدود الإقليمية للبلدية لا يمنع هذه البلدية من تنفيذ بعض المرافق الضرورية والمفيدة لها على إقليم بلدية أخرى^[١٨٨].

وبموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٩٢/٢/٦م تم إنشاء تجمعات جديدة من المؤسسات العامة الإقليمية وهي^[١٨٩]:

- **لجنة المحافظة للتعاون بين المقاطعات الريفية:** والتي يرأسها المحافظ، تتكون من العمدة والمستشارين، يتم انتخابهم بطريقة التمثيل النسبي من المقاطعات الريفية الأعضاء، وكذلك تتألف من ممثلي المؤسسات العامة، الذين يتم انتخابهم من رؤسائهم ومن ممثلي المقاطعات الريفية،

^{١٨٦} الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٨٥. انظر أيضاً: حسين، مصطفى حسين (د.ت). الإدارة المحلية المقارنة. مرجع سابق. ص ٤٧.

^{١٨٧} عواضة، حسن محمد (١٩٨٢). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ١٧٧. انظر أيضاً: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٣٦٨.

^{١٨٨} C. E. 9-5-1980, commune de champagne – de- Blanzac, Lebon, P221.

C. E. 17-5-1968, Delage, Lebon, P314.

^{١٨٩} بربر، كامل (١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٥. انظر أيضاً: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). المرجع السابق. ص ٣٧٣. انظر أيضاً: جورج فوديل، بيار دلفولفيه (٢٠٠٨). القانون الإداري. ج ٢. مرجع سابق. ص ٣٧٠. انظر أيضاً:

Lombard, M.(2001). Droit Administratif. Op.cit. P137.

Peiser, G.(2014). Droit Administratif General. Op.cit. P158.

وأيضاً يدخل في عضوية لجنة المحافظة ممثلو المجلس العام والمجلس الإقليمي في المحافظة. وتقوم مهام هذه اللجنة على بيان حالة التعاون بين المقاطعات الريفية في إطار المحافظة، وكذلك تصوغ جميع المقترحات بشأن المؤسسات العامة للتعاون بين المقاطعات الريفية.

- **جماعات البلديات:** وهي مؤسسة عامة تشمل عدة بلديات، تنشأ بموجب قرار من المحافظ بناءً على طلب المجالس البلدية، ويحدد بقرار من المحافظ قائمة البلديات الأعضاء، وتوزيع مقاعدهم، واختصاصاتهم، ومقعد الجماعات الحضرية، ولكل بلدية مقعد واحد ولا يجوز أن يكون للبلدية الواحدة أغلبية المقاعد، وتختص بالتنمية الاقتصادية للبلديات من خلال حماية البيئة وإنشاء وصيانة الطرق والمباني المخصصة للعقائد وتجهيزات التعليم.

- **جماعات المدن:** هي مؤسسة عامة تضم أكثر من بلدية، وهي لا تختلف في طريقة إنشائها عن جماعة المقاطعات، وتختص في التنمية الاقتصادية، وإنشاء وتجهيز مناطق النشاط الصناعي والحرفي والسياحي والجمركي، بالإضافة لعمل برامج محلية للإسكان.

بالمقابل نتيجة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فقد قضى الواقع بأن يكون للعاصمة باريس وضع خاص، من خلال توزيع الإدارة بين مجلس بلدية باريس ومجلس إقليم باريس، بحيث يتكون مجلس بلدية باريس من ١٦٣/ عضواً وفقاً للتشريع رقم ٨٢/١١٦٩ الصادر بتاريخ ١٩٨٢/١٢/٣١ م حيث يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر بواسطة الاقتراع بالقائمة، وينتخب المجلس البلدي من بين أعضائه رئيساً يتولى المهام الإدارية، أما الاختصاصات المهمة فيتولاها محافظ إقليم باريس ومدير الشرطة المعيّنان من السلطة المركزية، ويتم انتخاب أعضاء المجلس العام لمحافظة إقليم باريس عن طريق الانتخاب المباشر، ويرأس المحافظ مجلس محافظة إقليم باريس^[١٩٠].

^{١٩٠} تخضع مدينة باريس لقانون خاص صادر في ١٠/٧/١٩٦٩ م ومن ثم نطّمها قانون ١٩٨٢/٥/٢ م ثم عدّل بقانون صادر في كانون الأول ١٩٨٢ م. انظر: الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٨٥. انظر أيضاً: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٣٢٨ =

ثانياً: المحافظات: تسمى المديرية (Le Department) وتعدُّ المحافظات مستوى أعلى من البلديات، وهي حلقة الوصل بين البلدية والإقليم، وتتميز بتنظيم إداري يكاد يكون موحدًا، ويوجد فيها مجلس شعبي منتخب يسمى (المجلس العام للمحافظة) بالإضافة إلى اللجنة الدائمة للمحافظة، ويعدُّ المحافظ هو ممثل المجلس التنفيذي، حيث أنه يعيّن بقرار من مجلس الوزراء ويشرف على الخدمات المتعلقة بمحافظته، ويتولى الرقابة على عمل البلديات التي تدخل في نطاق محافظته، أما المجلس العام للمحافظة فيتكون عن طريق الانتخاب، كما أن اللجنة الدائمة للمحافظة تشكل من بين أعضاء المجلس العام للمحافظة، هذا وتنقسم المحافظات الفرنسية إلى ثلاث فئات (ممتازة، عادية، استثنائية) وذلك تبعاً لحجم سكانها ومستواها الحضري^[١٩١]. وبناءً على ذلك يتم إدارة شؤون المحافظة عن طريق:

١ - المحافظ (Le préfet): ويعدُّ ممثل الدولة في المحافظة وكان يطلق عليه تسمية مفوض الجمهورية (Commissaire de la République)^[١٩٢] ويُعيّن بمرسوم من مجلس الوزراء^[١٩٣] ويعدُّ ممثلاً للدولة على مستوى المحافظة، فيمارس صلاحياته ممثلاً للسلطة المركزية وأميناً على مصالحها ورئيساً للإدارة العامة للمحافظة، والممثل المباشر للوزراء في نطاق المحافظة، وكذلك يقوم بمهامه الإقليمية في تمثيل السلطة المحلية، كحضور جلسات المجلس العام للمحافظة -ولا يعدُّ رئيساً للمجلس- وكذلك تمثيل المحافظة أمام القضاء^[١٩٤]. ويرأس المحافظ بقوة القانون جميع اللجان الإدارية المتعلقة بمرافق الدولة^[١٩٥].

=انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي(٢٠٠٣). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٤. انظر أيضاً:

Peiser, G.(2014). **Droit Administratif General**. Op.cit. P166.

^{١٩١} الديب، فؤاد(٢٠١٩). التكيف القانوني للمحافظات والمراكز في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق. ص ١٦. انظر أيضاً:

De Laubadere, Andre. et Gaudemet, Yves(2002). **Droit Administratif General**. Op.cit. P168.

^{١٩٢} المادة /١/ من المرسوم رقم ٣٨٩/ لعام ١٩٨٢م المتعلق بسلطات مفوض الحكومة. لكن صدر مرسوم بتاريخ ٢٩/٢/١٩٨٨م أعاد تسمية المحافظ من جديد. انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه(٢٠٠٨). القانون الإداري. ج ٢. مرجع سابق. ص ٣٥١.

^{١٩٣} كان المحافظ سابقاً يعيّن بمرسوم من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح وزير الداخلية وموافقة الوزير الأول، لكن القانون رقم ٢١٣/ لعام ١٩٨٢م نص في المادة /٣٤/ منه على أن يتم تعيين المحافظ بمرسوم من مجلس الوزراء.

^{١٩٤} طلبة، عبدالله(٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٦٩.

^{١٩٥} جورج فوديل، بيار دلفولفيه(٢٠٠٨). المرجع السابق. ص ٣٥٧.

وقد أعطى المشرع الفرنسي المحافظ سلطة طلب إلغاء القرارات الصادرة عن المجالس المحلية المنتخبة والتي تتعلق بقرارات التعيين والترقية والتأديب والعزل من الوظائف العامة، كذلك القرارات الصادرة عن رئيس المجلس المحلي بمناسبة ممارسته لسلطة الضبط الإداري وإصدار تراخيص إنشاء الأسواق وعقد القروض وعقود تقديم الخدمات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، بالإضافة للتصرفات الصادرة عن المجلس المحلي المتعلقة بالمرافق القومية التي يتولى إدارتها نيابة عن السلطة المركزية، بحيث يجوز للمحافظ تقديم الطعن بطلب إلغاء إلى المحكمة الإدارية بسبب عدم مشروعية الأمور السابق ذكرها، إما بمبادرة منه أو بناءً على شكوى من الشخص المضرور. كما يمكن للمحافظ الطعن ضد قرارات الوحدات المحلية في حال تعارضها مع مقتضيات الدفاع الوطني من خلال إحالة الأمر إلى مجلس الدولة مباشرة، والذي له أن يبت بالموضوع بقرار نهائي^[١٩٦].

٢ - المجلس العام للمحافظة (Le Conseil General): يتم اختيار أعضاء المجلس العام من أبناء المحافظة عن طريق الانتخاب العام السري والمباشر^[١٩٧]، بحيث يتم اختيار عضو عن كل قسم من أقسام الولاية، ذلك أن كل ولاية تنقسم إلى أقسام أو ما يدعى (كانتون Canton) وهي تعد دوائر انتخابية وتتألف من عدة بلديات. كما ينتخب أعضاء المجلس (المستشارون) بالاقتراع العام المباشر وذلك على دورتين^[١٩٨]، وتعد الناحية دائرة انتخابية ويوجد مستشار واحد لكل ناحية، ومدة الولاية ست سنوات تنتهي بعدها عضوية الجميع دون الأخذ بنظام التجديد لنصف الأعضاء الذي كان متبعاً سابقاً، ولاسيما بعد صدور قانون ١٩٩٠م الذي ألغى نظام التجديد النصفى^[١٩٩]. ويقوم المجلس بانتخاب أحد أعضائه رئيساً^[٢٠٠] تكون مدة رئاسته ست سنوات وفق قانون

^{١٩٦} زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٨٧. انظر أيضاً:

Lombard, Martine(2001). Droit Administratif. Op.cit. P111.

^{١٩٧} Loi n° 82-213 du 2 mars 1982. (ART. 84)

^{١٩٨} Loi n° 82-213 du 2 mars 1982. (ART. 23)

^{١٩٩} عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ٢٠٤.

^{٢٠٠} يُجمع الفقهاء الفرنسيين على أن الإصلاح المهم الذي جاء به القانون رقم ٢١٣/ لعام ١٩٨٢م هو سحب مهمة تنفيذ قرارات المجلس العام للمحافظة من المحافظ وإسنادها إلى رئيس المجلس العام، كما أن المحافظ لم يعد له الحق كممثل للدولة بحضور جلسات المجلس العام والكلام فيها إلا إذا سمح له المجلس العام ورئيسه بذلك أو بناءً على طلب الوزير الأول. ويتم انتخاب رئيس المجلس العام من بين أعضاء المجلس وفقاً لإجراءات فيها نوع من التعقيد لم يشترطها المشرع عند اختيار رئيس مجلس الإقليم، حيث أوجب المشرع إجراء جولتين يتم فيها انتخاب رئيس المجلس بالأغلبية المطلقة، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية يتم إجراء جولة ثالثة يفوز فيها المرشح الذي يحصل على الأغلبية النسبية، وفي حال تساوي الأصوات يرشح الأكبر سناً. للمزيد انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه (٢٠٠٨). القانون الإداري. ج ٢. مرجع سابق. ص ٣٩١. انظر =

التعديل الصادر عام ١٩٩٠م بالإضافة لانتخاب نواب الرئيس والذي يتراوح عددهم بين ٤-١٠ أعضاء^[٢٠١] وهيئة المكتب تتألف من الرئيس ونوابه بالإضافة إلى إمكانية وجود أعضاء آخرين، وفي حال شغور مركز أي مستشار لأي سبب كان، تجري انتخابات فرعية لملء المركز في الناحية المعنية.

ويعقد مجلس المحافظة دورتين عاديتين خلال العام مدة الأولى خمسة عشر يوماً والثانية شهر واحد كحد أقصى، وتكون جلسات المجلس علنية، إلا إذا اقتضى الأمر تقرير سرية الجلسة، وتعدّ جلسات المجلس صحيحة بحضور الأغلبية المطلقة^[٢٠٢]، كما أنه يحق له عقد دورات استثنائية بناءً على طلب من الحكومة (يتم دعوته للاجتماع بمقتضى مرسوم)^[٢٠٣] أو المحافظ، أو لجنة المحافظة، أو من ثلثي أعضاء المجلس نفسه، على ألا تستمر الجلسة الاستثنائية أكثر من خمسة عشر يوماً.

٣ - لجنة المحافظة (La Commission Departement): تتبثق لجنة المحافظة عن المجلس العام للمحافظة، يُعهد إليها بدراسة بعض المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس، وهي تقوم بممارسة رقابة معينة على المحافظ، وتتألف من ٤-٧ أعضاء منتخبين في كل عام من بين أعضاء المجلس العام، وتقوم باختيار رئيس لها، وتعدّ اجتماعاتها مرة كل شهر، وتقوم بأعمال المجلس فيما بين دورات الانعقاد، كما أنها تقوم بإبداء الرأي في بعض الموضوعات التي تعرض على المجلس، وهي تعدّ جهازاً بديلاً للمجلس العام، حيث بإمكانها إتخاذ قرارات في القضايا التي يسندها إليها المجلس أو القانون^[٢٠٤].

=أيضاً عبدالله، سامي حسن نجم(٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ٢٠٥. انظر أيضاً: Rivero, Jean. et Walline, Jean(2004). **Droit administratif**. 20 ed. Paris. Dalloz. P120.

Vedel, Georges. et Delvolve, pierre(2001). **Droit administratif**. Op.cit. P372.

²⁰¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982. (ART. 24)

²⁰² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982. (ART. 24)

^{٢٠٣} الزعبي، خالد سمارة(١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٨٣.

^{٢٠٤} طلبية، عبدالله(٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٢. انظر أيضاً: موسى، مصطفى محمد(١٩٩٢). التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. مرجع سابق. ص ٣٨٢. انظر أيضاً: حسين، مصطفى حسين(د.ت). الإدارة المحلية المقارنة. مرجع سابق. ص ٤٢.

ثالثاً: الأقاليم^[٢٠٥]: تدعى (La Region) وتعدُّ الأقاليم وحدات محلية مستحدثة في فرنسا، حيث نص قانون الإدارة المحلية الفرنسي رقم /٢١٣/ لعام ١٩٨٢م على منح الأقاليم الشخصية الاعتبارية، وأصبحت بذلك تعدُّ وحدات إقليمية محلية إلى جانب المحافظات والبلديات، وفي الواقع إن الإقليم يعدُّ تنظيمًا اقتصادياً وهو بمثابة تجمعٌ لعدد من المحافظات لأغراض تنسيق جهود التنمية فيها، والمجلس الإقليمي المعروف باسم (المجلس العام للإقليم) يتشكل عن طريق الانتخاب العام والمباشر ويُسند إليه ممارسة اختصاصات محلية، كما يعدُّ رئيس المجلس الإقليمي هو العضو التنفيذي للمجلس^[٢٠٦]، لذا فهو المسؤول عن تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس، وتوقيع العقود، وإبرام الاتفاقيات باسم المجلس الإقليمي. وبالتالي تتكون هيئات الإقليم وفقاً للقانون رقم /٢١٣/ لعام ١٩٨٢م وتعديلاته من:

١ - مفوض الجمهورية في الإقليم (Commissaire de la Republique de Region): يسمى بالمحافظ (le prefet)^[٢٠٧] ويعدُّ ممثلاً للسلطة المركزية في الإقليم، كما أنه يعيَّن بمرسوم من مجلس الوزراء، وهو يمثل بصفة مباشرة الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) وكل الوزراء على مستوى الإقليم، وبالتالي فهو يشرف على المرافق القومية وكذلك المرافق الخارجية التي يتجاوز نطاقها أكثر من محافظة داخل الإقليم، وهو يمثل الإقليم أمام القضاء بالإضافة لتنفيذ سياسة الدولة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية^[٢٠٨].

^{٢٠٥} تقوم فكرة إنشاء الأقاليم على دمج المحافظات المتكاملة اقتصادياً في وحدات أكبر بغرض القيام بالدراسات والأبحاث المتعلقة بالتنمية الإقليمية وكذلك تقديم الاقتراحات الخاصة بتجديد وتنسيق الاستثمارات والمساهمة المالية في المشروعات والإنشاءات التي تمثل أهمية إقليمية مباشرة، كما أن العلاقة تبدو واضحة ما بين الأقاليم والوحدات المحلية حيث أن مجالس الأقاليم تضم ممثلين محليين مختارين من قبل مجالس المحافظات والتجمعات الحضرية. للمزيد انظر: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٣٣٢.

²⁰⁶ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982. (ART. 61)

Vedel, Georges et Delvolve, pierre (2001). Droit administratif. Op.cit. P391.

Beaud, Olivier et autres(2011). Traite de Droit Administratif. T1. Dalloz. Paris. P285.

^{٢٠٧} المادة /١/ من المرسوم رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٨٢م المتعلق بسلطات مفوض الدولة في الإقليم. لكن صدر بتاريخ ١٩٩٢/٢/٦م قانون أعاد تسمية محافظ الإقليم مرة أخرى بدلاً من مفوض الجمهورية في الإقليم. انظر: عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١٩٩.

^{٢٠٨} الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٨١. انظر أيضاً:

Chapus, Rene(1985). Droit administratif. Op.cit. P209.

٢ - مجلس الإقليم (Le Conseil Regional): يتم انتخاب أعضاء مجلس الإقليم عن طريق الانتخاب العام المباشر، وينتخب المجلس من بين أعضائه رئيساً له لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد^[٢٠٩]، حيث يبلغ عدد أعضاء هذا المجلس ما بين ٢٥-٥٠ عضواً ومستشاراً، كما يملك المجلس سلطة اتخاذ القرارات بصفة نهائية، ويقع على عاتق رئيس مجلس الإقليم تنفيذ هذه القرارات^[٢١٠]. ومدة العضوية في المجلس هي ست سنوات يخضع بنهايتها انتخاب جميع الأعضاء مجدداً، ولاسيما بعد أن ألغى القانون الصادر في ١١/١٢/١٩٩٠م التجديد النصفى لعضوية مجلس الإقليم، والجدير بالذكر أنه في انتخابات ١٩٩٢م لم يحدث تعديل في نظم الانتخاب لكن التعديل كان في عدد المستشارين وتوزيع مقاعدهم بين المحافظات^[٢١١].

٣- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية (Le Comite Economique et Social): تعد هذه اللجنة مجلساً استشارياً، حيث يقع على عاتقها مهمة وضع وتنفيذ الخطة الاقتصادية للإقليم في ضوء التوجيهات العامة، وهي تقوم بانتخاب رئيسها ومكتبها، ويقوم مفوض الجمهورية في الإقليم بوضع جدول أعمالها. وقد تبذلت تسمية هذه اللجنة بعد صدور قانون ١٩٩٢/٢/٦م إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي^[٢١٢].

٤ - لجنة القروض (Le Comite de Prets): استحدثها المشرع بالقانون الجديد رقم ٢١٣/ لعام ١٩٨٢م وهي تتكون من الأعضاء في الوحدات كافة ضمن دوائر الإقليم (مندوبون يمثلون الأقاليم والمحافظات والبلديات) للمهام المالية والمتعلقة بالقروض، ويعد أمين الخزانة العامة للإقليم ممثلاً لهذه اللجنة، وهو يتبع كلاً من وزير الاقتصاد والمالية ومفوض الجمهورية في الإقليم، وهي تختص بإبداء الرأي والتوجيهات بكيفية استثمار

²⁰⁹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982. (ART. 71)

²¹⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982. (ART. 59)

^{٢١١} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٣٣٦.

^{٢١٢} جورج فوديل، بيار دلفولفيه (٢٠٠٨). القانون الإداري. ج ٢. مرجع سابق. ص ٣٩٦. انظر أيضاً: عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ٢٠٣. انظر أيضاً:

Deviller, Jacqueline Morand (1999). Cours de Droit Administratif. Op.cit. P164.

القروض المقدمة من الصندوق العام للودائع أو من الصندوق الخاص بمساعدات التجمعات المحلية^[٢١٣].

وليس هناك من مجافاة بين عضوية المجلس المحلي ورئاسته، وبين مجلس البرلمان أو مجلس المحافظة، بينما لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس بلدي واحد^[٢١٤]، كما لا يجوز الجمع بين هذه العضوية وتقلد الوظائف العامة^[٢١٥]، والملاحظ أن حجم العضوية في المجالس المحلية في فرنسا يميل إلى الاعتدال أكثر منه إلى كبر حجم المجلس كما هو الحال في إنكلترا^[٢١٦].

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أنه لا يوجد في فرنسا نظام انتخابي واحد معمول به في اختيار جميع أعضاء المجالس المحلية، إنما يوجد أنظمة متعددة، حيث تخضع انتخابات أعضاء مجلس الإقليم لنظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة المكوّنة بالتمثيل النسبي، في حين أن انتخابات مجلس المحافظة تخضع لنظام

^{٢١٣} الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٤٧. انظر أيضاً: السيد، هدى محمد عبدالرحمن (٢٠١٥). كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي. مرجع سابق. ص ٦٦. انظر أيضاً: موسى، مصطفى محمد (١٩٩٢). التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. مرجع سابق. ص ٣٧٦.

^{٢١٤} لا يمكن للشخص أن يكون عضواً في أكثر من مجلس بلدي وإذا تحققت هذه الحالة فعلى المنتخب خلال مدة عشرة أيام ابتداءً من إعلان نتيجة الانتخابات أن يقوم بإعلان اختياره كعضو في إحدى هذه المجالس، ويوجه هذا الإعلان إلى حاكم المقاطعة، وإذا انقضت هذه الفترة ولم يتم بإعلان اختياره فيكون له إعلان حقه بأنه مستشار في المجلس البلدي الذي حصل فيه على تأييد أقل الناخبين، أما في حالة إعلان المحكمة الإدارية بوجود إحدى حالات التعارض المنصوص عليها في قانون الانتخابات فعلى العضو المنتخب أن يقدم استقالته خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه الإعلان، وفي حالة الطعن أمام مجلس الدولة بإحدى حالات التعارض المنصوص عليها فإن العضو المنتخب لا يقدم استقالته، بل يمارس وظيفته كمستشار حتى تجديد المجلس البلدي في الانتخابات القادمة. وفي هذا السياق أثارت قضية كان لها بعض الصدى في الرأي العام الفرنسي حيث قام بعض المستشارين العموميين في مقاطعة (La Correze) بالإضافة إلى مستشاري مجلس بلدية باريس بالطعن في انتخاب (جاك شيراك) كعضو لمجلس مدينة (كوريز) وكان قبل ذلك قد انتخب كمستشار لمجلس بلدية باريس، ففضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٨٠/٣/١٤م برفض الطعن تأسيساً على أن إقليم مدينة باريس يشمل مجموعتين متميزتين (مجلس بلدية باريس - مجلس مقاطعة باريس) فالمشرع أنشأ مجلس ذو طبيعة خاصة ويتبين من الشروط المتعلقة بتنظيم اختصاصات ووظائف مجلس باريس أنها لم تكن تهدف إلى إعطاء أعضاء المجلس صفة مزدوجة وهي صفة مستشار مجلس بلدي وصفة مستشار عام، ومن ثم فإن أعضاء مجلس بلدية باريس لا يخضعون للحرمان الذي فرضته المادة ٢٠٨/ من تقنين الانتخابات، ويحق لهم بالتالي أن يكونوا أعضاء في المجلس العام لأي مقاطعة. انظر: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٥٨١. انظر أيضاً: حكم مجلس الدولة الفرنسي C. E. 14-3-1980, Elections au Conseil de Paris. حيث يمكن الانتماء معاً لمجلس عام ومجلس باريس نظراً لصيغة الخصوصية لهذا الأخير. انظر: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٩٨٦.

^{٢١٥} توجد وظائف معينة لا يجوز الجمع بينها وبين التفويض الانتخابي لعضوية المجالس المحلية حيث يفترض بأن هذه الوظيفة تضر بالتفويض الانتخابي، وهذا التعارض يختلف عن عدم الأهلية للترشح، لأنه لا يمنع الشخص من التقدم للانتخابات ولكنه يلزمه بالاختيار بين التفويض الانتخابي والوظيفة التي تعد غير متفقة مع صفته كعضو في مجلس محلي، فعلى سبيل المثال تعد الوظائف العسكرية من الوظائف التي تتعارض مع التفويض لمهمة مستشار عام، وكذلك موظفي الهيئات العاملة في البوليس. انظر: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). المرجع السابق.

ص ٥٧٨. انظر أيضاً: بربر، كامل (١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٦٣.

^{٢١٦} الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). المرجع السابق. ص ١١٤.

الانتخاب الفردي المقترن بالأغلبية على مرحلتين أو جولتين، بينما تخضع انتخابات المجالس البلدية لنظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة المقترنة بالأغلبية وعلى جولتين^[٢١٧]. وفي هذا الشأن نشير إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بأنه في انتخابات الكميونات التي يقل عدد سكانها عن ٣٥٠٠/ نسمة فإن أعضاء المجالس البلدية يُنتخبون بطريق الاقتراع بالقائمة ولا تُطبَّق طريقة التمثيل النسبي^[٢١٨].

وفي الواقع بالإضافة إلى الهيئة المنتخبة للمجالس المحلية، يوجد جهاز تنفيذي لا يمكن إنكار أهميته في حياة الوحدات المحلية، فمن دونه تبقى المجالس المحلية عبارة عن هياكل خاوية فاقدة للحياة، لذا لا بد أن يقرن التقرير بالتنفيذ، بمعنى لا بد من وجود إلى جانب الأجهزة المنتخبة المعبرة عن الإرادة العامة المحلية أجهزة نشطة للحركة تتركس جهدها وخبرتها وعلمها لتنفيذ ما يصدر عن المجالس المحلية من قرارات، وتضمن حسن أداء المرافق المحلية، والملاحظ أن عمال المجالس المحلية في فرنسا لم يكن ينطبق عليهم قديماً صفة المستخدم العام، بل كانوا يخضعون لقواعد القانون الخاص، إلى أن صدر حكم مجلس الدولة بتاريخ ١٣/١٢/١٨٨٩م والذي قرر في قضية (Cadot) استبعاد القانون الخاص، وأعلن اختصاصه بنظر الدعوى التي كان طرفها مهندس طرق يعمل في بلدية مرسيليا. ثم توالى بعد ذلك التشريعات المنظمة لوظيفة عمال المجالس المحلية كان أبرزها التشريع الصادر في ١٣/٧/١٩٧٢م رقم ٧٢/٦٥٨ والذي نظم نواحي عديدة تشمل كيفية الالتحاق بالوظيفة المحلية والمرتبات والترقية والجزاءات التأديبية والتدريب ومسائل أخرى. وبعد الإصلاح المحلي الذي

^{٢١٧} نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة المكوّنة بالتمثيل النسبي يعني أن تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يتناسب مع نسبة الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها القائمة في الانتخاب، أما نظام الانتخاب الفردي المقترن بالأغلبية يعني أن المرشح سيفوز بالمقعد إذا حصل على ١٥٠ من عدد الأصوات على أن لا يقل عدد الأصوات التي حصل عليها المرشح عن ربع عدد الناخبين وإذا لم يتحقق ذلك تجري جولة ثانية يفوز بموجبها المرشح الذي يحصل على أعلى الأصوات وفي حال تساوي الأصوات يفوز بالمقعد الأكبر سناً، بينما نظام القائمة المفتوحة المقترنة بالأغلبية فوفق هذا النظام إذا حصلت القائمة على ١٥٠ من عدد الأصوات فيكون لها نصف المقاعد وتوزع باقي المقاعد حسب التمثيل النسبي للقوائم الفائزة أما إذا لم تحصل القائمة على نسبة ١٥٠ فتجري جولة ثانية وتعطى القائمة التي حصلت على أعلى نسبة من الأصوات نصف المقاعد وبوزع ما تبقى من مقاعد على القوائم الأخرى حسب التمثيل النسبي. وهناك ما يُعرف بنظام القوائم مع المزج حيث يقوم الناخب بالمزج بين القوائم الحزبية المختلفة بحيث يكون له الحرية في تقديم قائمة بأسماء المرشحين الذين يختارهم من مجموعة القوائم وهذا النظام يُطبَّق في فرنسا في الانتخابات البلدية في المقاطعات التي يقل عدد سكانها عن ٣٠٠٠٠ مواطن. للمزيد حول نظم وأساليب الانتخاب في فرنسا انظر: عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ٢١١. انظر أيضاً: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ١٨٧ ومابعداها. انظر أيضاً:

Van long, Agatha. et autres (1999). Dictionnaire de Droit administratif. 2 ed. Paris. P789.

²¹⁸ C. E. 23-11- 1983. Elemun de Cezais. Req. N. 5,597.

شهدته فرنسا منذ عام ١٩٨٢م والذي شمل المستخدمين المحليين، كان هناك تشريعات عديدة تتعلق بالموظفين المحليين كان أبرزها تشريع ١٩٨٣/٧/١٣م المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين وكذلك التشريع الصادر في ١٩٩٤/١٢/٢٧م وبموجب هذه التشريعات وما استحدثته من تعديلات فإن الموظفين المحليين يخضعون لنصوص قانون الوظيفة العامة^[٢١٩].

الفرع الثاني

تشكيل الوحدات المحلية في إنكلترا

تم تقسيم إقليم الدولة في إنكلترا^[٢٢٠] إلى وحدات إدارية غير متماثلة، بحيث تشكل طبقات متفاوتة في التنظيم الإداري للدولة، وهي بذلك تختلف في طريقة تشكيل هيئاتها واختصاصاتها وطريقة الرقابة عليها، والجدير بالذكر أن الدستور الإنكليزي يعدُّ من الدساتير غير المدونة (دستور عرفي) وبالتالي لا يمكن الحديث عن تنظيم دستوري للتقسيمات الإدارية المحلية، لذا فقد تكفل المشرع بمهمة تحديد التقسيمات الإدارية، فيلاحظ أن تركيب الوحدات المحلية وتنوعها يختلف تبعاً لعدد السكان، والقوة المالية، ودرجة العمران، وطبيعة اقتصاد الوحدة المحلية، والجدير بالذكر أن تنظيم الوحدات المحلية في إنكلترا يتميز بتعدد الأنماط، حيث يوجد فيها نظام المستوى الواحد ونظام المستويين ونظام المستويات الثلاثة^[٢٢١].

وبالتالي يمكننا القول إنَّ تنظيم هيكل الحكم المحلي في إنكلترا يتسم بالتعقيد والتنوع، على عكس الهيكل التنظيمي المحلي الفرنسي، ولعله من المفيد أن نؤكد أن فهمه يقتضي إدراك التطورات المتلاحقة التي تعاقبت عليه سواء قبل صدور تشريع ١٩٧٢م -الذي دخل حيز التطبيق عام ١٩٧٤م- أو بعده.

^{٢١٩} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٣٩٠ وما بعدها.

^{٢٢٠} يطلق اسم (بريطانيا) على كل من إقليم إنكلترا وويلز واسكتلندا، بينما تسمية (المملكة المتحدة) فتطلق على الأقاليم الثلاثة السابقة بالإضافة إلى إقليم إيرلندا الشمالية، وفي دراستنا هذه سنقتصر على إقليم إنكلترا نظراً لأهميته وكذلك لتواجد الحكومة والبرلمان في هذا الإقليم.

^{٢٢١} محمد، رياض منلا (٢٠٠٥). تجربة الإدارة المحلية في سوريا الواقع والآفاق "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٨٩. انظر أيضاً: النجار، زكي (١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٨.

وكانت السمة الأبرز للهيكل المحلي قبل صدور تشريع ١٩٧٢م تتمثل في تعدد المستويات، وتتوَّع الوحدات المحلية، وكذلك تشابك الحدود والاختصاصات، فقد تمثلت الوحدات الإدارية في إنكلترا في المستويات التالية^[٢٢٢]:

١ - المقاطعة (County): تعدُّ المقاطعات من أكبر وأقدم الوحدات الإدارية، وتمثل الوريث الشرعي للمقاطعات القديمة (Shires) التي يعود تاريخها إلى القوافل السكسونية التي استقرت في البلاد، ووصل مجموع المقاطعات في إقليم إنكلترا إلى ٤٧/ مقاطعة، وتسمى المقاطعة الإدارية تمييزاً لها عن المدن في مستوى المقاطعات، وهي وحدة رئيسية في نظام الحكم المحلي في إنكلترا، وتتباين المقاطعات من حيث حجمها ومساحتها ومواردها المالية، ويتم إنشاء المقاطعة وتعديل حدودها بمقتضى تشريع برلماني، ويتألف مجلس المقاطعة من ٦٠-٨٠ عضواً، والملاحظ أن مجلس المقاطعة هو الذي يكون له الشخصية المعنوية، بحسبان أن أعضاء المجلس هم الذين يشكلون الهيئة المتمتعة بتلك الشخصية وليس السكان، وهذا الأمر يختلف عن وضع المديرية الفرنسية التي تتمتع كجماعة محلية بشخصية معنوية وليس لمجلسها أن يعدَّ ممثلاً قانونياً للهيئة المحلية.

٢ - المدينة في مرتبة المقاطعة (County Boroughs): هي وحدة إدارية تقع في النطاق الجغرافي للمقاطعة لكنها تعدُّ مستقلة عنها إدارياً (يطلق عليها أحياناً تسمية المدن التجارية) وقد وصل عددها عام ١٩٧٢م إلى ٨٢/ مدينة، وهي تنشأ أو تتبثق من المدينة البلدية التي يصل عدد سكانها إلى (١٠٠٠٠٠ نسمة فأكثر) وذلك بمقتضى تشريع برلماني، رغم أن كثيراً من المدن القديمة اعتمدت في نشأتها على براءات ملكية لثبوت شخصيتها. ويتألف مجلس المدينة من ٣٠-٦٠ عضواً، ولا بد من الإشارة إلى أن هذه المدن لا يثبت لمجلسها

^{٢٢٢} عبدالله، سامي حسن نجم(٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١٨٠. انظر أيضاً: اسماعيل، محمد أحمد(٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. الإسكندرية. المكتب الجامعي الحديث. ص ٦٧. انظر أيضاً: الزعبي، خالد سمارة(١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٥. انظر أيضاً: الطهراوي، هاني(٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ٢٣٣. انظر أيضاً: حسين، مصطفى حسين(د.ت). الإدارة المحلية المقارنة. مرجع سابق. ص ٥٩. انظر أيضاً: حمدي، عادل محمود(١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٦٧.

الشخصية المعنوية وإنما لمجموع سكانها، حيث ينحصر دور المجلس في التعبير عن إرادة هؤلاء السكان. وتشكل المدن في مستوى المقاطعات مستوى محلياً واحداً على غرار المقاطعة، لكنها لا تتضمن مستويات داخلية وإن كان يمكن تقسيمها إلى أحياء من أجل الانتخابات.

٣ - المدينة العادية التي ليست في مستوى المقاطعة أو ما تسمى بالمدن البلدية (Municipal Boroughs): وهي تقع أيضاً في النطاق الإداري للمقاطعة وتتشأ بموجب ميثاق ملكي^[٢٢٣]، لكن منذ عام ١٩٥٩م أصبح بالإمكان إنشاء مدن بطريق لائحي، بناءً على أمر من وزير الإسكان والحكم المحلي بالتوافق مع قرار البرلمان، وتعدّ المدينة البلدية من الوحدات الإدارية العريقة في إنكلترا، وهي عبارة عن تجمعات قديمة ذات أهمية معيّنة^[٢٢٤]. وهذه المدن لا تكتسب وضعاً مميزاً مستقلاً عن المقاطعة، ويمكنها الحصول على لقب مدينة لأسباب تاريخية أو لأهميتها العددية، وقد بلغ عددها قبل عام ١٩٧٢م حوالي ٢٧٠/مدينة، والشخصية المعنوية تكتسبها هذه المدن وتثبت لمجموع سكان المدينة وليس لمجلسها، فالمجلس يعدّ بمثابة عامل للهيئة البلدية ويتصرف باسم الهيئة في كل الأعمال القانونية التي يتخذها.

٤ - المراكز الحضرية والمراكز الريفية (Urban and Rural Districts): يعدّ المركز الحضري نطاقاً مهنيّاً يتميّز بخصائص حضرية، فهو عبارة عن وحدة محلية تكون بمنزلة الوسط بين المدينة والقرية، في حين يتكون المركز الريفي من أبرشية أو أكثر، وهذه المراكز بالأصل كانت عبارة عن وحدات لأغراض الصحة العامة منذ صدور قانون الصحة العامة (Public Health Act) عام ١٨٧٥م ثم أصبحت بعد ذلك ضمن وحدات الحكم المحلي. وهي تتشأ بموجب تشريع برلماني، وفي عام ١٩٧٢م بلغ عدد المراكز الحضرية ٥٣٥/والمراكز

^{٢٢٣} الفرق بين الميثاق الملكي (Charter Corporation) وبين التشريع البرلماني (Statutory Corporation) لا يكمن فقط في أن الأول يصدر عن الملك والثاني يصدر عن البرلمان، بل هناك أهمية خاصة في أن الأول يُمنح للهيئة المحلية ذاتها والتي تشكل كياناً واحداً يضم مجموع السكان متقلداً تسمية محددة، بينما الثاني يتم منحه للمجلس المحلي ذاته. انظر:

Cross, C. A. (1959). **Principals of Local Government**. London. P3.

^{٢٢٤} تنبئ قانون الحكم المحلي لعام ١٩٣٣م مبدأ تطوّر الوحدات الإدارية بحيث يمكن أن تتحول الوحدات الإدارية الأدنى إلى وحدات إدارية أعلى إذا زاد عدد سكانها عن حد معين، بمعنى أن المدينة البلدية يمكن أن تتحول إلى مدن ذات مستوى المقاطعات إذا زاد عدد سكانها عن مئة ألف نسمة، لكن المشرّع الإنكليزي أوقف تطبيق هذا المبدأ بموجب القانون الصادر عام ١٩٥٨م. انظر: عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١٨٢. انظر أيضاً: الطهراوي، هاني (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ٢٣٥.

الريفية /٤٧٣/ ولا بدّ من الإشارة إلى أن المراكز الريفية بإمكانها أن تتحول إلى مراكز حضرية أو إلى مدن متوسطة، لكن يقتضي ذلك صدور قرار من مجلس المقاطعة المعنية وتحت رقابة وزير الإسكان والحكم المحلي.

٥ - المدينة الريفية: لا تختلف كثيراً عن الأبرشية الريفية، وهي بالأصل كانت مدينة بلدية تغيّرت صفتها القانونية نتيجة ضمها إلى نطاق إحدى المراكز الريفية، نظراً لصغر حجمها أو لضعف مواردها المالية، وهي تنشأ بموجب ميثاق ملكي^[٢٢٥].

٦ - الأبرشية (Parishes): تعدّ أصغر وحدات الحكم المحلي ومن أكثرها قدماً، وهي تقسيمات صغيرة وغير متساوية وقليلة في عدد السكان، تدار بشكل مباشر من قبل جمعية الناخبين، ويمكن للأبرشيات أن تصبح مركزاً حضرياً إذا بلغ عدد سكانها (١٠٠٠٠ نسمة) وأصبحت بيئتها ذات طبيعة حضرية، ويتم ذلك بمقتضى قرار من مجلس المقاطعة يصدّق عليه وزير الإسكان والحكم المحلي، ويتألف مجلس الأبرشية من ٣٠-٥ عضواً. وقد بلغ عدد الأبرشيات الريفية حوالي /٧٥٠٠/ مجلس أبرشية و /٣٣٠٠/ جمعية أبرشية، والشخصية المعنوية تثبت لمجلس الأبرشية وليس لاجتماع الأبرشية، كما أن الذمة المالية تكون في عهدة جهاز تمثيلي يتألف من أعضاء مجلس المركز الريفي المنتخبين بالإضافة إلى رئيس جمعية الأبرشية^[٢٢٦].

بناءً على ما سبق نلاحظ أن الهيكل الإداري المحلي كان يتسم بالتعقيد والتنوع، إضافة إلى أن حجم واتساع الوحدات المحلية لم يكن متطابقاً مع الأوضاع المستجدة والتطور الديموغرافي، ولا سيما وأنه كان هناك نزاع حاد بين المقاطعات والمدن في مستوى المقاطعات، وهو ما ذكرته لجنة الإصلاح المحلي (لجنة مود) في تقريرها بأن كل إنشاء جديد لمدينة في مستوى المقاطعة يعني اقتطاع جزء هام من مصادر المقاطعة، خاصة مع الاتساع المتزايد لهذه المدن بفضل التطور والثورة الصناعية، كما أن ضعف مصادر التمويل للأبرشيات أجبرها على تحويل جانب كبير من اختصاصاتها إلى غيرها من الوحدات الأكثر اتساعاً، بالإضافة إلى أن التفريق بين

^{٢٢٥} ميخائيل، ظريف بطرس (١٩٦٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ١٩٥.

^{٢٢٦} إن الأبرشيات بحسبانها وحدات محلية لا توجد إلا في المراكز الريفية دون المراكز الحضرية أو المدن المتوسطة -ألغيت منذ تشريع عام ١٩٣٣م- وإذا ما وجدت فلا يكون لوجودها معنى في إطار هيكل الحكم المحلي، وهذا الأمر ذاته ينطبق على الدوائر والكتنونات الفرنسية. انظر: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٨١.

الريف والمدينة كان مثار شكوى من قبل المجتمع الإنكليزي، كما كان هناك تشتت واضح في أرقام السكان الموزعين، بحيث أنه لا بدّ من وجود حد أدنى وحد أقصى يجب توافره بالنسبة لكل وحدة للوفاء بالأعباء الملقاة على عاتقها، ولقد أدرك الإنكليز أن استمرار الوحدات المحلية بصورتها القديمة بات أمراً لا يمكن قبوله، نظراً لفقدانها القدرة على الاضطلاع بالمهام المنوطة بها، وعلاوة على أن غالبية الوحدات لم تكن قائمة على اعتبارات فنية أو أسس علمية^[٢٢٧]. لذا جاء التشريع الجديد لعام ١٩٧٢م متضمناً تنظيمًا جديداً للوحدات المحلية، وقد اتسم بأنه أكثر بساطة مما كان عليه الحال سابقاً، وإن كان أقل طموحاً عما كان متوقعاً، من خلال الخلاصة والتوصيات الواردة في تقرير لجنة مود، حيث أصبحت الوحدات المحلية تتمثل على الشكل التالي^[٢٢٨]:

١ - المستوى الأول: توجد في هذا المستوى المقاطعات ويبلغ عددها ٤٥/ مقاطعة وهي تنقسم إلى

مجموعتين:

أ - مقاطعات بالغة التحضر (Metropolitan Counties)^[٢٢٩] ويبلغ عددها ٦/ مقاطعات.

ب - مقاطعات عادية (Non-Metropolitan Counties) ويبلغ عددها ٣٩/ مقاطعة.

والفارق بين هذين النوعين من المقاطعات أن المقاطعات بالغة التحضر تعدّ أكثر حضرية من المقاطعات العادية، وتتواجد فيها كثافة سكانية أكثر، وتتسم بالطابع الصناعي والتجاري، وتنقسم هذه المقاطعات بدورها إلى مراكز حضرية ومراكز غير حضرية يطلق عليها أحياناً تسمية الأحياء أو المدن، ويصل مجموعها في المقاطعات الست إلى ٣٦/ مركزاً. بينما تكون المقاطعات العادية مزيجاً بين الريف والمدينة، وهي تقع خارج

^{٢٢٧} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٨٤.

^{٢٢٨} برير، كامل (١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٦.

^{٢٢٩} المتروبوليتان (Metropolitan County) ينصرف هذا المصطلح إلى معنى المقاطعة أي التقسيم الإداري في الحكم المحلي، وهي عبارة عن مساحة الأرض والسكان والتي تقع فيها مدينة رئيسية (Metroplis) أي عاصمة المقاطعة. انظر: شكري، فهمي محمود (١٩٩٣). نظام الحكم المحلي في بريطانيا. مرجع سابق. ص ٦٨.

مدينة لندن الكبرى والمقاطعات الحضرية، وهي أقل كثافة في عدد السكان، وتنقسم هذه المقاطعات بدورها إلى مراكز غير حضرية يبلغ مجموعها حوال ٢٩٦ / مركزاً^[٢٣٠].

يتكون مجلس المقاطعة من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام المباشر من الشعب، ويختلف هذا العدد من مقاطعة لأخرى بحسب التقسيمات الانتخابية، لكن بشكل عام تضم مجالس المقاطعات عدداً يتراوح بين ٧٠ - ١٠٠ عضو، ومدة العضوية هي أربع سنوات بالنسبة لكل المقاطعات، ويتم التجديد بالكامل في نهاية المدة، حيث لا يوجد تجديد جزئي، ويتم انتخاب رئيس المجلس^[٢٣١] لمدة سنة بواسطة أعضاء المجلس وبالمثل كذلك يتم انتخاب نائب الرئيس^[٢٣٢]، ويعقد المجلس اجتماعات سنوية تكون محدّدة بزمان معيّن، ويجتمع في كل مناسبة تقتضيها الضرورة لقضاء أعماله، واجتماعات المجلس تكون علنية مفتوحة للامة^[٢٣٣]، ولكن يستطيع المجلس أن يصدر قراراً بعقد اجتماعاته بسرية، إذا كانت العلنية من شأنها إلحاق الأذى بمصالح عامة بسبب خصوصيتها أو سريتها. وتنتهي مدة العضوية قبل بلوغ أجلها القانوني إما بالوفاة، أو بالاستقالة، أو بسبب غياب العضو عن حضور الاجتماعات بغير عذر مقبول لمدة ستة أشهر.

٢ - المستوى الثاني: ويشمل هذا المستوى على المراكز التي تلي المقاطعات، سواء كانت متروبوليتان أو غير متروبوليتان، والغاية من وجود هذه المراكز هو إلغاء التعقيد الذي اتسم به النظام القديم، والذي كان يشمل المدن المتوسطة أو المدن التي ليست في مستوى المقاطعات، حيث كانت تشكل جزءاً إدارية مستقلة داخل التقسيم الجغرافي للمقاطعات، وكذلك المراكز الحضرية والريفية التي كانت تمثل العمود الفقري للمستوى الثاني

^{٢٣٠} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ١١٦. انظر أيضاً: عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١٨٣.

^{٢٣١} قبل صدور تشريع عام ١٩٧٢م كان يتم اختيار رئيس المجلس من خارج نطاق أعضاء المجلس لكن هذه الصورة تلاشت بعد صدور تشريع ١٩٧٢م. انظر: صادق، صلاح (١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. ص ٢٦٨.

²³² Local Government Act 1972. (ART. 3 - 4 - 5)

^{٢٣٣} المشرّع الإنكليزي أصدر في عام ١٩٨٥م قانوناً يسمى (Local Government Access to Information Act) أنشأ بموجبه نظاماً يخول الجمهور حق حضور الاجتماعات التي تعقدها المجالس المحلية وحق الاطلاع على تقاريرها ووثائقها، باستثناء حالات معينة حددها القانون المذكور (كأن تكون المعلومات التي ستناقش في الاجتماعات واردة إلى المجلس المحلي من الوزارات المركزية واشترطت الأخيرة عدم اطلاع الجمهور عليها، أو إذا كانت المعلومات التي ستناقش في المجلس مما نص القانون أو حكم محكمة قضائية على اعتبارها سرية ...) انظر: زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٤٩.

سابقاً. فبالنسبة للمراكز التي تكون في الإطار الجغرافي للمقاطعة المتروبوليتان فقد بلغ عددها ٣٦/ مركزاً، أما المراكز الواقعة في نطاق المقاطعات غير المتروبوليتان فقد وصل عددها إلى ٢٩٦/ مركزاً ويختلف عددها من مقاطعة لأخرى وكذلك تتنوع في عدد سكانها^[٢٣٤]. وأعضاء مجلس المركز منتخبون بالاقتراع العام المباشر من الشعب، ويضم كل مجلس بين ١٠ - ٥٠ عضواً، ومدة العضوية هي أربع سنوات، لكن فيما يتعلق بمجالس المراكز الميتروبوليتان فإنه يطبق عليهم نظام التجديد الجزئي لثلث الأعضاء كل سنة باستثناء السنة الرابعة التي ينعقد فيها انتخاب مجلس المقاطعة، أما بالنسبة لمجالس المراكز الريفية فإن لديها إمكانية الاختيار بين نظام التجديد الجزئي أو نظام التجديد الكامل المطبق على مجالس المقاطعات^[٢٣٥]. والمجلس يختار من بين أعضائه الرئيس ونائب الرئيس كما هو الحال في المقاطعات.

٣ - المستوى الثالث: احتفظ التشريع الجديد بالأبرشيات كما كانت في التشريع القديم، حيث هناك أبرشيات لها مجالسها وأخرى لها اجتماعاتها بحسب عدد السكان وتمارس اختصاصات بسيطة^[٢٣٦]، ويبلغ عدد أعضاء مجالس الأبرشيات خمسة أعضاء، يتم انتخابهم كل أربع سنوات عن طريق الاقتراع العام بالأغلبية البسيطة، والتجديد يكون كلياً^[٢٣٧]، ويتم اجتماع الأبرشية مرة في العام، بينما يكون اجتماع مجلس الأبرشية أربع مرات على الأقل في السنة، لكن الفارق الذي استحدثه التشريع الجديد بالنسبة للأبرشية أن مجلس المركز حالياً هو الذي بيده الموافقة على إقامة مجالس الأبرشيات التي كانت تقع من قبل ضمن اختصاصات مجلس المقاطعة^[٢٣٨].

^{٢٣٤} برير، كامل (١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٧.

^{٢٣٥} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٢٠٤.

^{٢٣٦} بالنسبة لكيفية تحديد الأبرشيات التي تحظى بمجالس وتمييزها عن غيرها فهناك أسلوبان: الأول يتم بنص القانون ومثالها الحالات التي كانت فيها الأبرشية بلدية ريفية أو مرتبطة بمركز ريفي، أما الأسلوب الثاني فيتم عن طريق مجلس المركز وفي بعض الحالات لا يكون لهذا المركز أي سلطة تقديرية، حيث ينحتم عليه تأسيس مجلس للأبرشية وبصورة مطلقة إذا تجاوز عدد السكان ٣٥٠٠ نسمة حتى لو لم تطلب الأبرشية ذلك. انظر: صادق، صلاح (١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٢٧٠.

²³⁷ Local Government Act 1972. (ART. 15)

^{٢٣٨} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣). المرجع السابق. ص ١٢٢.

ونلاحظ من خلال التقسيم الإداري المحلي في إنكلترا أنه تقسيم غير متماثل، ويلعب الطابع الحضري والريفي دوراً مهماً في التمييز بين الوحدات المحلية، كما أن المشرع الإنكليزي حاول من خلال التشريع الصادر عام ١٩٧٢م تقليل مستويات الوحدات المحلية من خمسة مستويات إلى ثلاثة مستويات كما لاحظنا وهي المقاطعات سواء كانت حضرية أو غير حضرية، والمراكز (حضرية أو غير حضرية)، والأبرشيات. وهو بذلك حاول التخفيف من التعقيد الذي اتسم به التنظيم الإداري المحلي السابق.

والجدير بالذكر أن أهم ما استحدثه التشريع الجديد كان إلغاء نظام الشيوخ في المجالس المحلية^[٢٣٩]، وإلغاء نظام العمدة، وتعميم نظام رؤساء المجالس المحلية على مختلف الوحدات المحلية، بالإضافة إلى إلغاء التقسيمات الإدارية القديمة والاستعاضة عنها بتقسيم جديد باستثناء مدينة لندن فإن لها وضعاً خاصاً تاريخياً، الأمر الذي انعكس على وضعها التنظيمي، ويوجد لها قانون خاص صدر عام ١٩٦٣م ويطلق على مجلسها (مجلس مدينة لندن الكبرى) وتشتمل مدينة لندن الكبرى على ٣٤/ سلطة محلية تتمثل في: مجلس مدينة لندن الكبرى، ومجالس الأحياء الداخلية وعددها ١٢/ حياً، ومجالس الأحياء الخارجية وعددها ٢٠/ حياً، بالإضافة إلى مجلس مدينة لندن الأصلية^[٢٤٠]. وفي عام ١٩٨٥م صدر قانون الحكم المحلي لمدينة لندن والذي ألغى إنشاء إنشاء مجلس مدينة لندن الكبرى وتم نقل الكثير من الاختصاصات التي كان يتمتع بها إلى مجالس الأحياء اللندنية، ثم بعد ذلك صدر قانون سلطة لندن الكبرى عام ١٩٩٩م وقد أبقى على مجالس الأحياء اللندنية وأنشأ هيئة جديدة أسماها سلطة لندن الكبرى وهي تتألف من محافظ (عمدة) لندن^[٢٤١] الذي يُنتخب من جمهور لندن

^{٢٣٩} الشيوخ: كانوا يُختارون من بين أعضاء المجلس أو من خارجه ممن تتوافر فيهم شروط العضوية، وكانت مدة الشياخة ست سنوات مع اعتزال نصف عددهم كل ثلاث سنوات، لكن نتيجة عيوب هذا النظام والتي تمثلت في البعد عن الديمقراطية واستغلال الأحزاب السياسية له وشغل أغلب مقاعد الشيوخ من أنصارها بغض النظر عن كفاءتهم لذلك فقد عمد تشريع ١٩٧٢م إلى إلغائه. انظر: صادق، صلاح (١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٢٦٩. انظر أيضاً: الصاوي، علي (١٩٩٥). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٠٩.

^{٢٤٠} الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٧. انظر أيضاً: بدران، محمد محمد (١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة - دراسة تحليلية. مرجع سابق. ص ١٩٠. انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي (٢٠٠٣). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٦٦. انظر أيضاً:

Bradley, A. W. (1988). Constitutional and Administrative Law. 10 ed. London. Longman. P375.

^{٢٤١} يعد منصب العمدة في إنكلترا منصب اجتماعي شرفي إلى حد ما، باستثناء عمدة لندن والذي يعد دوره تنفيذياً، حيث يجمع بين عمليات الإعداد والتقرير والتنفيذ والمتابعة فيما يخص أعمال المجلس المحلي. انظر: عطوة، أشرف حسين (٢٠١٧). نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري. مرجع سابق. ص ٣٠٥.

بشكل مباشر، ومجلس محافظة لندن الذي يتكون من ٢٥/ عضواً يتم انتخابهم لمدة أربع سنوات، ويتم انتخاب الرئيس ونائب الرئيس من بين الأعضاء^[٢٤٢].

بالإضافة لذلك استحدث التشريع الجديد ما يسمى (هيئة مفوضية إقليمية) مهمتها الإشراف وفحص المساحات المحلية الواقعة تحت نفوذ السلطة المحلية التي تشرف عليها هذه المفوضية، كما أنها تتولى تدقيق أسماء المناطق والأقسام للسلطات المحلية الخاصة بالانتخابات المحلية، وكذلك تتولى الإشراف على الانتخابات المحلية، وأسماء أعضاء المجالس، وكل ما يتعلق بإجراءات الانتخابات كالإحصائيات. كما أن لها اختصاصات استشارية، بحيث تقوم برفع تقاريرها وما تتضمنه من اقتراحات وتوصيات حول الهياكل التنظيمية للحكم المحلي، أو مستلزمات العمل، أو إجراءات وتعديلات الانتخابات... إلخ. وذلك إلى الحكومة المركزية بعد التشاور مع السلطة المحلية المعنية^[٢٤٣].

ولا بد من الإشارة إلى أن المجالس المحلية في إنكلترا تتشكل من فئتين (المنتخبين - الموظفين)^[٢٤٤] فقد نص قانون الحكم المحلي الصادر عام ١٩٧٢م على تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية، ويتم انتخاب أعضاء

^{٢٤٢} صدر قانون سلطة لندن الكبرى في ظل حكومة حزب العمال برئاسة (توني بلير) والذي قدم في سنة ١٩٩٨م قانون استفتاء جمهور لندن حول إعادة إنشاء سلطة جديدة للحكم المحلي في لندن، وجاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة، وعلى إثرها قدمت الحكومة مشروع قانون سلطة لندن الكبرى وصدر عام ١٩٩٩م (عُدل هذا القانون بموجب قانون سلطة لندن الكبرى لعام ٢٠٠٧م وقانون المحلية لعام ٢٠١١م) وتم إجراء انتخابات عمدة لندن ومجلس محافظة لندن للمرة الأولى عام ٢٠٠٠م وبعد منصب عمدة لندن (المحافظ) منصباً تنفيذياً جديداً استحدثه قانون عام ١٩٩٩م حيث يتم انتخابه بشكل مباشر من جمهور لندن، وهو يختلف عن منصب رئيس المجلس الذي ينتخب من قبل المجلس في أول اجتماع يعقده. وقد سّع قانون سلطة لندن الكبرى لعام ٢٠٠٧م من واجبات وصلاحيات العمدة كما منحه سلطات إضافية فيما يتعلق بالتخطيط والتنمية المحلية. انظر: عبدالله، سامي حسن نجم(٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١٨٧. انظر أيضاً: الطهراوي، هاني(٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ٣٠٧. انظر أيضاً: Hilaire, B.(2013). Constitutional & Administrative law. 10 ed. New York. Routledge. P255.

Hawke, Neil(1998). Introduction to Administrative Law. London. Cavendish Publishing Limited. P41.

^{٢٤٣} شكري، فهمي محمود(١٩٩٣). نظام الحكم المحلي في بريطانيا. دار الحكمة للطباعة والنشر والتوزيع. ص ٩٤.

^{٢٤٤} يوجد إلى جانب الجهاز التقرييري للمجلس المحلي واللجان جهاز تنفيذي يشارك في الإدارة ويتكون من موظفين محليين مسؤولين عن الأعمال التنفيذية والإدارية، يتم تعيينهم عن طريق المجلس المحلي بمقتضى عقود توظيف أو وفقاً لطرق التوظيف التي تحتاج إلى موافقة السلطة المركزية، ويعد موضوع الموظفين المحليين من أهم ما تعالجه دراسات الحكم المحلي، ولا سيما أن الموظف الإداري يسهم بثلاث أمور هي: الخبرة والاستدامة وضمان حيده الرأي والتنفيذ، وهي أمور قد لا تتوافر في السلطات المنتخبة، ويرأس الجهاز التنفيذي موظف مهمته التنسيق والإشراف على هذه الأعمال التنفيذية وضمان مشروعيتها، والمشرع الإنكليزي تبنى وفق قانون ١٩٧٢م وظيفة المدير التنفيذي (Chief Executive Officer) بحيث يكون هو رئيس هيئة العاملين والمسؤول عن الإدارة التنفيذية، ويتولى التنسيق بين مختلف إدارات المجلس، وحضور اجتماعاته ولجانه المختلفة. انظر: الخلايلة، محمد علي(٢٠١٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. مرجع سابق. ص ٧٦. =

المجالس المحلية بطريق الاقتراع السري المباشر، وفقاً لنظام الانتخاب الفردي وبالأغلبية النسبية على دور واحد، بحيث يفوز المرشح بالمقعد في الدائرة الانتخابية من الدور الأول والوحيد إذا حصل على أكثر الأصوات عدداً بصرف النظر عن مجموع الأصوات التي حصل عليها باقي المرشحين مجتمعين^[٢٤٥]، وفي عملية الانتخابات تقسم المقاطعات والمراكز إلى أحياء، ويمثل كل حي منها بين ثلاثة وتسعة أعضاء في المجلس. أما بالنسبة لرئيس المجلس فإنه يتم انتخابه بطريق غير مباشر^[٢٤٦]، فالأعضاء المنتخبون يختارون من بينهم رئيساً للمجلس، ويسمى رئيس المجلس (Chairman) وأحياناً يسمى العمدة (Mayor) في البلديات والمدن الكبيرة نسبياً، كما يتم انتخاب نائب للرئيس من بين أعضاء المجلس المنتخب.

أما بالنسبة للموظفين أو عمال المجالس المحلية فإن مقتضيات التطور وتنوع الخدمات استدعى استخدام أناس متخصصين في هذه الشؤون، لذلك فقد تُرك للمجالس المحلية أن تقوم بتعيين من تراه مناسباً ولازماً وفقاً لاحتياجاتها، وحيث أن الثابت عدم وجود تشريع إجباري موحد لتنظيم أوضاع موظفي الوحدات المحلية، وإنما يوجد نوع من التنظيم النموذجي لمستخدمي البلديات متروك أمر تبنيه لإرادة الوحدات المحلية وفق تقديرها، كما أن علاقة الموظفين المحليين تعدّ علاقة تعاقدية مع الوحدات المحلية وفقاً لقواعد القانون العام، وبالتالي الموظف يعدّ وكيلاً عن الإدارة يعمل باسمها ولصالحها، ولا يُسأل الموكل عن أعمال الوكيل إلا في حدود بنود عقد الوكالة، فإذا تجاوز الموظف حدود صلاحياته الواردة في العقد يغدو مسؤولاً مسؤولية شخصية عن الأضرار التي تسبب بها للغير^[٢٤٧]. والملاحظ أن المشرّع الإنكليزي أجاز الجمع بين عضوية المجالس المحلية ووظائفها التنفيذية^[٢٤٨]. غير أنه يوجد قيودان على حرية المجالس المحلية في الاستئثار بشؤون الموظفين المحليين وهما: تدخل المشرّع أحياناً لوضع بعض القواعد واجبة الاتباع في شؤون الموظفين المحليين عبر تشريعات صادرة

=انظر أيضاً: صادق، صلاح (١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٢٩١. انظر أيضاً: Punnett, R. M. (1978). British Government and Politics. 3 ed. London. P386.

^{٢٤٥} بدران، محمد محمد (١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة - دراسة تحليلية. مرجع سابق. ص ٢٤١.

Local Government Act 1972. (ART. 6)

²⁴⁶ Local Government Act 1972. (ART. 3)

^{٢٤٧} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٢٠٩. انظر أيضاً: نحيلي،

سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. منشورات الجامعة الافتراضية السورية. ص ١٠٧.

^{٢٤٨} الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١١٣.

عنه، وكذلك ما يسمى بنظام المساومة الجماعية الذي يحرم الوحدة المحلية المختصة أن تكون طليقة اليد فيما يتعلق بشؤون موظفيها دون الاتفاق مع النقابات التي ينتمي إليها هؤلاء الموظفون المحليون.^[٢٤٩]

كما لا بد من الإشارة إلى أن النظام المحلي الإنكليزي يعتمد على نظام اللجان التي تدير المجالس المحلية^[٢٥٠]، وهي تعد بمثابة الجهاز الرئيسي الذي يشرف على عمليات التنفيذ ويُسأل عنها^[٢٥١]، حيث تضطلع اللجان بدراسة المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها وترفع توصياتها إلى المجلس المحلي، والذي بدوره لا ينظر أو يبت في أي مسألة قبل دراستها من اللجنة المختصة، وبناءً على ذلك تتضح أهمية المهام التي تمارسها هذه اللجان، سواء كانت مهام تحضيرية أم تنفيذية أم إشرافية... إلخ. لذلك كان هناك حاجة لعدد كبير من الأعضاء لكي تقوم هذه اللجان بأعمالها بكفاءة وفاعلية. ويمكن للمجالس المحلية بمختلف مستوياتها إنشاء ما تراه مناسباً من لجان، ولكنها تلتزم قانوناً عند إنشائها لجاناً معيّنة بأن يكون أعضاؤها من داخل المجلس، فعلى سبيل المثال (لجنة المالية) وذلك نظراً لأهمية وحساسية المهام الموكلة إليها والتي تتطلب التمثيل المحلي من جانب الشعب الذي يتحمل الأعباء الضريبية، كذلك (لجنة التعليم) والتي يجب أن تضم أشخاصاً ذوي خبرة وعلم ودراية بشروط وحالة التعليم في المنطقة^[٢٥٢].

وفق ذلك يمكن لنا القول إنَّ اللجان تمثل الهيئة التنفيذية، أو بمعنى الذراع التنفيذي للمجالس المحلية، من خلال امتلاكها للكفاءات والخبرات، فضلاً عن أنها تفسح في المجال لاختيار أشخاص تتمتع بالكفاءة والدراية، لكن هؤلاء الأشخاص يحجمون عن الدخول في معترك العملية الانتخابية. بالمقابل ما يؤخذ

^{٢٤٩} زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٢١.

²⁵⁰ Local Government Act 1972, (Art. 101, 102).

^{٢٥١} طلبية، عبدالله (٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٨٤.

- يقول الفقيه الإنكليزي (بيتر ريتشارد): "إنصافاً للحقيقة فإنه حتى في أصغر الهيئات المحلية لا يمكن بحث ودراسة كل تفاصيل الأعمال في اجتماعات المجلس، لهذا يلجأ المجلس إلى تكوين اللجان، وتتوفر لهذه اللجان ميزة التخصص، كما أنها توفر قدراً كبيراً من وقت وجهد الأعضاء المنتخبين والموظفين في إدارات هذه المجالس". مشار إلى ذلك لدى: الطهراوي، هاني (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ٢٥٩.

^{٢٥٢} عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١٨٨. انظر أيضاً: شكري، فهمي محمود (١٩٩٣). نظام الحكم المحلي في بريطانيا. مرجع سابق. ص ١٠٤. انظر أيضاً:

Bradley, A. W. (1988). Constitutional and Administrative Law. Op.cit. P387.

Punnett, R. M. (1978). British Government and Politics. Op.cit. P388.

على موضوع اللجان هو أن الجدل واختلاف الآراء بين أعضاء اللجنة الواحدة قد يؤخر من سرعة العمل التنفيذي، وقد يبرر بعضهم أن هذا التأخير هو ثمن تطبيق الديمقراطية. لذلك نجد دولاً أخرى مثل فرنسا أسندت مهمة تنفيذ قرارات المجالس المحلية لشخص واحد هو المحافظ أو العمدة.

ويمكن القول بشكل عام إنّه من نتائج الاتجاه العام للإصلاحات الأخيرة هو تعزيز الوعي القانوني لصانعي القرار في الحكومة المحلية، وكذلك تعزيز الرقابة القضائية كإحدى نتائج التغييرات العديدة التي تم إدخالها في إعادة تنظيم وظائف السلطة المحلية، وتعزيز المساءلة عبر آليات لتقديم الحكومة المحلية لتكون أكثر عرضة للإشراف القضائي^[٢٥٣].

ولا بد من الإشارة إلى أن الحكومات المتعاقبة أدخلت إصلاحات على كل من هيكل وسلطات الوحدات المحلية، مع إصلاحات هيكلية كبيرة خلال الستينيات والسبعينيات والثمانينيات والتسعينيات، وهي تمثل مجموعة معقدة من التشريعات، ويمكن القول إنّ قانون الحكم المحلي لعام ٢٠٠٠م بصيغته المعدلة هو القانون الأساسي المنظم حالياً للحكومة المحلية في إنجلترا، تم تعديل هذا القانون بشكل كبير من قبل قانون المحلية الصادر عام ٢٠١١م والذي كان الهدف الرئيسي منه نقل المزيد من السلطات إلى الوحدات المحلية وإعطاء المجتمعات المحلية سيطرة أكبر على قرارات السلطة المحلية، كما منح قانون ٢٠١١م السلطات المحلية في إنجلترا ما يسمى "قوة الاختصاص العامة" هذه القوة تعطي الوحدات المحلية السلطات القانونية للتصرف بالطريقة نفسها التي يتصرف بها الفرد، بشرط ألا يتعارض الإجراء مع أي قيود قانونية قائمة. أما بالنسبة لنظام اللجان الذي كان الشكل التقليدي للحكومة المحلية لزمّن طويل والذي تم تنظيمه بموجب قانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٢م فنلاحظ أنه تم التخلي عن هذا النظام بموجب قانون الحكم المحلي لعام ٢٠٠٠م، لكن بالمقابل ووفق برنامج الحكومة الائتلافية سنة ٢٠١٠م فقد سُمح بالعودة إلى نظام اللجان إذا اختارت السلطات المحلية اعتماده^[٢٥٤].

²⁵³ Pratchett, Lawrence and Wilson, David(1996). **Local Democracy and Local Government**. London.

Macmillan Press LTD. P54.

²⁵⁴ Hilaire, B.(2013). **Constitutional & Administrative law**. Op.cit. P258.

الفرع الثالث

تشكيل الوحدات المحلية في سورية

اعتمد المشرع السوري على مبدأ الوحدة والتجانس للوحدات المحلية، بحيث يبدو كل نوع من هذه الوحدات وكأنها متشابهة في بنائها الإداري، وفي الاختصاصات المخولة لها مهما تباينت في حجم سكانها أو ظروفها الاقتصادية والعمرانية. وقد أكد الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢م في مواضع متعددة على مبدأ الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية المحلية، سواء من خلال تشكيل هذه المجالس^[٢٥٥]، أو مشاركة المواطنين في انتخاب مجالس الإدارة المحلية^[٢٥٦].

كما نصت المادة السابعة من المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية على أن الجمهورية العربية السورية تتكون من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي (المحافظة، المدينة، البلدة، والبلدية). كما نصت الفقرة الثانية من المادة ذاتها على أنه يجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة يمثلها مجلس واحد، وفي هذه الحالة يتمتع مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي "فضلاً عن اختصاصاتهما" باختصاصات مجلس المدينة ومكتبه التنفيذي. كما أن الفقرة الثالثة نصت على أن تُضم إلى المدن والبلدات والبلديات مع مراعاة الحدود الإدارية للمحافظات والمناطق والنواحي جميع القرى والمزارع التي لا تتبع أي مدينة أو بلدة أو بلدية ولا يزيد بعدها على /١٥ كم/ عن حدود مخططها التنظيمي العام المصدق، على أن تحقق فيما بينها الربط الطرقي أو الجغرافي، وتُمثل هذه القرى والمزارع في مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية وفقاً لأحكام هذا القانون. كذلك فقد نصت المادة /١٢/ من المرسوم التشريعي سابق الذكر بأن

^{٢٥٥} نصت المادة /١٣٠/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢م على أن: "تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية، ويبين القانون عددها وحدودها واختصاصاتها ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري".

- كما نصت المادة /١٣١/ من الدستور السوري على أن: "يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية واختصاصاتها وإيراداتها المالية والرقابة على أعمالها، كما يُبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها. ويكون لوحدات الإدارة المحلية مجالس مُنتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً".

^{٢٥٦} نصت المادة /٣٤/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢م على أن: "لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وينظم القانون ذلك". كما نصت المادة /١٢/ من الدستور ذاته على أن: "المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي هي عبارة عن مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع".

يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة، ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة^[٢٥٧] بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي. وبالتالي تتمثل هيئات أو مستويات الإدارة المحلية في سورية وفق الشكل الآتي:

١ - **المحافظة:** هي عبارة عن حيّز جغرافي ضمن التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية، يضم عدة مدن وبلديات وقرى ومزارع ويمكن للمحافظة أن تكون مدينة واحدة. تُحدّث المحافظات وتسمى وتُعيّن مراكزها وحدودها وتُعدّل بقانون^[٢٥٨]. ويحدد عدد أعضاء مجلس المحافظة بما لا يقل عن ٥٠ عضواً ولا يزيد عن ١٠٠ عضو، بحيث يكون هناك عضو ممثل لكل ١٠٠٠٠ مواطن^[٢٥٩]. ويكون لمجلس المحافظة مكتب تنفيذي، بحيث يكون كل عضو مكتب تنفيذي ممثلاً لكل عشرة أعضاء مجلس محافظة، وبالتالي يتألف المكتب التنفيذي من ٨ - ١٠ أعضاء، ويرأس المحافظ^[٢٦٠] المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة^[٢٦١] وتجدر الملاحظة أن هذا الأمر تنفرد به المحافظة عن بقية الوحدات الإدارية والتي يرأس المكتب التنفيذي فيها رئيس مجلس الوحدة الإدارية.

٢ - **المدينة:** هي كل مركز محافظة أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على ٥٠٠٠٠ نسمة، تُحدّث المدن وتسمى وتُعيّن مراكزها وحدودها وتُعدّل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية^[٢٦٢]، ويحدد عدد أعضاء مجلس المدينة بما لا يقل عن ٢٥ عضواً ولا يزيد عن ٥٠ عضواً، بحيث يكون

^{٢٥٧} المادة ٢/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م والتي نصت على أن: "يهدف هذا القانون إلى تنظيم انتخابات رئيس الجمهورية وتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الشعب وتنظيم انتخاب أعضاء مجالس الإدارة المحلية".

^{٢٥٨} المادة ٩/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٥٩} المادة ١٣/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٦٠} يُعيّن المحافظ ويعفى من منصبه بمرسوم ويعدّ من أعضاء السلطة التنفيذية، ولم يقيّد المشرع السوري رئيس الجمهورية في اختيار المحافظ من قبل فئة معيّنة، كما أن الدستور والقانون لم يحدد شروط لتعيين المحافظ، وهو يمثل السلطة المركزية في المحافظة ويعدّ عاملاً لجميع الوزارات، إلا أنه يقتضي أن يكون المحافظ من ذوي الكفاءة الإدارية والفنية التي تخوّله القيام بأعباء هذا المنصب. ولا يجوز الجمع بين منصب المحافظ وعضوية مجلس الشعب. وهو يشرف بصفته ممثلاً عن السلطة المركزية على عمل السلطات المحلية وجميع الأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة. انظر: صالح، محمود (٢٠١٦). **الوجيز في الإدارة المحلية**. مرجع سابق. ص ٦٦.

^{٢٦١} المواد ٢٨ - ٢٩/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٦٢} المادة ٩/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

هناك عضو ممثل لكل ٤٠٠٠ مواطن^[٢٦٣]، ويتألف المكتب التنفيذي من ثمانية أعضاء بالنسبة للمدينة التي تشكل مركز المحافظة أو التي يزيد عدد سكانها عن ١٠٠٠٠٠ نسمة، أما بالنسبة للمدن التي يقل عدد سكانها عن ١٠٠٠٠٠ نسمة فيتألف مكتبها التنفيذي من ستة أعضاء، ويرأس رئيس مجلس المدينة المكتب التنفيذي^[٢٦٤].

٣ - البلدة: هي كل مركز ناحية أو تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين ١٠٠٠١ و ٥٠٠٠٠ نسمة، تُحدّث البلديات وتسمى وتُعيّن مراكزها وحدودها وتُعدّل بقرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة^[٢٦٥]، ويحدد عدد أعضاء مجلس البلدة بما لا يقل عن ١٠ أعضاء ولا يزيد عن ٢٥ عضواً، بحيث يكون هناك عضو ممثل لكل ٢٠٠٠ مواطن^[٢٦٦]، ويتألف المكتب التنفيذي في البلدة من أربعة أعضاء، ويرأس رئيس مجلس البلدة المكتب التنفيذي^[٢٦٧].

٤ - البلدية: تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين ٥٠٠١ و ١٠٠٠٠ نسمة، تُحدّث البلديات وتسمى وتُعيّن مراكزها وحدودها وتُعدّل بقرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة^[٢٦٨]، ويتألف مجلس البلدية من عشرة أعضاء^[٢٦٩]، بينما يتألف المكتب التنفيذي للبلدية من أربعة أعضاء، ويرأس رئيس مجلس البلدية المكتب التنفيذي^[٢٧٠].

نلاحظ أن المشرّع السوري اعتمد في التقسيم الإداري للوحدات الإدارية المحلية على مبدأ أساسي يقوم على التعداد السكاني لهذه الوحدات دون النظر إلى المساحة الجغرافية، أو أي مقومات اقتصادية، لكنه

^{٢٦٣} المادة ١٣/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٦٤} المادة ٢٨/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٦٥} المادة ٩/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٦٦} المادة ١٣/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٦٧} المادة ٢٨/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٦٨} المادة ٩/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٦٩} المادة ١٣/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٧٠} المادة ٢٨/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

خرج عن هذا المبدأ^[٢٧١] عندما سمح للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية بإحداث مدينة أو بلدة لأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياحية أو أثرية أو حدودية دون التقيّد بعدد السكان. وقد أجاد المشرّع السوري بتخفيضه لمستويات الإدارة المحلية من خمسة مستويات - كما كان متبعاً وفقاً لقانون الإدارة المحلية رقم ١٥/ الصادر عام ١٩٧١م - إلى أربعة مستويات ولاسيما أن تعدد المستويات الإدارية على الصعيد المحلي يعدّ معوّقاً لطبيعة العمل المحلي، كما أن هناك اتجاهاً عالمياً اليوم نحو تخفيض عدد المستويات المحلية^[٢٧٢].

وتُشكّل مجالس الوحدات المحلية السابق ذكرها عن طريق الانتخاب العام السري والمباشر والمتساوي بموجب قانون الانتخابات العامة^[٢٧٣]، حيث تعدّ المجالس المحلية للوحدات الإدارية المنتخبة ممثلاً لإرادة الشخصية الاعتبارية، وتحدد مسؤوليتها القانونية وفق أحكام قانون الإدارة المحلية، كما تحدد مدة ولاية المجالس المحلية بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين^[٢٧٤]، ويجوز تمديدتها بصك تشريعي^[٢٧٥].

^{٢٧١} المادة ١٠/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.
^{٢٧٢} وفق وجهة نظر خبراء الأمم المتحدة حسب العديد من التقارير التي أعدت عن الأنظمة المختلفة في دول العالم والتي انتهت إلى استخلاص توصيات تقضي بتفضيل الاكتفاء بمستويين من المجالس المحلية في الدولة، الأول يكون بمثابة قاعدة شعبية لاتخاذ القرارات الكبرى والهامة المتعلقة بالشؤون المحلية، بمعنى أن هذا المجلس يكون بمثابة جمعية عامة للمواطنين للبت في المسائل الرئيسية. والثاني عبارة عن مجلس محلي لأصغر وحدة تصلح لتطبيق وتنفيذ الخدمات المحلية اللازمة بالقدر والكفاية اللازمين، بمعنى أن تشكل الوحدة نواة اقتصادية وإدارية مناسبة. انظر: فهمي، مصطفى أحمد (١٩٧٠). العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة. مرجع سابق. ص ٦.

^{٢٧٣} المادة ٨/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.
 - يُمارَس حق الانتخاب وفق مبادئ الاقتراع العام والذي يقرر لكل مواطن تحققت فيه شروط الانتخاب وذلك بصورة سرية من خلال اختيار المرشحين في غرفة سرية، ويتم على درجة واحدة دون تمييز بين الذكور والإناث. أنظر قرار مجلس الوزراء رقم (١٠م/و) تاريخ ١٦/٤/٢٠١٤م .
^{٢٧٤} يقصد بالصك القانوني بتسمية الفائزين في الانتخابات إما أن يكون مرسوماً من رئيس الجمهورية، أو قراراً من رئيس مجلس الوزراء، أو قراراً من وزير الإدارة المحلية، ولهذا الصك القانوني أثر كاشف وليس له أثر منشئ، أي أن الفوز بالانتخابات هو الذي أنشأ المركز القانوني لعضو المجلس المحلي وجاء الصك ليعلنه، وبالتالي يحضّر على المجلس المنتخب مباشرة مهامه رأساً بعد إعلان نتائج الانتخابات إلا بعد صدور هذا الصك القانوني. انظر: نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩). القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ٢٨٢.
^{٢٧٥} نتيجة ظروف الحرب التي مرت بها الجمهورية العربية السورية، وضرورة الحفاظ على مصالح الوحدات الإدارية، وتعذر إجراء الانتخابات المحلية، فقد حدث التمديد للمجالس المحلية بموجب المرسوم التشريعي رقم ٢/ لعام ٢٠١٦م والذي أوجب العمل باستمرار المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وممارسة الاختصاصات الموكلة إليها حتى تشكيل مجالس جديدة.

كذلك تحدد مدة ولاية المكتب التنفيذي لكل مجلس بأربع سنوات تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته^[٢٧٦].

كما أنه لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي^[٢٧٧]. لكن بالمقابل هل يمكن الجمع بين عضوية المجلس المحلي وعضوية مجلس الشعب؟.. نلاحظ أن مجلس الدولة السوري نص بأحد أحكامه على عدم اختصاص القضاء الإداري للنظر في الجمع بين عضوية مجلس الشعب والمجالس المحلية، حيث أن تلك المجالس هي صاحبة الصلاحية والاختصاص في هذا الموضوع والمرجع القانوني لإلغاء عضوية أحدهما^[٢٧٨]. كما أن التشريعات المتمثلة بقانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م وقانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م لم تنص على حالة منع الجمع بين عضوية مجلس الشعب والمجالس المحلية، رغم النص في المادة ١١٨/ من قانون الانتخابات العامة على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ أو عضوية مجالس الإدارة أو أي وظيفة أو عمل في الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشارك باستثناء الوزارة والتدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث وعضوية المكاتب التنفيذية للاتحادات والمنظمات الشعبية وعضوية النقابات المهنية. وبرأينا إن هذا الأمر كان لابد من أخذه بالحسبان مراعاة لعدم ازدواج العضوية، وحتى يُمنح عضو مجلس الشعب أو المجلس المحلي القدرة على القيام بواجبه بالشكل الأمثل.

وتدعى المجالس إلى الاجتماع بدورتها الأولى بقرار من وزير الإدارة المحلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور الصك القانوني بتسمية الأعضاء الفائزين، وتجتمع حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر

^{٢٧٦} المادة ٢٧/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

- أكدت المادة ٢٩/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م على ضرورة خضوع تشكيل المكاتب التنفيذية لتصديق السلطة المركزية، بحيث يصدر قرار المصادقة على تشكيل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة ولمدن مراكز المحافظات عن وزير الإدارة المحلية بالذات وهو اختصاص حصري له في هذا الشأن ولا يجوز له التفويض فيه لأي سلطة إدارية، أما قرار المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية لباقي الوحدات الإدارية فيصدر عن وزير الإدارة المحلية أو من يفوضه في ذلك، ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل تصديق هذه القرارات. ويثار تساؤل في هذا الشأن فيما لو امتنع وزير الإدارة المحلية أو من يفوضه عن إصدار قرار المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية، فالملاحظ أن المشرع لم يضع حلاً لهذه الحالة ولاسيما أنه كان من المفترض تحديد مهلة زمنية لإصدار قرار المصادقة، بحيث يصبح قرار تشكيل المكتب التنفيذي مصدقاً حكماً بعد مضي المهلة. انظر: نحيلي، سعيد. التراكوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩). القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ص ٢٨٨.

^{٢٧٧} المواد ١٥ - ١٦ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٧٨} المحكمة الإدارية العليا. القرار رقم ٦٢٤/ع/ لسنة ٢٠١٣م في الطعن رقم ٥٦١٩/ لسنة ٢٠١٣م. سجلات مجلس الدولة. غير منشور.

قرار دعوته^[٢٧٩]. هذا وينتخب المجلس بالاقتراع السري في أول جلسة يعقدها رئيساً للمجلس بالأكثرية المطلقة للحاضرين، فإن لم تحقق يعاد الانتخاب في الجلسة نفسها ويكتفى بالأكثرية النسبية^[٢٨٠]. وتعدّ جلسات المجالس علنية، ويمكن لرئيس المجلس دعوة من يراه لحضورها ما لم يطلب الرئيس أو ثلث الأعضاء جعلها سرية، وفي هذه الحال يقرر المجلس في جلسة سرية بالأكثرية المطلقة للأعضاء الحاضرين ما إذا كانت المناقشة في أي من المواضيع المطروحة أمامه تستمر في جلسة سرية أم علنية^[٢٨١].

وقد حدد قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م الشروط اللازمة لعضوية مجالس الإدارة المحلية، بأن يكون المرشح سوري الجنسية منذ عشر سنوات على الأقل، ويستثنى من شرط المدة المشمولين بالمرسوم التشريعي رقم ٤٩/ لعام ٢٠١١م (الذي ينص على منح المسجلين في سجلات أجانب الحسكة الجنسية العربية السورية). وأن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وألا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب، وغير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة، وأن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه عنها أو ناقلًا موطنه الانتخابي إليها^[٢٨٢]. والملاحظ أن المشرع السوري ونظراً للأهمية التي أولاها لمجالس الإدارة المحلية قد عدّ العضوية في مجلس الشعب والمجالس المحلية بالمستوى نفسه من حيث الشروط المطلوبة لإشغالها.

وكذلك أخذ المشرع السوري بنظرية اللجان المحلية، حيث يشكل المجلس لجاناً دائمة من أعضائه ومن غيرهم من أصحاب الخبرة والاختصاص، ويحدد النظام الداخلي طبيعة هذه اللجان وتكوينها وأسلوب عملها، وللمجلس أن يشكل عند الحاجة لجاناً مؤقتة لدراسة قضايا معينة^[٢٨٣].

^{٢٧٩} المادة ١٧/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٨٠} المادة ٢٠/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٨١} المادة ٢٣/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٢٨٢} المادة ٣٩/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٢٨٣} طلبة، عبدالله (٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٩٠. انظر كذلك المادة ٢٥/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

- حدد النظام الداخلي لمجالس الوحدات الإدارية الصادر بقرار وزير الإدارة المحلية رقم ٤٢/ تاريخ ١١/١٢/٢٠١٢م اللجان ومهامها، فبالنسبة للجان مجلس المحافظة ومجلس مركز المحافظة (لجنة التخطيط والبرامج والشؤون المالية - لجنة الشؤون الاقتصادية - لجنة الإنشاء والتعمير =

ونلاحظ من خلال دراسة الأنظمة المحلية في دول المقارنة أن نظام اللجان يعد من مميزات الحكم المحلي، وبطبيعة الحال فإن هذه اللجان تمثل الإدارات أو الأقسام المتخصصة في مجال الإدارة العامة، فوظيفتها تنبعث من قاعدة توزيع العمل ومن فكرة التخصص، فمن المؤكد أن المجلس المحلي لا يستطيع أن يمارس وظائفه دفعة واحدة وعلى مستوى واحد من الكفاءة، بل يتفرغ لرسم السياسة العامة وبالمقابل تقوم لجان متخصصة من الناحية العملية والإدارية بمعالجة موضوعات محددة وترفع بشأنها توصياتها إلى المجلس.

بالإضافة لذلك تحتاج الوحدات الإدارية إلى عاملين دائمين وكوادر فنية على مستوى من الكفاءة لتنفيذ مهامها واختصاصاتها، وقد نص المشرع السوري على أن يخضع هؤلاء العاملون في الوحدات المحلية لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤م ذلك أن هذه الوحدات تعد من الجهات العامة^[٢٨٤]. ويخضع العاملون في الوحدات المحلية إلى رئيس مجلس الوحدة الإدارية إدارياً وفنياً ومسلكياً.

لكن بالمقابل المشرع السوري لم يمنح العاملين الدائمين في الوحدات المحلية حق الترشح لعضوية مجالس هذه الوحدات، حيث نص في قانون الانتخابات العامة رقم ٥٠/ لعام ٢٠١٤م على أنه: "لا يجوز للعاملين الدائمين في ملاك الوحدة الإدارية ترشيح أنفسهم لعضوية مجلسها المحلي"^[٢٨٥]. فالمشرع عندما حجب عن العامل الحق في الترشح لعضوية المجلس المحلي في الدائرة التي يعمل فيها إنما قصد من ذلك وضع ضمانات عديدة لصحة العملية الانتخابية وسلامتها، من خلال الحرص على عدم وجود مؤثرات تقع على العاملين في الدائرة لممارسة نشاطهم الانتخابي، في إطار من الاستقلالية والحيادية بين المرشحين، ليكون الاقتراع تعبيراً صادقاً عن إرادة الناخبين، ومن ناحية أخرى حماية الوظيفة العامة من الاستغلال والمحاباة وإبعاد

= لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية - لجنة العرائض والشكاوي - لجنة الخدمات والمرافق - لجنة العلاقات العامة) أما بالنسبة لمجالس المدن والبلدات فاللجان هي (لجنة التخطيط والبرامج والشؤون المالية والاقتصادية - لجنة الإنشاء والتعمير والخدمات والبرامج - لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية - لجنة العلاقات العامة والعرائض والشكاوي) وبالنسبة لمجالس البلديات فاللجان هي (لجنة التخطيط والبرامج والشؤون المالية والاقتصادية - لجنة الإنشاء والتعمير والخدمات والمرافق - لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية).

^{٢٨٤} نصت المادة ١/ من القانون رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤م على أنه يقصد بالجهة العامة إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة، أو المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية، أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى.

^{٢٨٥} المادة ٤٣/ من قانون الانتخابات العام رقم ٥٠/ لعام ٢٠١٤م.

الشبهة عن المرشح في الوقوع فيها، بالإضافة إلى تجنب حصول الازدواجية للمساءلة في المستقبل. وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري بأن المقصود بشرط ألا يكون المرشح لانتخابات أحد المجالس المحلية من العاملين ضمن الوحدة الإدارية يشتمل على كافة الأوضاع القانونية للعاملين سواء بالندب أو الفرز، ولا يغير من هذه النتيجة كون العامل من المفترزين من جهة إدارية أخرى^[٢٨٦].

والجدير بالذكر أنه بالإضافة إلى المستويات الإدارية المحلية الأربعة (المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية) فقد أوجد المشرع السوري مستويات إدارية محلية أخرى لكنه لم يمنحها الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وهي (المنطقة) والتي تعدُّ قطاعاً من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن ٦٠٠٠٠ نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة ويشمل ناحيتين على الأقل، تُحدّث المناطق وتسمى وتُعيّن مراكزها وتُعدّل بمرسوم على أن تضم ناحيتين على الأقل عدا القرى المرتبطة بمدينة مركز المنطقة مباشرة بناءً على اقتراح الوزير. كذلك (الناحية) والتي تعدُّ قطاعاً من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن ٢٥٠٠٠ نسمة ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مركز المحافظة، تُحدّث النواحي وتسمى وتُعيّن مراكزها وحدودها وتُعدّل بقرار من الوزير بناءً على اقتراح المحافظ. بالإضافة إلى (الأحياء) التي تعدُّ قطاعات من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانها عن ١٠٠٠٠ نسمة في المدن وعن ٥٠٠٠ نسمة في البلدات وعن ٤٠٠٠ نسمة في البلديات وعن ١٠٠٠ نسمة في التجمعات السكانية التي ضمت إلى المدينة أو البلدة^[٢٨٧]. وتعدُّ القرية والمزرعة تجمّعات سكانية أُحدثت بموجب القانون رقم ١٥/ لعام ١٩٧١م^[٢٨٨].

^{٢٨٦} محكمة القضاء الإداري بطلب. القرار رقم ٣/ لعام ٢٠١٢م. في القضية رقم ٢٨/ لسنة ٢٠١٢م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة ج. ١. ط ١. ٢٠١٧. ص ٨٥. وتتلخص وقائع القضية في أن المدعي كان قد ترشّح لعضوية مجلس مدينة حلب كما ترشّح المدعي عليه بذات العضوية والدائرة، وبنتيجة الانتخابات فاز المدعي عليه وكان المدعي من بليه بعدد الأصوات ... وقد أسست الجهة المدعية دعواها على القول بأن المدعي عليه يعمل مهندساً لدى مجلس مدينة حلب، وأن ترشّحه عن الجهة المذكورة يعد مخالفاً لأحكام المادة ٢٤/ من قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠١/ لعام ٢٠١١م التي حجبت الحق عن العاملين الدائمين ضمن الوحدة الإدارية ترشيح أنفسهم لعضوية مجلسها المحلي، مما يجعل نجاحه باطلاً لقيامه على أساس باطل... ومن حيث أن المدعي عليه من العاملين الدائمين لدى مديرية الخدمات الفنية في حلب وتم فرزه إلى مجلس مدينة حلب ومازال قائماً لدى هذه الجهة حتى تاريخه مما يجعله مشمولاً بالخطر الوارد في المادة ٢٤/ ولا يغير من هذه النتيجة كون العامل المذكور من المفترزين من جهة إدارية أخرى.

^{٢٨٧} المواد ١/ و ٧٥/ و ٧٦/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية. =

من خلال ما سبق نلاحظ أن التقسيم الإداري والحجم الملائم للوحدات المحلية يعدّان من المشكلات الأساسية التي تواجه أنظمة الدول المختلفة^[٢٨٩]، خاصة في ظل التقدم التكنولوجي وما أدى إليه من إلغاء الحدود التقليدية، بالإضافة إلى ارتفاع معدلات النمو ولاسيما في المدن والذي قد لا يتوافق مع حجم النمو الاقتصادي، وإمكانية وقدرة بعض المدن على تقديم خدماتها بالشكل الأمثل، ومع ازدياد معدلات الهجرة الداخلية من الريف إلى المدينة وارتفاع تكاليف المعيشة، لذلك نلاحظ أن تقسيم إقليم الدولة وفق هياكل الإدارة المحلية لا يقتصر على مجرد تقرير الحجم الملائم لكل وحدة إدارية، ولذلك يجب الأخذ بالحسبان أن نظام الإدارة المحلية ليس نظاماً ثابتاً بل هو نظام مرن يقتضي مرونة في الترتيبات التي تسمح بمراجعته دورياً، إن كان لجهة تعديل نطاق الوحدات المحلية، أو لتغيير صفتها القانونية، أو تعديل اختصاصاتها وسلطاتها تبعاً لعدد السكان والنشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى أن كفاءة الإدارة في المجالس المحلية تؤدي دوراً فعالاً وأساسياً في نظام الإدارة المحلية وفي أداء الوظائف التي يضطلع بها المجلس المحلي، لذلك تعدّ الديمقراطية، والكفاءة الإدارية، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، عوامل مهمة جداً في تحديد حجم الوحدات المحلية وكذلك في تشكيل مجالس إدارتها. استناداً لذلك يمكن القول إنّ نقطة البدء في إصلاح الإدارة المحلية تبدأ من التقسيم والتنظيم الإداري للوحدات المحلية ولاسيما التنظيم المكاني، ومن ثم التشكيل الصحيح لمجالسها وفق أسس علمية وموضوعية.

يعدّ هذا التقسيم تطبيقاً من تطبيقات عدم التركيز الإداري، ويساعد السلطة المركزية على تنفيذ سياستها العامة، سواء في المجال الأمني، أو في المجال الإداري، أو في المجال الإشرافي. وهذا الأمر يستشف من خلال الاختصاصات المسندة إلى هذه التقسيمات الإدارية، فهي تكمل حلقات سلسلة السلطة المركزية لكي تضمن الدولة وحدتها السياسية والقانونية. انظر: نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩). القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ص ٣١٠.

^{٢٨٨} المادة ١/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.
^{٢٨٩} أشار المؤتمر الذي عقده الاتحاد الدولي للسلطات المحلية في (كوبنهاغن) في عام ١٩٦٧م تحت عنوان "الإدماج أم التعاون بين السلطات المحلية" إلى أن الحجم الأمثل للوحدة المحلية لا بد أن تسبقه دراسة لمختلف الجوانب خاصة الاقتصادية، كنوع ودرجة العلاقة الاقتصادية والاجتماعية، ومدى قوة الروابط بين المواطن في المجتمع المحلي وبين مجلسه المحلي، وتحليل للعلاقة بين تكاليف بعض الخدمات الرئيسية وما تحققه هذه الخدمات من فائدة، وعلاقة ذلك بحجم الوحدات المحلية. فهذه الأسس والمعايير تعدّ هادياً ومرشداً يمكن وضعها موضع الاختبار عند إجراء أي تعديل في حجم الوحدات المحلية. انظر: النجار، زكي (١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٣.

المطلب الثاني

مفهوم الرقابة القضائية في ظل تعدد أنظمة القضاء وطبيعة عملها

تتمثل وظيفة الإدارة في تنفيذ القانون وإدارة المرافق العامة، وخلال ممارستها لوظيفتها المنوطة بها تقوم بنوعين من الأعمال، أحدهما قانوني كالقرارات الإدارية أو العقود الإدارية، والآخر مادي كالأعمال التي تحدث بمناسبة ممارسة النشاط الإداري. وفي كلا الحالتين يجب أن يكون هدفها تحقيق الصالح العام، في إطار القانون ودون الخروج على مبدأ المشروعية، ويؤكد الواقع العملي أن الإدارة في بعض الأحيان تخرج عن مبدأ المشروعية إما عمداً، وإما نتيجة إهمال وتقصير وعدم تربيث، وبالتالي ينجم عن ذلك اعتداء على حقوق وحريات الأفراد. لذلك كان لا بد من إقامة توازن عادل يُمكن الإدارة من أداء وظيفتها، وفي الوقت نفسه يعمل على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، حتى لا يصبح العمل الإداري بمختلف جوانبه وبالأعلى على الأفراد^[٢٩٠].

ويكاد يُجمع الفقه على أن الرقابة الإدارية (الرقابة الذاتية) والرقابة السياسية سواء كانت رقابة برلمانية أو رقابة رأي عام وإن كانت تؤدي دوراً مهماً، إلا أن الرقابة القضائية تعدّ من أنجح وأفضل السبل، وذلك لما تكفله للأفراد من ضمانات وامتنيازات تقتقر إليها كافة صور الرقابة الأخرى، فالرقابة القضائية هي المظهر العملي الفعّال لحماية مبدأ المشروعية، فهي التي تكفل تقيّد السلطات العامة بقواعد القانون، كما تكفل رد هذه السلطات إلى حدود المشروعية إن هي تجاوزت تلك الحدود، وبالتالي يمكن القول إن الرقابة القضائية لمختلف أعمال وأنشطة الإدارة تمثل مطلباً ملحاً وأساسياً في الدولة القانونية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم^[٢٩١].

ومن المؤكد أنه يترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي خالفت به القانون، وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره تبعاً لدرجة المخالفة، لكن القاعدة المسلّم بها أن البطلان يجب أن

^{٢٩٠} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة. بلا دار نشر. ص ٢.

^{٢٩١} بطيخ، محمد رمضان (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٦. انظر أيضاً: شفيق، علي (٢٠٠٢). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية. الرياض. الإدارة العامة للطباعة والنشر. معهد الإدارة العامة. ص ١٧. انظر أيضاً: أحمد، أحمد منازع علي (٢٠١٢). ضوابط اختصاص القضاء الإداري. الرياض. مكتبة القانون والاقتصاد. ص ٢٥.

يثبت عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق، لأن الأصل هو مشروعية أعمال الإدارة، وطالما أن الرقابة الإدارية لا يمكن أن تقي بالغرض المرجو من ضمان سيادة مبدأ المشروعية، بحسبان أنه قد تكون هناك رغبة أو مصلحة للإدارة في التحرر من قيود المشروعية، لذا فإن ترك النزاع بين الإدارة والأفراد لتفصل فيه الإدارة بنفسها لا يمكن أن يبيث الثقة في نفوس الأفراد، وحيث أن الثابت أن من مقتضيات العدالة ألا يكون الخصم حكماً في النزاع، لذلك فإن رقابة الإدارة لكيفية ممارسة نشاطها يجب أن يُعهد به إلى القضاء^[٢٩٢].

وبهذا المعنى تعدّ الرقابة القضائية عاملاً مهماً لضمان مشروعية أعمال وتصرفات أجهزة الإدارة بصورتها (المركزية - اللامركزية المحلية) وتحقيق حماية قوية للمواطنين ضد تعسف هذه الأجهزة أو إساءة استعمال سلطاتها^[٢٩٣]، وأن تمارس أنشطتها وأعمالها كما جاءت القوانين نصاً وروحاً، فمن الثابت أنه يقع على عاتق كل سلطة عامة أو إدارية عند مباشرتها لاختصاصاتها المنوطة بها الالتزام بقواعد المشروعية، فكما أن هناك عدم دستورية للقوانين التي أقرتها السلطة التشريعية، توجد أيضاً عدم مشروعية للتصرفات التي تصدر من الجهة الإدارية عند مخالفتها للقوانين التي صدرت عن البرلمان أو مخالفة القرارات اللاتحجية بأنواعها^[٢٩٤]. وفي هذا السياق يشير الدكتور محمد بدران إلى أن الرقابة البرلمانية تتأكد عن طريق الرقابة القضائية التي تختص بالنظر فيما إذا كانت الوحدة المحلية خرجت عن القوانين أم لا، وفي حال تجاوز الوحدات المحلية لسلطاتها القانونية يكون للمحكمة المختصة سلطة إلغاء القرارات المعيبة والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد من جرائها^[٢٩٥]. إذاً فمبدأ المشروعية يعدّ المعيار الرئيسي للرقابة القضائية.

^{٢٩٢} الطماوي، سليمان (١٩٦١). القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة. ط٣. القاهرة. دار الفكر العربي. ص ١٤.

^{٢٩٣} جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا السورية: "إن القضاء الإداري لا يملك تجاه مخالفات الإدارة للقانون تأييد هذه المخالفة بحكم قضائي آية ذلك أن عدم المشروعية سلاح ذو حدين يمكن استعماله لمصلحة الأفراد قبل الإدارة، كما يمكن استعماله للوقوف ضد رغباتهم المخالفة للقانون، وآثاره واحدة في الحالين هي إلغاء تدبير الإدارة أياً كان المستفيد من هذا التدبير، ذلك أن المشروعية مؤسسة قانونية لا تتجزأ ولا يمكن أن يبحثها القضاء الإداري على هذا الأساس، فهي إما أن تكون كذلك أو أن لا تكون شيئاً على الإطلاق". القرار رقم ٣٦٢/ في الطعن رقم ١٣٨/ لسنة ١٩٧٦م الهيئة من المستشارين السادة: الخاني والحلي والعجلاني.

^{٢٩٤} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٩٥.

انظر أيضاً: عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ١٥١.

^{٢٩٥} بدران، محمد محمد (١٩٨٦). الإدارة المحلية - دراسات في المفاهيم والمبادئ العملية. مرجع سابق. ص ١٥٥.

وحتى يحقق مبدأ المشروعية الغاية منه لا بد أن يقترن إقراره بالضمانات الكافية لتطبيقه، وكذلك تنظيم الجزء المناسب للخروج عنه، ومن هذه الضمانات على سبيل المثال: الفصل بين السلطات، وتطور الوعي السياسي والديمقراطي لدى الشعوب، ومبدأ السيادة الشعبية، وإقرار مسؤولية الحكام أمام الهيئات التشريعية، وتنظيم نوع من الرقابة الذاتية تمارسه السلطات العامة، إما بنفسها أو بناءً على شكوى من المواطنين. وبرغم هذه الضمانات السابقة إلا أن المستقر عليه في فقه القانون العام أن الضمان الحقيقي و الفعّال لمبدأ المشروعية يتمثل في إخضاع أعمال وتصرفات السلطات العامة للرقابة القضائية، فهي تتميز بأنها تتم عن طريق جهات متخصصة يكفل لها المشرّع الحياد والاستقلال، ويخضع تشكيلها وطرق التقاضي أمامها لقواعد مُحكمة تستهدف صحة ما يصدر عنها طبقاً للقوانين والوقائع^[٢٩٦].

ويرى العديد من الفقهاء أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعدّ أكثر لزوماً لحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم من الرقابة من قبل السلطة التشريعية والتنفيذية، ويعود ذلك إلى أن السلطات الإدارية ولاسيما المحلية منها -موضوع بحثنا- تمارس نشاطها في الغالب عن طريق قرارات سواء كانت فردية أم لائحية، كما أن عملها يتصف بالاستمرارية فهو لا ينتهي بمجرد صدور القانون كما في البرلمان، بالإضافة إلى أن قيام السلطات الإدارية بمهام التنفيذ اليومي يجعلها أكثر احتكاكاً بالجمهور، تماشياً مع انتشار المذاهب الاشتراكية وتدخل الدولة في كثير من المجالات، أضف إلى ذلك ما تتمتع به من سلطات خطيرة كاللتنفيذ المباشر، ونزع الملكية، والاستملاك، وغيرها من سلطات عامة. مما يجعلها أشدّ خطراً على الحريات الفردية من السلطتين التشريعية والقضائية^[٢٩٧]. وبالتالي قد يكون المطلوب من القضاء في الدعوى المرفوعة أمامه وقف تنفيذ قرار إداري أو

^{٢٩٦} يرى الفقه القانوني أن أهم مبررات استقلال القضاء تتمثل في: أولاً تحقيق الحياد، والذي يعدّ مركزاً قانونياً يكون فيه القضاء بعيداً عن التمييز لأي طرف أو خصم أو انتمايات سياسية، فإذا فقد القاضي حياده فقد استقلاله وتأثرت العدالة المنشودة منه. وثانياً التخصص، حيث يراد به حصر الوظيفة القضائية بأشخاص مؤهلين علمياً وأخلاقياً لأداء دورهم القضائي، ولاسيما بعد أن أصبحت فروع القانون متعددة ومتنوعة مما يظهر الحاجة إلى قضاة متخصصين. وثالثاً الاجتهاد، فعملية التكييف القانوني للواقعة بغية تطبيق الحكم القانوني عليها تتطلب ملكة اجتهاد وتفكير لا يتسنى للقاضي ممارستها إذا لم يتمتع بالاستقلالية. انظر: عبيد، عدنان عاجل (٢٠١٨). أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون. المركز العربي للنشر والتوزيع. ص ٧١.

^{٢٩٧} جيزة، عبد المنعم عبدالعظيم (١٩٧٠). آثار حكم الإلغاء في القانونين المصري والفرنسي -دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. كلية الحقوق. ص ٢. انظر أيضاً: عبيد، عدنان عاجل (٢٠١٨). المرجع السابق. ص ٥٠.

إلغائه، أو الحكم بالتعويض مقابل الأضرار التي لحقت بالفرد من جراء تصرف الإدارة، أو فحص مشروعية التصرف الإداري سواء كان قراراً فردياً أو تنظيمياً.

ومع الاتفاق حول ضرورة خضوع الإدارة للرقابة القضائية إلا أنه اختلف الرأي حول أفضل الأساليب، حيث يتنازع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة نظامان مختلفان تماماً:

أولاً: النظام الأنكلوسكسوني (نظام القضاء الموحد) والذي يقصد به وجود جهة قضائية واحدة في الدولة هي القضاء العادي، وفي هذه البلاد التي تأخذ بنظام القضاء الموحد يوجد نظام قانوني موحد (Common Law) القانون العرفي العمومي، الغالب على طبيعته القواعد العرفية التي تكوّنت عن طريق السوابق القضائية، بالإضافة للقواعد العرفية القديمة التي فسرها القضاء في ظل مبادئ وقواعد العدالة والإنصاف، فحيث توجد وحدة القضاء تتحقق كقاعدة عامة وحدة في القانون الذي يطبقه هذا القضاء، بالإضافة لذلك يوجد القانون المكتوب (Statute Law) وهو مجموعة القواعد القانونية التي وردت في المواثيق وإعلانات الحقوق، أو صدرت بشكل قوانين من البرلمان. فلا يوجد إذاً قانون إداري مستقل عن القانون الخاص، وإنما تخضع الإدارة مثل الأفراد تماماً لقانون واحد تسوده فكرة المساواة وعدم تمييز الإدارة بنظام قانوني خاص يمنحها امتيازات لا تعطى للأفراد^[٢٩٨]. وقد ترتب على ذلك بروز دور القضاء في إنكلترا حيث لا يقوم القاضي بتطبيق القاعدة القانونية فحسب، بل يؤدي دوراً رئيساً في نشأة القاعدة القانونية وتقرير وجودها وتحديد مضمونها ونطاق تطبيقها^[٢٩٩].

فالأصل في النظام الإنكليزي أن المحاكم العادية هي المختصة بنظر جميع المنازعات التي تنشأ بين الإدارة سواء كانت مركزية أو لامركزية وبين الأفراد، أو التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم، لكن هناك استثناء من هذا

^{٢٩٨} عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. ط ١. ك ١. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية. ص ٨٧. انظر أيضاً: السيوي، عمر محمد (٢٠١٣). الوجيز في القضاء الإداري. بنغازي. دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع. ص ٥٤. انظر أيضاً: بسيوني، حسن السيد (د.ت). دور القضاء في المنازعة الإدارية. القاهرة. عالم الكتب. ص ١٥. انظر أيضاً:

Hilaire, B.(2013). Constitutional & Administrative law. Op.cit. P562.

^{٢٩٩} رسلان، أنور أحمد (٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٢١٩.

الأصل حيث أن اختصاص هذه المحاكم يستبعد في بعض الحالات بحيث يُسند إلى محاكم خاصة^[٣٠٠] استناداً إلى أن هذه المنازعات تتعلق بمسائل تحتاج إلى خبرات فنية تتوافر في الهيئات التي تتولى الفصل فيها ولا تتوافر في القضاء العادي، وهو ما دفع المشرع إلى تكوين لجان إدارية ذات اختصاص قضائي خصها بالفصل في بعض المنازعات الإدارية، وتكون أحكامها نهائية بحيث لا يجوز الطعن بها أمام أي جهة قضائية^[٣٠١]. لكن نلاحظ أنه مع صدور قانون (The Tribunals and Enquiries Act) عام ١٩٥٨م فقد أجاز استئناف قراراتها أمام المحكمة العليا وأنشأ مجلساً للإشراف عليها^[٣٠٢]. فعلى سبيل المثال من المنازعات التي أحيل النظر فيها إلى مجالس أو لجان فنية (مجلس التربية) والذي يفصل نهائياً في قرارات السلطات التعليمية الخاصة بإنشاء المدارس أو إلغائها، وفي الخلافات الناشئة بين السلطات التعليمية وأعضاء هيئة التدريس^[٣٠٣].

كما لا بد من الإشارة إلى أن سلطات المحاكم في إنكلترا تتسع على أعمال الإدارة، فلا تقتصر على مراقبة مشروعية هذه الأعمال وإنما يمكنها أن تتناول ملاءمتها، وقد تصل إلى حد توجيه الأوامر إلى الإدارة

^{٣٠٠} تشكلت في عام ١٩٥٥م لجنة فرانكس (Franks Committee) ويعد تقريرها هو الأساس في الإصلاح الذي أدخل على تشكيلات المحاكم الخاصة في الإدارة، وبموجب هذا الإصلاح أصبح ثلثي رؤساء المحاكم الخاصة بالإدارة يعيّنون من قبل قاضي القضاة (وزير العدل) بشكل مباشر أو من قبله لكن بشكل غير مباشر، في حين كانت الغالبية العظمى من رؤساء وأعضاء المحاكم الخاصة يجري تعيينهم من قبل الوزير الذي ترتبط المنازعة بنشاط وزارته، كما جاء هذا الإصلاح ليقيد من تدخل السلطة التنفيذية، ورغم عدم توحيد إجراءات المرافعات والنقاضي أمام المحاكم الخاصة لكن وضعت بعض القواعد العامة للنقاضي لتسهيل الاجراءات وحسن سير العدالة، وقد نص قانون ١٩٥٨م على إنشاء مجلس المحاكم الخاصة بالإدارة وعهدت إليه اختصاصات استشارية وليست قضائية، ومع ذلك فإن هذا المجلس لم يصل لمرحلة مجلس الدولة الفرنسي ذلك أن تقرير لجنة فرانكس لم يؤيد وجود قضاء إداري قائم بذاته منعاً لازدواج القضاء. انظر: شفيق، علي (٢٠٠٢). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق. ص ٢٢. انظر: السيوي، عمر محمد (٢٠١٣). الوجيز في القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٥٨. Hawke, Neil (1998). Introduction to Administrative Law. Op.cit. P28.

^{٣٠١} ظهرت هذه اللجان والهيئات الجديدة في ميادين الزراعة والتأمينات الاجتماعية والصحة العامة والخدمة العسكرية والنقل وضرائب الدخل ... وكان يرأسها أحد الوزراء أو أحد كبار الموظفين وأحياناً بعض رجال القضاء، لكن لم يكن بينها أي رابط تنسيق كتتظيم قضائي متكامل حيث بقيت تحت رقابة القضاء العادي الذي يعد جهة استئناف أو نقض بالنسبة للقرارات الصادرة عن هذه الهيئات، ومنذ عام ١٩٦٨م صدر قانون خاص بإنشاء مجلس قومي للإشراف على هذه اللجان التي تعدّ نوعاً من المحاكم الإدارية المتخصصة لكنها تبقى خاضعة لرقابة القضاء العادي. انظر: عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٩١.

^{٣٠٢} الحلو، ماجد راغب (١٩٩٥). القضاء الإداري. الإسكندرية. دار المطبوعات الجامعية. ص ٦٩.

^{٣٠٣} حسين، حسين مصطفى (د.ت). الإدارة المحلية المقارنة. مرجع سابق. ص ٦٩. انظر أيضاً: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٢). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٤١٧. انظر أيضاً:

Alder, John (1994). Constitutional and Administrative Law. London. Macmillan Law Masters. P286.

بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه أو سحب قرارات أو تعديلها^[٣٠٤]، ويلاحظ أن هذه الأوامر بأنواعها لا توجّه مباشرة للدولة وإنما للموظفين أنفسهم، ولكنها توجّه مباشرة للوحدات المحلية، لذلك يشبّه الفقهاء سلطة القاضي الإنكليزي على الإدارة بالسلطة الرئاسية، لكن بالمقابل ما يخفف من سلطة القضاء الإنكليزي على الإدارة هو المبدأ السائد في إنكلترا والمتمثل بعدم مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، بحيث لا ترفع الدعوى على الإدارة وإنما على الموظفين بصفاتهم الشخصية، وتجدر الإشارة إلى أن علاقة الموظف بالدولة تعدّ علاقة تعاقدية تستند إلى فكرة الوكالة، وقد أُدخل على هذه المبادئ استثناءات عديدة لطفت من حدتها تلافياً لنتائج غير محمودة^[٣٠٥].

^{٣٠٤} يغلب على إجراءات الرقابة القضائية في إنكلترا الشكلية والجمود اللذان ورثتهما من قواعد القانون الروماني، وتتمثل في ضرورة لجوء الطرفين المتناضين إلى المحكمة العليا لإصدار أوامر لإكراه الإدارة على القيام بالعمل الذي امتنعت عن القيام به مخالفة بذلك القواعد المقررة، أو إصدار أمر لامتناعها عن العمل الذي خرجت به عن قواعد المشروعية، حيث تملك المحكمة العليا سلطة إصدار الأوامر والتي أطلق عليها منذ عام ١٩٣٠م (The Writs – les Ordres) وهي عبارة عن أوامر تصدر من المحكمة العليا للعدل ومعنونة باسم التاج إلى المحاكم الدنيا أو إلى مندوبي المقاطعات. وتتمثل هذه الأوامر في: (الأمر بالقيام بعمل Mandamus أو الأمر بالتحقيق والفحص Certiorari أو الأمر بالامتناع عن عمل Prohibition) انظر: بسيوني، حسن السيد(د.ت). دور القضاء في المنازعة الإدارية. مرجع سابق. ص ١٩. انظر أيضاً: رسلان، أنور أحمد(٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٢٢٣.

^{٣٠٥} الحلو، ماجد راغب(١٩٨٨). القضاء الإداري. الدار الجامعية. ص ٤٨. انظر أيضاً: عبدالله(٢٠٠٢/٢٠٠٣). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. ط ٧. منشورات جامعة دمشق. ص ٦٢. انظر أيضاً: أحمد، أحمد منازع علي(٢٠١٢). ضوابط اختصاص القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٣٧.

- بقيت مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها والتي ترتب الحق بالتعويض للأفراد غير معترف بها في إنكلترا، وهذه المسؤولية قد تكون ناشئة عن عقد إداري أو قرار إداري غير مشروع أو فعل مادي خاطئ، وعدم المسؤولية كان يستند إلى فكرة أن الملك لا يخطئ وذلك باعتباره مصدر السلطات، والإدارة الحكومية ليست سوى إدارة تعمل باسم التاج، وبالتالي لا مجال لمسؤولية الدولة. لكن مع صدور قانون عام ١٩٤٧م تغيّر هذا الأمر حيث تقرر بموجب هذا القانون مسؤولية الدولة في تعويض الأفراد عن أخطاء إدارتها. كما لا بد من الإشارة إلى أن المشرّع الإنكليزي قبل قانون ١٩٤٧م حرص على حماية الموظفين من خطر مقاضاتهم ومنع الدعاوى الكيدية، حيث أصدر قانون حماية السلطة العامة عام ١٨٩٣م والمعدل بالقانون الصادر عام ١٩٣٩م وقد تضمّن قيدين على حق الأفراد في مقاضاة الموظفين، الأول يتضمن وجوب رفع الدعوى خلال سنة من تاريخ وقوع الفعل الضار، والثاني يتمثل في الحكم على المدعي الذي خسر دعواه بغرامة جسيمة.

للمزيد حول ذلك انظر: عبدالوهاب، محمد رفعت(٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٨٩.

انظر أيضاً: السناري، محمد عبدالعال(د.ت). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٠٥. انظر أيضاً: الجهتي، عيد مسعود(١٩٨٤). القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية. ط ١. ص ٨١.

انظر أيضاً: الحلو، ماجد راغب(١٩٩٥). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٦٢. انظر أيضاً: الظاهر، خالد خليل(٢٠٠٩). القضاء الإداري. ط ١. الرياض. مكتبة القانون والاقتصاد. ص ٩٦. انظر أيضاً:

Rousset, M. Rousset, O.(2004). Droit Administratif. 2 ed. Presses Universitaires De Grenoble. P18.

- وتجدر الإشارة إلى أنه أصبحت تعد المراجعة القضائية للإجراءات الإدارية في إنكلترا مهمة لحماية حقوق وحريات الأفراد، والمراجعة القضائية تختلف عن سلطات الاستئناف التي يمنحها البرلمان ضد أي قرار إداري، حيث يمكن وصف المراجعة القضائية بأنها ممارسة لسلطة إشرافية متبقية من قبل المحاكم العليا، وهناك نوعين من الاختلافات بين إجراءات المراجعة القضائية والاستئناف، حيث يمكن لمحكمة الاستئناف تعديل قرار هيئة إدارية بينما في إجراءات المراجعة القضائية يمكنها فقط إحالة المسألة إلى الهيئة الأصلية مصدرة القرار، كما تختلف إجراءات المراجعة عن الاستئناف فيما يتعلق باختصاص المحكمة، فتمتّع محكمة الاستئناف بصلاحيّة مراجعة الأسس الموضوعية للقرار المطعون فيه، بينما يقتصر =

ولا بد من الإشارة إلى أن الوحدات المحلية في إنكلترا لا تعدّ من موظفي التاج، ولا تتمتع بأي حصانات أو امتيازات، وتخضع مثلها مثل الهيئات العامة والأفراد للمساءلة أمام القضاء. ومن الملاحظ أن القضاء يؤدي دوراً مهماً في حياة الوحدات المحلية ولاسيما في علاقاتها وروابطها مع السلطة المركزية، التي بإمكانها قانونياً اللجوء إلى الإجراءات القضائية لإجبار السلطات المحلية على أداء الواجبات التي يفرضها المشرّع عبر قواعد قانونية. وتعدّ أكثر المحاكم أهمية في النظام القضائي المركزي للدولة هي (المحكمة العليا High Court)^[٣٠٦] وفيما يتعلق بموضوعات الحكم المحلي فعادة يتم اللجوء إلى دائرة الملكة في المحكمة العليا، وتستأنف أحكامها لدى محكمة الاستئناف ومجلس اللوردات. وتعدّ الأحكام القضائية الإنكليزية بمثابة مُرشد للسلطات المحلية في

=نطاق المراجعة على مشروعية القرار. انظر: Kunnecke, Martina(2007). **Tradition and change in Administrative Law**. New York. Springer. P31.

Hilaire, B.(2013). **Constitutional & Administrative law**. Op.cit. P568.

- تعدّ دعوى المراجعة القضائية للعمل الإداري (Judicial review of administrations action) ذات طابع عيني، تستهدف مخاصمة القرار الإداري النهائي، أو الذي مازال في مرحلة الإعداد، من أجل إلغائه، أو عدم المضي في إجراءات إتمامه بسبب عدم مشروعيته، كما تستهدف أيضاً إلزام الإدارة بالقيام بواجب محدد أنط القانون بها تأديته للطاعن، وكذلك الحكم بالتعويض عما يلحق الأفراد من أضرار بسبب الأعمال الإدارية، وبالتالي فإن دعوى المراجعة القضائية تستهدف تحقيق ذات الأهداف التي تحققها كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في النظام الفرنسي، لكنها تعدّ أوسع منهما، فهي لا تتعلق فقط بالقرارات الإدارية النهائية بل تمتد لتشمل منع الإدارة من اتخاذ قرار مخالف للقانون وبالتالي تحقيق ما يسمى رقابة قضائية ذات طابع وقائي، كذلك تشمل سلطات الأمر المتجسدة في إلزام الإدارة باتخاذ ما فرضه القانون عليها من واجبات محددة. انظر: نوح، مهند(٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**. المجلد ٢٠. العدد ٢٠٤. ص ٢١٤.

- يمكن القول أن المحاكم تسعى من خلال المراجعة القضائية إلى ضمان أربعة أهداف أساسية: (١- أن قوانين البرلمان قد فسرت بشكل صحيح. ٢- أن السلطة التقديرية التي يمنحها القانون قد مورست بشكل قانوني. ٣- أن صانع القرار قد تصرف بنزاهة. ٤- أن ممارسة السلطة من قبل هيئة عامة لا تنتهك حقوق الإنسان). Hilaire, B.(2013). **Constitutional & Administrative law**. Op.cit. P563.

- كما تجدر الملاحظة إلى أنه في إنكلترا تحصين القرار الإداري لا يمنع من المراجعة القضائية، وفي هذا السياق فقد قرر مجلس اللوردات في قضية (إنيسميك) والتي كانت تتعلق بقرار صادر من لجنة خاصة وقد حرمت من خلاله إحدى الشركات من التعويض من صندوق معين وكان هناك تشريع يحصّن قرار اللجنة من الطعن أمام المحاكم، وقرر مجلس اللوردات أن هذا التحصين لا يسري، لأن اللجنة الخاصة قضت في مسألة خارج اختصاصها حيث أنها أخطأت في قرارها عند تطبيق القانون، وكان مصدر القاعدة الحديثة في القانون الإنكليزي التي أمكن خلالها إدراج مخالفة القانون كسبب من أسباب الطعن الإداري، باعتبار الخطأ الموضوعي في القانون هو نوع من الخروج عن الاختصاص، وإن تحصين القرار الإداري لا يحول دون الرقابة القضائية إذا كان في القرار خطأ جسيم من الجهة صاحبة الاختصاص. انظر: الحاج، عثمان النور عثمان(٢٠١٤). رقابة القضاء على أعمال الإدارة. **مجلة العدل**. السودان. العدد الثاني والأربعون. السنة السادسة عشرة. آب. ص ٢٨٥.

^{٣٠٦} تتولى المحكمة العليا في إنكلترا منذ زمن طويل النظر في الطعون بالقرارات الإدارية والتي يطلق عليها دعاوى تجاوز السلطة (Ultra Vires) وهي طعون قضائية من اختصاص المحكمة العليا تنظرها دائرة خاصة بالدعاوى الإدارية. حيث يعدّ فحص مشروعية أعمال السلطة التنفيذية من الأمور المهمة في القضاء الإنكليزي، ففي قضية (بج) ضد بلدية (بلايموث) سنة ١٦١٥م قضت المحكمة بإلغاء قرارات الإدارة المطعون فيها وأمرتها بوضع الأمور في نصابها الصحيح. وفي مطلع الثمانينات تم تلافي بعض عيوب نظام القضاء المؤكّد الناتجة عن تجاهل محاكم القانون لطبيعة المنازعات الإدارية، فقد تم في عام ١٩٨١م إنشاء دائرة للطعون الإدارية أطلق عليها قائمة قضاء دائرة التاج (Crown Office Liste) انظر: شفيق، علي(٢٠٠٢). **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية**. مرجع سابق. ص ٢٣. انظر أيضاً: رسلان، زكريا محمود(٢٠١١). **إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري**. رسالة دكتوراه. جامعة حلب. كلية الحقوق. ص ٦٠. انظر أيضاً: Alder, John(2002). **General Principles of Constitutional and Administrative Law**. Op.cit. P369.

أعمالها القانونية^[٣٠٧]. كما تعدُّ الرقابة القضائية على الوحدات المحلية في إنكلترا من أقدم أنواع الرقابة المركزية، وذلك نتيجة ما تتمتع به أحكام المحاكم من قدرة على إلزام الوحدات المحلية المخالفة ما بين إصلاح الضرر أو التعويض عنه، بالإضافة إلى القوة الأدبية التي يتمتع بها القضاء الإنكليزي، فلا مناص من القول إنَّ أحكامه تعدُّ عنواناً للحقيقة والعدالة في نظر الشعب الإنكليزي^[٣٠٨].

والقضاء الإنكليزي طَبَّقَ قواعد المسؤولية الجزائية على الأشخاص المعنوية بما فيها المجالس المحلية، وأول تشريع أصدره المشرع الإنكليزي لإسناد أفعال مؤثمة إلى الأشخاص المعنوية هو قانون التفسير (Interpretation Act) الصادر سنة ١٨٨٩م الذي استهدف به المشرع الحفاظ على النظام العام، وليضع حداً لاختلاف القضاة حول تطبيق المسؤولية الجزائية على الأشخاص المعنوية، وبذلك أصبحت المجالس المحلية تُسأل جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها موظفوها أو أعضاؤها المنتخبون بحسبانها أشخاصاً اعتبارية، وبالتالي إذا خرج الموظف المحلي عن حدود الاختصاصات التي فوَّضها له المجلس المحلي وقعت المسؤولية الجزائية على الموظف شخصياً دون المجلس المحلي، بالمقابل القضاء يحكم على المجلس المحلي بالمسؤولية الجزائية فيما لو أن الموظف المحلي المختص لم يخرج عن حدود تلك الاختصاصات المفوَّضة له^[٣٠٩].

ومن الملاحظ أن القضاء الإداري قد نما وازدهر في إنكلترا وبدأ يُعترف بأهميته، وبالتالي فالهيئات التي أسند إليها الفصل في منازعات الإدارة في النظام القضائي الإنكليزي تتمثل بدايةً في الوزير^[٣١٠]، ويتولى مهمة الفصل في النزاع إما مباشرة بناءً على عريضة، أو عن طريق استئناف قرار اللجنة الإدارية، أو من خلال استطلاع رأيه وتصديقه على عمل اللجنة، فعلى سبيل المثال خوِّله قانون الصحة العامة سلطة الفصل في الطعون المقدمة ضد إجراءات الضبط الإداري المتعلقة بالصحة العامة التي تتخذها السلطات المحلية. وثانياً

^{٣٠٧} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٢). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٤١٨.

^{٣٠٨} Richards, Peter G. (1983). The Local Government System. 1ed. London. P118.

^{٣٠٩} بدران، محمد محمد (١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة - دراسة تحليلية. مرجع سابق. ص ٧١٧. انظر أيضاً: زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٠٦.

^{٣١٠} الجدير بالذكر أن القرارات التي يصدرها وزير الإسكان والخاصة بالفصل في المنازعات التي يختص بالنظر فيها تكون نهائية ولا تقبل الطعن فيها أمام المحاكم العليا إلا إذا كانت مشوبة بعيب مخالفة القانون. انظر: حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٩٥.

اللجان الإدارية^[٣١١] ذات الاختصاص القضائي، وهي تتكون من عناصر إدارية وقد يكون داخلها فيها عنصر قضائي، مثل لجنة التأمينات الاجتماعية ولجان الضرائب... إلخ. وثالثاً **المحاكم الإدارية** والتي تفصل كأول درجة في موضوع النزاع وتستأنف أحكامها أمام القاضي العادي، مثل محاكم الدخل التي أنشئت عام ١٩٤٦م من أجل تحديد التعويضات المتعلقة بنزع الملكية أو لتنظيم المدن^[٣١٢].

وبالتالي يمكن القول إنّه حصلت تطورات في القانون الإداري في إنكلترا باتجاه النموذج الفرنسي منذ بدايات النصف الثاني من القرن العشرين، فمنذ ذلك الوقت صدرت في إنكلترا العديد من التشريعات التي ساهمت في تطوير القانون الإداري منذ قانون "مسؤولية التاج سنة ١٩٤٧م" وحتى صدور ما يسمى "قواعد الإجراءات المدنية سنة ٢٠٠٠م" والتي تضمّنت العديد من القواعد الخاصة بدعوى تجاوز السلطة، كما أنه على الصعيد الفقهي والقضائي تعالت الأصوات التي تنادي بقانون إداري مستقل ومنطوّر على غرار التجربة الفرنسية^[٣١٣].

ولا بد من الإشارة إلى أن دعوى الإلغاء في إنكلترا تعدّ دعوى عينية تستهدف مخاصمة القرار الإداري قضائياً من أجل إلغائه، بسبب عدم مشروعيته، كما تستهدف منع الإدارة من القيام بعمل غير مشروع أو الاستمرار فيه، بالإضافة إلى إلزامها بالقيام بواجب محدد أناط القانون بها تأديته، وتُعرف دعوى الإلغاء في إنكلترا باسم (دعوى تجاوز حدود السلطة) ويتضمن المفهوم التقليدي لتجاوز حدود السلطة في القانون الإنكليزي أربعة أوجه أو أسباب للإلغاء هي: (عيب عدم الاختصاص _ عيب مخالفة الشكل والإجراءات _ عيب مخالفة مبادئ العدالة الطبيعية _ عيب إساءة استعمال السلطة) كما يوجد عيب آخر لدى الفقه الإنكليزي هو عيب (الخطأ القانوني الظاهر) ورغم أسبقيته في الظهور عن بقية أوجه الإلغاء الأخرى كأساس للطعن في القرارات

^{٣١١} من أمثلة هذه الطعون التي يرفعها الأفراد ضد الإجراءات التي تتخذها المجالس المحلية، الطعون الخاصة بنزع ملكية الأراضي للمنفعة العامة، والمنازعات الخاصة بقيام المجالس المحلية بتنفيذ الإصلاحات جبراً على ملاك المباني الآيلة للسقوط طبقاً لقانون المساكن الصادر عام ١٩٢٥م والمعدل عام ١٩٥٧م، والطعون المقدمة ضد قرارات المحاسبين القانونيين الخاصة بعدم مشروعية بعض مصروفاتها، وتُطبق اللجان الإدارية التي تنتظر هذه الطعون قواعد الإجراءات القضائية التي تُطبقها المحاكم. انظر: حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٢٩٥.

^{٣١٢} بيسوني، حسن السيد (د.ت). **دور القضاء في المنازعة الإدارية**. مرجع سابق. ص ٢٦. انظر أيضاً:

Le Sueur, Andrew (1999). **Principles of public Law**. Op.cit. P225.

^{٣١٣} الخلايلة، محمد علي (٢٠١٢). أثر النظام الأنكلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري. **مجلة علوم الشريعة والقانون**. المجلد ٣٩. العدد ١. الجامعة الأردنية. ص ٢٠٦.

الإدارية، لكن الفقه الإنكليزي يفرد له باباً خاصاً نظراً لتميُّزه عن كافة أوجه الإلغاء، تأسيساً على أن القرار الذي يشوبه خطأ قانوني ظاهر هو قرار قابل للإبطال وعند إلغائه يتوقف عن إنتاج آثاره بالنسبة للمستقبل دون أن يكون للإلغاء أثر رجعي، أما القرار المشوب بأي عيب من عيوب تجاوز حدود السلطة فيعدُّ قراراً باطلاً من أساسه، رغم أن هناك قلة نادرة من الفقه الإنكليزي أصبحت ترى إدخال الخطأ القانوني تحت مظلة تجاوز حدود السلطة. كما تعدُّ سلطة محكمة العدل العليا في إنكلترا بالنسبة لدعوى الإلغاء تتصرف إلى إلغاء قرارات الجهات الإدارية، وإصدار أوامر قضائية إلى هذه الجهات من أجل القيام بواجباتها المحددة قانوناً، ومنعها من القيام بأي عمل يتجاوز حدود اختصاصاتها أو الاستمرار فيه^[٣١٤].

ثانياً: النظام الفرنسي (نظام القضاء المزدوج) ويتمثل بوجود جهتين قضائيتين مستقلتين في الدولة، يكون لجهة القضاء العادي الفصل في المنازعات الخاصة الناشئة بين الأفراد، بينما يُعهد بحسم المنازعات الإدارية التي تثور بين الإدارة والأفراد إلى القضاء الإداري، المستقل بتنظيماته عن القضاء العادي، بحسبان أن هذا القضاء أكثر فاعلية في تحقيق رقابة المشروعية بحكم سلطته العامة في إلغاء القرارات الإدارية أيّاً كان نوعها أو السلطة التي أصدرتها.

والواقع يشير إلى أن نشأة القضاء المتخصص في فرنسا لم تكن نتيجة مفاضلة بين نظام القضاء الموحد والقضاء المزدوج، وتغليّباً للاعتبارات المنطقية والقانونية، وإنما جاءت هذه النشأة بناءً على اعتبارات وظروف تاريخية وسياسية، أدت إلى خلق مجلس الدولة كهيئة مستقلة عن القضاء العادي، تمارس وظيفة الرقابة على أعمال الإدارة، ولاسيما أن نشأة القضاء الإداري كانت في الأصل لحماية الإدارة من تعسف المحاكم العادية والتي كانت تسمى (البرلمانات القضائية) وكانت تسيء التدخل في شؤون الإدارة، لكن هذا الدور تحوّل من حماية الإدارة إلى حماية الحقوق والحريات العامة ضد تعسف الإدارة، ثم ما لبثت أن أثبتت التجارب فيما بعد أن نظام

^{٣١٤} الشويكي، عمر محمد مرشد (٢٠٠١). رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنكلترا مع المقارنة بالنظام الأردني. ط١. الأردن. دار الثقافة. ص ٢.

القضاء المتخصص يعدُّ أكثر استجابة لطبيعة هذه الرقابة ومقتضياتها، وقد تلاشت في هذا السياق الاعتبارات التاريخية والسياسية، وحلَّت محلها الاعتبارات القانونية التي بررت وساندت بقاءه^[٣١٥].

ولعل من أهم المبررات الواقعية والقانونية التي تستدعي وجود القضاء الإداري، أن طبيعة المنازعات التي تنشأ بين الأفراد فيما بينهم تختلف عن طبيعة المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والدولة، فالمنازعات بين الأفراد تحكمها المصالح الخاصة، في حين أن منازعات الدولة والأفراد تحكمها المصلحة العامة والتي تمثلها الدولة، وبالتالي لا بد من وجود قضاء إداري متخصص يتفهم طبيعة المنازعة الإدارية ويفصل بها في ظل هذا الفهم. بالإضافة إلى أن وجود قضاء متخصص من شأنه ابتداع بعض النظريات والمبادئ القانونية التي تتفق مع طبيعة المنازعة الإدارية، ومما لا شك فيه أن تلك النظريات والمبادئ تقوم بإحداث توازن بين المصلحة العامة ووجوب تحقيقها، والمصلحة الخاصة المتمثلة في حماية حقوق وحريات الأفراد. أضف إلى ذلك عدم النجاح التام لتجربة القضاء الموحد في البلاد التي أخذت به، ولاسيما من ناحية الفاعلية، فقد ظلت الإدارة غير مسؤولة عن أعمالها لمدة طويلة كما سبق وأشرنا، بالإضافة إلى أن عمل القاضي يجب أن يتمحور حول مشروعية العمل الإداري دون التدخل في صميم عمل الإدارة^[٣١٦].

^{٣١٥} جيزة، عبد المنعم عبدالعظيم (١٩٧٠). آثار حكم الإلغاء في القانونين المصري والفرنسي - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣. انظر أيضاً: أحمد، أحمد منازع علي (٢٠١٢). ضوابط اختصاص القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٥٦. انظر أيضاً: رسلان، زكريا محمود (٢٠١١). إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري. مرجع سابق. ص ٥٣. انظر أيضاً: ديفيليه، جاكين مورون (٢٠٠٧). النموذج الفرنسي للعدالة الإدارية. المجلة القانونية والقضائية. العدد الأول. مركز الدراسات القانونية والقضائية. الدوحة. قطر. ص ٤٢. انظر أيضاً:

Benoit, P. (1968). Droit administratif francais. Op.cit. P273.

- تكامل دور القضاء الإداري في فرنسا واحتل مكانه بجانب القضاء العادي بعد أن مر بمراحل متعاقبة، بدأت بنظام الإدارة القضائية، ثم إنشاء لجان وهيئات إدارية استشارية أهمها مجلس الدولة ومجالس الأقاليم، وقد منحت هذه الهيئات اختصاصاً قضائياً مقيّداً أو معلقاً على موافقة الإدارة العاملة، وهو ما سمي بالقضاء المفوض، ثم بعد ذلك حصلت على سلطة قضائية كاملة ولاسيما بعد أن أصبح مجلس الدولة ومجالس الأقاليم محاكم إدارية تفصل في المنازعات الإدارية بأحكام نهائية ولها قوة تنفيذية، بالإضافة إلى هذا الاختصاص القضائي هناك اختصاص استشاري يتضمن صياغة التشريعات وإبداء الرأي القانوني في المسائل التي تطلبها الإدارة. انظر: طلبة، عبدالله (٢٠٠٣/٢٠٠٢). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ٧٢. انظر أيضاً: بعلي، محمد الصغير (٢٠٠٥). الوجيز في المنازعات الإدارية. عنابة. الجزائر. دار العلوم للنشر والتوزيع. ص ٤٣.

^{٣١٦} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١١٣. انظر أيضاً: السناري، محمد عبدالعال (د.ت). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢١٥. انظر أيضاً: الحلو، ماجد راغب (١٩٩٥). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٧٣. انظر أيضاً: رسلان، أنور أحمد (٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٢٣٥.

ويتولى القضاء الإداري النظر في المنازعات الإدارية حيث يراقب مشروعية أعمال الإدارة، وله أن يحكم بإلغاء قراراتها غير المشروعة، ويقضي بالتعويض عن تصرفاتها الضارة والمخالفة للقانون، إلا أن القاضي الإداري وإن كان يحق له النظر في مشروعية العمل الإداري، لكن لا يحق له أن يبحث في ملاءمة هذا العمل وتناسبه مع الهدف أو الغاية التي صدر لأجلها، بالإضافة إلى أنه لا يحق للقاضي الإداري أن يصدر أوامر أو توجيهات للإدارة لإلزامها باتخاذ تصرف معين، كما أنه لا يحق له توقيع غرامات تهديدية على الإدارة لإجبارها على القيام بالتصرف على نحو معين^[٣١٧]. رغم أنه كما سنرى في موضع لاحق أن هناك استثناءات محددة على موضوع توجيه الأوامر للإدارة وتطبيق الغرامة التهديدية.

وقد أخذ المشرع السوري بالنظام الفرنسي منذ عام ١٩١٨م تاريخ إنشاء مجلس الشورى الأول ثم تتالت القوانين المنظمة للقضاء الإداري وصولاً إلى القانون رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته، حيث جاء فيه: "إن مجلس الدولة يعدُّ هيئة قضائية واستشارية مستقلة تتولى القضاء الإداري، مقره مدينة دمشق، ويصدر أحكامه باسم الشعب العربي في سورية". كما نص على أن: "يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعون المتعلقة بانتخابات مجالس الإدارة المحلية، وكذلك الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم، والطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، أيضاً وسائر المنازعات الإدارية والمنازعات التي تنص القوانين الأخرى على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في النظر فيها"^[٣١٨].

وقد كفلت الدساتير حق التقاضي وكذلك استقلال السلطة القضائية، فقد نص الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م على أن: "يتعين على رئيس الجمهورية أن يكون الضامن لاستقلال السلطة القضائية يساعده في

^{٣١٧} الحلو، ماجد راغب (١٩٨٨). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٥٠.

^{٣١٨} للمزيد حول اختصاصات مجلس الدولة السوري انظر القانون رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته.

ذلك المجلس الأعلى للقضاء ولا يجوز عزل القضاة". وكذلك نص على أن: "تحافظ السلطة القضائية على الحرية الفردية وتضمن احترام هذا المبدأ بالشروط المنصوص عليها في القانون"^[٣١٩].

كما نص الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢م على استقلال السلطة القضائية ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى، كما نص على أن يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري ويعدُّ هيئة قضائية واستشارية مستقلة^[٣٢٠].

وفي هذا السياق يقول (Alfred Denning) في إطار علاقة دولة القانون باستقلال القضاء: "طالما أمسك القضاء الميزان في أيديهم فلن تقوم لدولة البوليس قائمة في إنكلترا"^[٣٢١]. وعلى الصعيد العالمي فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٨م في مادته العاشرة على أن: "لكل إنسان على قدم المساواة التامة مع الآخرين الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحايدة".

بناءً على ما تقدم يمكن تعريف الرقابة القضائية بأنها: "تلك السلطات والاختصاصات التي تمارسها المحاكم العادية أو الإدارية قانوناً بهدف البت في المنازعات، كلٌ وفق اختصاصاتها، بإصدار حكم نهائي بعد مراعاة إجراءات محدّدة ينظّمها القانون سواء بالنسبة للدعوى أو حرية الخصوم"^[٣٢٢]. وعُرِّفت أيضاً بأنها: "منح السلطات والاختصاصات للقضاء سواء كان قضاءً عادياً أو متخصصاً للبت في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، أو منازعات القانون الإداري التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وأن تعطى لهذه الأحكام الحكم القضائي الملزم"^[٣٢٣].

وتتوقف أهمية الرقابة القضائية على مدى هذه الرقابة والتي تحددها النصوص الدستورية والتشريعية وأحكام القضاء، فالمشرّع قد يحدد صراحة في القانون الأعمال أو المسائل التي تخضع لرقابة القضاء، وقد ينص

^{٣١٩} المواد ٦٤/ و ٦٦/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

^{٣٢٠} المواد ١٣٢/ و ١٣٩/ من الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢م.

^{٣٢١} مشار إليه لدى: عبيد، عدنان عاجل (٢٠١٨). أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون. مرجع سابق، ص ١٣.

^{٣٢٢} بطيخ، محمد رمضان (١٩٨٨). الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. مرجع سابق، ص ١٩٥. انظر أيضاً: عبدالعال، محمد الديداموني

محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق، ص ٣٤٢.

^{٣٢٣} حمد، حمد عمر (٢٠٠٣). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. ط ١. الرياض. أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية. ص ٨٢.

على خضوع كل النشاط الإداري لرقابة القضاء باستثناء بعض الأعمال على سبيل الحصر، ورغم ذلك إلا أن هناك حقيقة مسلّم بها وهي أن الاختصاص في الرقابة القضائية عن طريق القضاء الإداري تنحصر في دعويين (دعوى الإلغاء ودعوى التعويض) وهما يختلفان في أطرافهما وفي طبيعة الحكم^[٣٢٤].

ويعدّ مصدر الرقابة القضائية أو أساس هذه الرقابة أن اختصاصات السلطات المحلية محددة قانوناً، سواء كان هذا التحديد _كما سبق وذكرنا_ بأسلوب عام أم بأسلوب حصري، ومن ثم لا يكون لهذه الهيئات أو لممثليها بحسبانها أشخاصاً اعتبارية أن تخرج في أعمالها عن تلك الحدود، فهي تنشأ وتُلغى وتُحدد اختصاصاتها بموجب القوانين، وبالتالي يكون هدف الرقابة هو إخضاع مشروعية أعمال المجالس المحلية لقضاء المحاكم، وتحكم هذه المشروعية الوجود الاعتباري للمجالس المحلية، والواجب أن تمارس الوحدات المحلية أعمالها في حدود القانون وإلا كانت غير مشروعة، فعندما تنتظر المحاكم في كيفية ممارسة المجالس المحلية لسلطاتها فهي تطبق القاعدة العامة التي تقضي بتوافر عنصري (حُسن النية GoodFaith) و (العقلانية Reasonability) في عمل السلطات العامة، وعدم الخروج عن الغرض الذي مُنحت من أجله السلطة^[٣٢٥]. وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن المحاكم الإنكليزية تُطبّق مبدأ العقلانية عند نظر مشروعية التشريعات أو اللوائح الفرعية التي تضعها المجالس المحلية في مجال اختصاصاتها، بالإضافة إلى نظرية عدم المشروعية أو تعدي الاختصاص والتي تعدّ من نتائج الأحكام القضائية الإنكليزية خلال القرنين السابقين^[٣٢٦].

ومن المؤكد أن الأهلية القانونية التي تتمتع بها الوحدات المحلية تمنحها حق التقاضي، لذا فالقضاء ينظر في الطعون التي يقدمها الأفراد والهيئات ضد قرارات الوحدات المحلية بحسبانها مرافق عامة تصدر قرارات إدارية يمكن الطعن بعدم مشروعيتها، كما يملك القضاء النظر في الدعاوى الحقوقية والجزائية التي ترفع ضد

^{٣٢٤} الجهتي، عيد مسعود (١٩٨٤). القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق. ص ٧٥.

^{٣٢٥} الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢١٤. انظر أيضاً:

المعاني، أيمن عودة (٢٠١٨). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٧١.

^{٣٢٦} الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ٣٢٢. انظر أيضاً:

Colin, T. & Adam, T. (2007). British Government and the Constitution. Op.cit. P667.

الوحدات المحلية بحسبانها أشخاصاً معنوية عامة، تيرم العقود وتجري التصرفات القانونية المختلفة، كما يمكن لهذه الوحدات أن تقاضي الآخرين أو يقاضوها سواء كانوا أفراداً أو هيئات أو حتى السلطة المركزية^[٣٢٧].

بالمقابل يؤخذ على الرقابة القضائية أنها بطيئة في إجراءاتها، ومكلفة في كثير من الأحيان، كما أنها لا تستطيع التدخل ابتداءً في أعمال المجالس المحلية إلا إذا طلب منها أحد الخصوم ذلك، بمعنى أنه يلزم لتحريكها ضرورة قيام أحد الأفراد أو الهيئات برفع دعوى أمام القضاء في خصوصها، الأمر الذي دعا بعض الفقه إلى وصفها بالسلبية، على أساس أن القضاء لا يتدخل رغم ما يكون واضحاً من مخالفة الوحدات المحلية للقوانين، أو تعارض قراراتها مع الصالح العام إلا إذا أثير النزاع أمام القضاء. لذلك فرقابة القضاء لا تستطيع إلزام الوحدات المحلية بأداء وتنفيذ اختصاصاتها، حيث يعدّ هذا الأمر من واجب السلطة المركزية، والتي يمكن أن تتدخل عن طريق وسائل الرقابة الإدارية المختلفة لإلزام هذه المجالس بأداء واجباتها^[٣٢٨].

كما تجدر الملاحظة أن رقابة القضاء الإداري على المجالس المحلية في فرنسا تبقى في حدود الحفاظ على مبدأ المشروعية، وهي على الرغم من أهميتها لكنها لم تصل إلى المدى الذي وصلت إليه الرقابة القضائية على المجالس المحلية في إنكلترا، والتي تصل إلى حد سحب إدارة المرفق العام المحلي إذا ما ثبت تقصير المجلس المحلي أو إهماله في إدارته، لكن يبقى القاسم المشترك بين الرقابة القضائية على الإدارة المحلية في فرنسا وإنكلترا أن كليهما تستهدفان حماية مبدأ المشروعية، كما أن هذه الرقابة لا تقوم تلقائياً بل لا بد من وجود دعوى مرفوعة أمامها من أصحاب المصلحة أو الشأن^[٣٢٩].

^{٣٢٧} الخلايلة، محمد علي (٢٠٠٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية. مرجع سابق. ص ١٠٣. انظر أيضاً: محمد علي،

محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخابات أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٤٥.

^{٣٢٨} بطيخ، محمد رمضان (١٩٨٨). الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. مرجع سابق. ص ١٠٥. انظر أيضاً: العبادي، محمد وليد (١٩٩٥).

الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية. مرجع سابق. ص ١٤١.

^{٣٢٩} عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ٣٨١.

الباب الأول

الأسس النظرية للرقابة القضائية وجوانبها الإجرائية

الباب الأول

الأسس النظرية للرقابة القضائية وجوانبها الإجرائية

تمهيد وتقسيم:

إن ما يميّز القواعد القانونية عن غيرها من القواعد _القواعد الأخلاقية مثلاً_ في أن القواعد القانونية يترتب على مخالفتها إنزال جزاء أو عقوبة على مرتكبها متى ثبتت المسؤولية عن ارتكاب المخالفة، بينما بالمقابل فإن مخالفة القواعد الأخلاقية قد لا يوقع الجزاء أو العقوبة على مرتكبها، وإنما قد يُكتفى باستنكار الفعل المدان أو المرتكب.

بالتالي يحتّم علينا مبدأ المشروعية عدم الاكتفاء بتقنيته فحسب، بل العمل على تطبيقه بالشكل الصحيح، وفي هذا السياق لا فرق بين مرتكب المخالفة سواء كان فرداً أو إدارة، مركزية كانت أو محلية، إذ لا بد من احترام السلطات العامة لمبدأ المشروعية، وهذا لا يتحقق إلا من خلال وجود رقابة على الإدارة، ووضع جزاء لكل مخالفة سواء من خلال بطلان التصرف أو إلغائه أو التعويض عنه، وفي ضوء ذلك لا بد من التعرف على ماهية مبدأ المشروعية وأساسه القانوني، سواء على مستوى القاعدة القانونية والتي تشمل الدستور والقانون واللوائح التنظيمية وكذلك العرف والمبادئ العامة للقانون، أو على مستوى السلطة مصدرة التصرف، مما يتضح معه تأثير الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات وأعمال الإدارة المحلية. كذلك لا بد من البحث في دور القضاء في العمليات الانتخابية وتشكيل وحدات الإدارة المحلية. وذلك وفق الفصلين الآتيين:

الفصل الأول: معيار الرقابة القضائية والأسس النظرية لممارستها.

الفصل الثاني: الجوانب الإجرائية للرقابة القضائية في تنظيم نشاط الإدارة المحلية.

الفصل الأول

معيار الرقابة القضائية والأسس النظرية لممارستها

الفصل الأول

معيار الرقابة القضائية والأسس النظرية لممارستها

تمهيد وتقسيم:

يعدُّ مبدأ المشروعية في معناه العام سيادة حكم القانون، فالتزام الإدارة بمراعاة مبدأ المشروعية لا يعني فقط خضوعها لقواعد القانون الصادر عن سلطة غير سلطتها، وإنما يعني إخضاعها للتقيّد بأحكام الأنظمة التي تصدرها هي بنفسها، فكما تخضع الإدارة لأحكام القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فإنها تخضع إلى جانب ذلك لأحكام واجتهادات القضاء الإداري الذي يراقب مشروعية تصرفاتها، كما أن مراعاة التراتبية في تسلسل القواعد القانونية يعدُّ تعبيراً عن التراتبية في الهرم الإداري، فمراعاة الإدارة لمبدأ المشروعية ليست مراعاة في الشكل فقط لضبط سلوكها وفق قواعد خارجية، وإنما تتعدى ذلك لضبط سلوكها للتحقق من أنه يرمي لتحقيق المصلحة أو المنفعة العامة. ومبدأ المشروعية مستقل عن شكل الدولة سواء كانت بسيطة أو مركبة، أو لجهة نظامها السياسي سواء كانت ذات نظام برلماني أو رئاسي أو غير ذلك، كما أن مبدأ المشروعية يمثل ضماناً حقيقية للأفراد في مواجهة السلطة العامة، بحيث يكون هؤلاء بمقتضى تطبيق هذا المبدأ في مأمن من اعتداء السلطات العامة بخلاف ما ينص عليه حكم القانون، وبناءً على ذلك يعدُّ مبدأ المشروعية هو الموازن للامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية في ممارسة نشاطها. كما أن دراسة مبدأ المشروعية تعدُّ نقطة البداية في دراسة رقابة القضاء على أعمال الإدارة، لأن الفكرة أو الغاية الأساسية التي يستند عليها نظام القضاء الإداري هو تحقيق الرقابة الفعالة على أعمال وقرارات الإدارة العامة، وهذه الرقابة هي رقابة مشروعية تهدف إلى قيام الإدارة سواء كانت مركزية أو محلية باحترام القواعد القانونية النافذة في الدولة. وهو ما سناقشه في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية مبدأ المشروعية وتدرجه الشكلي والموضوعي.

المبحث الثاني: ماهية أعمال وسلطات الإدارة المحلية الخاضعة للرقابة القضائية.

المبحث الأول

ماهية مبدأ المشروعية وتدرجه الشكلي والموضوعي

تمهيد وتقسيم

يعدُّ خضوع الدولة للقانون والقضاء في كل أوجه نشاطها ركيزة أساسية من ركائز الدولة القانونية، وضمانة حقيقية ولازمة لحقوق الأفراد، فممارسة الوظيفة الإدارية محكومة بمبدأ أساسي وهو مبدأ المشروعية، وهو يعني أن السلطات الإدارية ملزمة بأن تتخذ قراراتها بما يتوافق مع القانون، أي على الإدارة أن تراعي لدى اتخاذ قراراتها مبدأ المشروعية الذي يشتمل على مجموعة من القواعد القانونية على اختلاف مراتبها، وتتوَّع مضامينها، ويطل هذا المبدأ أنشطة السلطات الإدارية في ممارستها لوظائفها، وفي اتخاذ القرارات النافذة سواء كانت قرارات فردية أو قرارات تنظيمية، وكذلك في إجراءاتها للعقود مع الغير، وبالتالي لا ينبغي للإدارة أن تخرج في مختلف تصرفاتها عن مبدأ المشروعية، سواء تصرفت بإرادتها المنفردة أو بتعاقدتها مع الغير. فيجب على الإدارة ألا تتخذ تصرفاً قانونياً أو تقوم بعمل مادي إلا بمقتضى القانون وتنفيذاً لأحكامه، وهذا المبدأ يمثل ضمانة جدية للأفراد في مواجهة السلطة العامة، بحيث يكون هؤلاء بمقتضاه في مأمن من أن تعتدي عليهم الهيئات الحاكمة خلافاً للقانون. وما تجدر الإشارة إليه أن مبدأ المشروعية يعدُّ من المبادئ العامة للقانون الذي لا يحتاج إلى نصوص تفره، بل يعدُّ من ضمن العناصر الأساسية التي تركز عليها الدولة القانونية. وبناءً على ذلك سنقسم دراستنا في هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية وتأثيره على أعمال الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: تدرج المشروعية والجوانب التطبيقية للانتخابات المحلية.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ المشروعية وتأثيره على أعمال الإدارة المحلية

يرتبط وجود مبدأ المشروعية بدولة القانون، والتي تسعى إلى أن تكون أعمال الإدارة العامة فيها وقراراتها مطابقة لأحكام القانون بالقدر الذي تستدعيه وتستلزمه هذه النصوص، ومطابقة كذلك للمصلحة العامة وما تقتضيه، وبالتالي يكفل هذا المبدأ الحماية الجدية للأفراد في مواجهة السلطة العامة، من خلال عدم استثنائه لأي جهة من الخضوع لأحكامه، بمعنى أن احترام الأفراد لهيئات ومؤسسات الدولة وتنفيذ قراراتها لا يتأتى من قوتها، وإنما نتيجة لقوة القانون الذي وجدت باسمه واستمدت سلطاتها من سلطته، الأمر الذي يحقق التوازن بين السلطة العامة من جهة، وبين حقوق الأفراد وحياتهم من جهة أخرى.

الفرع الأول

مفهوم مبدأ المشروعية

يُعرف مبدأ المشروعية بأنه: "خضوع الدولة كلياً - حكماً ومحكومين - لقواعد القانون القائم فيها، بحيث تتوافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومن مواطنيها مع القواعد القانونية الموضوعية والقائمة"^[٣٣٠]. والمقصود بالقانون في هذا السياق هو القانون بمعناه الأعم، الذي يشمل كل قاعدة عامة مجردة أيّاً كان مصدرها (الدستور، التشريع، اللوائح تنظيمية، العرف، المبادئ العامة للقانون) فمصادر المشروعية هي إجمالاً كل مصادر القاعدة القانونية، ومراعاة تدرجها الذي يقتضي احترام القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى^[٣٣١]. ويتضمن هذا التعريف

^{٣٣٠} التركاوي، عمار (٢٠١٠). مبدأ المشروعية. بحث منشور في الموسوعة العربية. <http://arab-ency.com.sy/law/details/25913/6>

المجلد السادس. العدد ١. ص ٤٩٢. انظر أيضاً: حمد، حمد عمر (٢٠٠٣). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. مرجع سابق. ص ١١. انظر أيضاً: الوافي، سامي (٢٠١٨). الوسيط في دعوى الإلغاء. ط ١. برلين. المركز الديمقراطي العربي. ص ٦. انظر أيضاً:

De Laubadere, André (1999). traité de droit administratif. Op.cit. P245.

^{٣٣١} عبدالباسط، محمد فؤاد (٢٠٠٥). القضاء الإداري. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة. ص ٧. انظر أيضاً: بشير، يوسف حسين (٢٠٠٩). مبدأ

المشروعية والمنازعة الإدارية. السودان. ص ٤. انظر أيضاً: عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم

القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١٢. انظر أيضاً: الحلو، ماجد راغب (١٩٩٥). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١٥ =

جانبيين مهمّين: الأول يتعلق بمن يخضع للقانون، والثاني يتعلق بمضمون القانون الذي يجب الخضوع له. ولا يكتفي بعضهم بالقول إن تحقيق هذا المبدأ هو مجرد حتمية خضوع السلطات العامة في الدولة لقواعد القانون فحسب، وإنما يلزم لكي يتوفر هذا المبدأ أن يتمكن الأفراد من رقابة السلطة في أداء وظيفتها، ولا سيما عند خروجها عن حدود القانون، سواء عن عمد أو إهمال، فالقول بضرورة خضوع سلطات الدولة للقانون يظل عديم القيمة من الناحية العملية مالم يقترن بجزاء فعّال يكفل امتثال السلطات العامة لمضمونه^[٣٣٢]. وفي هذا الخصوص هناك قرار شهير لمجلس اللوردات صدر عام ١٩١٢م فيما يتعلق بإهمال السلطات المحلية، والذي أشار صراحة إلى أن الإذن بإنجاز بعض الأعمال التي حملت الإيذاء لحقوق الأفراد لا يمكن بأي حال التسامح بشأن ما أحدثته من خسائر ومضار راجعة إلى الإهمال، والدعوى هنا لا يمكن إقامتها إلا بمعرفة النائب العام في حالة الإيذاء العامة، كالتخلص من الروائح المنبعثة من المجاري القديمة نتيجة تهالكها^[٣٣٣].

ولئن كان هناك اتفاق عام على أن المقصود بالمشروعية هو الالتزام بأحكام القانون بالنسبة للجميع حكماً ومحكومين، إلا أن التعبير عن هذا المعنى قد أطلق عليه مصطلحات عديدة، منها "المشروعية" و"الشرعية"^[٣٣٤] و"سيادة حكم القانون" و"الخضوع للقانون" ويطلق عليه بعضهم "مبدأ سيطرة أحكام القانون"

=تردد الفقه الفرنسي بشأن المقصود بالقانون الذي يجب الخضوع له بين المدلول الواسع والمدلول الضيق لمبدأ المشروعية، فقد أخذ في البداية بالمدلول الضيق، حيث ذهب الفقهاء الفرنسيين إلى أن المقصود بالقانون هو القانون بمدلوله الشكلي أي الصادر من السلطة التشريعية المختصة بسن القوانين، واعتبروه مصدر أساسي للنظام القانوني في فرنسا، فما يتفق مع القانون الصادر من البرلمان يكون مشروعاً وما لا يستند إلى القانون يكون غير مشروع، وهذا الأمر كان نتيجة تأثير فقه الثورة الفرنسية الذي استلزم في القانون أن يكون متضمناً قواعد عامة ومجرّدة، وقد أنكروا على السلطة التنفيذية سلطة وضع اللوائح، أو سن قواعد عامة، لكن سرعان ما تغير هذا الأمر من خلال ضرورة الاعتراف للإدارة بحق إصدار اللوائح نظراً لاستحالة استيعاب القانون لجميع الحالات، ونتيجة اتساع مجالات النشاط العام في الدولة الحديثة، وضرورة الاعتراف للإدارة وأجهزتها الفنية المختصة بحق التشريع في حالات يعجز البرلمان عن مواجهتها لظروف استثنائية تقتضي تنظيمها سريعاً، وبذلك تم الأخذ بالمفهوم الواسع للقانون فأصبح يشمل كل قاعدة عامة مجرّدة بغض النظر عن مصدرها، بحيث تشكل هذه القواعد على اختلاف درجاتها وقوتها النظام القانوني للدولة. انظر: السناري، محمد عبدالعال(د.ت). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٩ وما بعدها. انظر أيضاً: محمد، علي عبدالفتاح(٢٠٠٩). الوجيز في القضاء الإداري. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة. ص ٨.

^{٣٣٢} النادي، محمد فؤاد(١٩٩٨). القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية. بلا دار نشر. ص ٤٠. انظر أيضاً: الظاهر، خالد خليل(٢٠٠٩). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٢٤.

^{٣٣٣} اسماعيل، محمد أحمد(٢٠١٢). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٤٢٦.

^{٣٣٤} يرى بعض الفقهاء ضرورة التمييز بين اصطلاح (المشروعية Le Principe de legalité) الذي يقصد بها احترام قواعد القانون القائمة فعلاً في المجتمع أي بمعنى المشروعية الوضعية، وبين اصطلاح (الشرعية Legitimite) وهي الفكرة المثالية التي يقصد بها تحقيق العدالة، حيث تتضمن قواعد أخرى يستطيع عقل الإنسان السليم أن يكشفها، ويجب أن تكون المثل الأعلى الذي يتوخاه المشرّع في الدولة، وبناءً على ذلك فالشرعية وفق هذا الرأي تعدّ أوسع مدى من المشروعية، بحسبان أن المشروعية تعني الاتفاق مع القانون الوضعي وعدم مخالفته بينما الشرعية لا =

بحسبان ذلك أقرب للدلالة على المعنى المقصود، كما أنه يتفق مع الترجمة الصحيحة للمصطلح الفرنسي، فالهدف واحد لدى الجميع لكن التعبير عنه جرى بمصطلحات متعددة، وكثيراً ما يستخدم الفقه الإنكليزي اصطلاح (حكم القانون The rule of law) للتعبير عن المشروعية، وكذلك يستخدم بعض الكتاب الفرنسيين اصطلاح (حكم القانون Le regne de la loi) للتعبير عن المعنى ذاته^[٣٣٥].

ويقول الدكتور سليمان الطماوي في هذا السياق: "إن مبدأ المشروعية يقتضي أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، والقانون هنا يؤخذ بمدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة في الدولة، سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وأياً كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها (القانون الدستوري، القانون العادي، اللائحة..) وأياً كان نوع تصرف الإدارة، سواء كان عملها مادياً أو قانونياً"^[٣٣٦]. وبالتالي فسيادة مبدأ المشروعية بهذا المعنى يعدُّ أمراً مستقلاً عن شكل الدولة، سواء من حيث تركيبها كدولة بسيطة أو مركبة، أو من حيث نظامها السياسي، إن كان نظاماً برلمانياً أو رئاسياً أو غير ذلك، بمعنى أنه يسري على الدولة الديمقراطية كما أنه يسري على الدولة التي تأخذ بالملكية المطلقة ما دامت تخضع للقانون.

=تقتصر على الاتفاق مع قواعد القانون الوضعي فحسب، بل تتعدى ذلك لتشمل مبادئ الأخلاق. في حين يرى جانباً آخر من الفقه أن الشرعية والمشروعية اصطلاحان مترادفان، لأن المبدأ يعدُّ قيداً على تصرفات السلطات العامة ويتطلب الالتزام بكل القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، ومن بين هذه القواعد المبادئ القانونية العامة التي يستقر عليها المجتمع فضلاً عن الالتزام بقواعد المشروعية الوضعية، بالإضافة لاحترام الأفكار المثالية التي تحمل في طياتها معنى العدالة، ووبناءً على ذلك يمكن القول أن الشرعية تتطابق مع المشروعية في حدود ما تتضمنه هذه الأخيرة من قواعد عادلة، لكنها تتنافر معها في قواعد أخرى، ومن هنا كانت شرعية الثورة على المشروعية الظالمة، فالثورة بطبيعتها الحال لا يمكن أن تكون مشروعة لأنها تعدُّ خروجاً عن قواعد القانون الذي يمثل المشروعية، لكنها بالمقابل تكون شرعية إذا اتفقت مع قواعد الشرعية القائمة على الحق والعدل. لكن بالواقع إن الشرعية مسألة لها مدلول سياسي وتعني حيابة الأمر على الشرعية أي اكتسابه الإطار القانوني لصيغة عمل معينة قد تكون سياسية أو إدارية أو اقتصادية، لذلك يقال أن الإدارة شرعية أي أنها تحوز الإطار الشرعي الصحيح للمفهوم دون أي علاقة بالقاعدة القانونية، أما المشروعية فهي مسألة قانونية تخص الجانب القانوني. للمزيد حول هذا الموضوع انظر: التركاوي، عمار (٢٠١٠). **مبدأ المشروعية**. مرجع سابق. ص ٤٩٢. انظر أيضاً: عبيد، عدنان عاجل (٢٠١٨). **أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون**. مرجع سابق. ص ٣٢. انظر أيضاً: رسلان، أنور أحمد (٢٠٠٣). **وسيط القضاء الإداري**. مرجع سابق. ص ٢٠. انظر أيضاً: السناري، محمد عبدالعال (د.ت). **مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٢١. انظر أيضاً: الحلو، ماجد راغب (١٩٩٥). **القضاء الإداري**. مرجع سابق. ص ١٩.

^{٣٣٥} رسلان، أنور أحمد (٢٠٠٣). المرجع السابق. ص ١٩. انظر أيضاً: طلبه، عبدالله (٢٠٠٣/٢٠٠٢). **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**. مرجع سابق. ص ١٤.

- ينبغي الأخذ بالحسبان أن مبدأ المشروعية يعدُّ تعبيراً عربياً فرنسياً بخلاف مبدأ سيادة القاعدة القانونية الإنكليزية، ومع ذلك فكلهما يعني ضرورة خضوع الحكام والمحكومين وكافة سلطات الدولة على حدٍ سواء لحكم القانون. انظر: أحمد، أحمد منازع علي (٢٠١٢). **ضوابط اختصاص القضاء الإداري**. مرجع سابق. ص ٢٣.

^{٣٣٦} الطماوي، سليمان (١٩٦١). **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ١٢.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن النظم الديمقراطية تنتظر إلى القانون على أنه تعبير عن الإرادة العامة للأمة، لذلك فهي تحيطه بهالة من التقدير والاحترام بوصفه الوسيلة المثلى لتنظيم المجتمع، وإقرار نوع من التنسيق بين المصالح المتعارضة، لذا تتميز النظم الديمقراطية بالاعتراف بمبدأ الخضوع للقانون، لأنه لا توجد حريات حقيقية إلا في الدولة القانونية، وبالتالي يؤكد الفقهاء ارتباط مبدأ الخضوع للقانون بالنظام الديمقراطي بحيث لا يمكن الفصل بينهما^[٣٣٧].

ولا شك في أن خضوع السلطة التنفيذية بما في ذلك مجالس الإدارة المحلية لأحكام وقواعد المشروعية يعدُّ أمراً مهماً، ذلك بسبب الدور التنفيذي النشط والفعال الذي تؤديه السلطة التنفيذية في أرجاء الدولة كافة، فيكاد يكون دورها يفوق أهمية دور البرلمان ولاسيما في العصر الحديث، حيث تدخلت الدولة في كل ميادين الحياة والنشاط، خصوصاً مع ازدياد الطابع الفني والتكنولوجي، لذا فالسلطات العامة هي التي تجسّد دور الدولة أمام جمهور الأفراد، وهي التي تستخدم امتيازات السلطة العامة، وتقوم بتنفيذ المشروعات الكبرى، وبالتالي تأتي أهمية خضوعها لقواعد المشروعية فيما تصدره من قرارات وما تقوم به من أعمال^[٣٣٨].

ويقوم مبدأ المشروعية على أساس وجود قواعد صارمة تلتزم الإدارة باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها، فهي تفرض على الإدارة قيوداً لصالح الأفراد^[٣٣٩]، إلا أن حماية الحرية الفردية يجب ألا تحجب عن الأبصار حاجة الإدارة إلى قدر من الحرية لتضمن به حسن الإدارة، فإذا كان من اللازم تجنّب استبداد الإدارة، فيجب ألا يؤدي ذلك إلى وضع الإدارة بقلب من الآلية والروتين، من خلال غلّ أيديها، أو كبت روح المبادرة والابتكار، لذلك يقرّ الفقه والقضاء وحتى المشرّع للإدارة ببعض الامتيازات التي تستهدف موازنة مبدأ المشروعية، وذلك

^{٣٣٧} رسلان، أنور أحمد (٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٦٨.

^{٣٣٨} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١٥.

^{٣٣٩} يقول الفقيه الفرنسي (دولويدير): "إن المشروعية ومبدأ مسؤولية الإدارة هما الدعامتين الأساسيتين لنظام الضمانات الخاصة بالأفراد في تعاملهم مع الإدارة".

"Acote du principe de la legalite celui de la responsabilite la puissance publique constitue la second facteur essentied de liberalisme dans le regime administratif francais. on peut dire que ces deux piliers symetriquex du systeme de garantie des administratif".

De Laubadere, André(1978). Manuel de droit administratif. Paris. L.G.D.J. P125.

بمنح الإدارة قدرًا من الحرية، ومن تلك الامتيازات على سبيل المثال السلطة التقديرية^[٣٤٠]، فقد تكون قواعد المشروع ذات محتوى غير محدد، بحكم عدم دقة النصوص، أو بحكم تعمد مُصدرها عدم توضيح مدلولاتها ومضامينها، والهدف من ذلك إعطاء السلطة المختصة حرية واسعة في التقدير، تخولها ضمان تألف مقتضياتها مع ظروف العمل المتغيرة، وذلك ابتغاء تحقيق المصلحة العامة^[٣٤١].

لذلك يقال من الناحية السياسية إنَّ مبدأ المشروعية يشكل ملتقى التقاطع بين مصالح متعارضة، أحدها ينهج لصالح المواطنين، ما يتطلب وضع قيود على سلوك الإدارة لحمايتهم من تعسفها. والآخر ينهج لصالح الإدارة، ما يتطلب منحها ما تحتاجه من حرية في التصرف لأداء دورها في إدارة المرافق العامة، ومواجهة مستجدات العمل اليومي^[٣٤٢].

ووفق ذلك نلاحظ أن المشكلة في مجال القانون العام تثور في شكل التزام السلطات العامة بالقانون وإخضاعها له، وهو ما لا نلاحظه في مجال القانون الخاص، نتيجة المساواة القانونية بين طرفي العلاقة، ذلك أن للسلطات العامة يدًا عليا على الناس ولاسيما السلطة التنفيذية، فهي لا تتساوى معهم في العلاقات القانونية التي تربطها بهم، بالإضافة إلى أن الضرورة القانونية أثبتت وجوب الاعتراف بحيز خاص من الحرية في أعمال السلطة العامة، وما لها من سلطة تقدير وملاءمة في الشؤون الإدارية، وبناءً عليه أجمع فقهاء القانون العام على أن مبدأ المشروعية يقوم على أن تكون جميع تصرفات السلطة العامة في الدولة متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام^[٣٤٣].

وفي هذا السياق يثور تساؤل حول تحديد المقصود بالالتزام بالإدارة بمبدأ المشروعية، أي بمعنى مضمون التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، ونلاحظ أن هناك عدة آراء فقهية تدرجت تصاعدياً في التضييق من حرية الإدارة

^{٣٤٠} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة. القاهرة. دار الفكر العربي. ص ١٩.

^{٣٤١} جنيح، محمد رضا (٢٠٠٨). القانون الإداري. فنون للطباعة والنشر. ص ٣٨٠.

^{٣٤٢} قطيش، عبداللطيف (٢٠١٣). الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق - دراسة مقارنة. ط ١. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية. ص ٣١٠.

^{٣٤٣} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٨.

في التصرف^[٣٤٤]، فيذهب أصحاب الرأي الأول إلى أنه يقصد بخضوع الإدارة للقانون أن تتفق كافة تصرفات الإدارة القانونية منها والمادية مع حكم القانون، وبالتالي فالإدارة وفق هذا الرأي حرة في تصرفاتها وأعمالها ولا يقيدها سوى ألا تكون تصرفاتها مخالفة للقانون. في حين يذهب الرأي الثاني إلى ضرورة استناد الإدارة في كافة تصرفاتها وأعمالها القانونية والمادية إلى أساس من القانون، فلا يكفي أن تكون تصرفاتها غير مخالفة للقانون، بل لا بد أن تكون مبنية على قاعدة قانونية قائمة تجيزه حتى يكون مشروعاً. فلاحظ أن الرأي الأول جعل الأصل هو حرية الإدارة في التصرف بشرط عدم مخالفة نص قانوني، بينما الرأي الثاني منع الإدارة من التصرف إلا بوجود النص القانوني الذي يبيح لها التصرف لاسيما أن أسبقية القانون على القرار يعد ضرورياً لجهة وجود أساس قانوني يجيز التصرف.

في حين ذهب الرأي الفقهي الثالث إلى أن أعمال الإدارة وتصرفاتها القانونية والمادية لا تكون مشروعة إلا إذا كانت عبارة عن تنفيذ أو تطبيق لقاعدة تشريعية عامة قائمة قبل مباشرة التصرف. لكن يؤخذ على هذا الرأي أنه قيد عمل الإدارة إلى حد كبير وجعل منها مجرد أداة لتنفيذ القانون، سالباً إياها كل قدرة على الخلق والإبداع في أداء وظائفها وفي مواجهة الظروف الاستثنائية. فرغم توفيره لقدر من الضمان لحقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارة، إلا أنه يتجاهل وظيفة الإدارة، ولاسيما بعد سيادة مذاهب التدخل وما أدت إليه من اتساع دورها في المجتمع، وذلك ليس فقط لقدرتها على وضع هذه القرارات موضع التنفيذ، لكن وجودها في وضع يسمح لها بمعرفة مختلف مشاكل المجتمع وتفاصيله، الأمر الذي يمكنها من مواجهة كل حالة على حدة، والتعامل معها بالأسلوب الذي يتفق مع طبيعتها، بالإضافة إلى أن هذا الرأي لا يتفق وما يقرره القانون الوضعي للإدارة من امتيازات، خاصة ما يمنحها من سلطة اتخاذ قرارات ولوائح لا علاقة لها بالتنفيذ بالمعنى الضيق، كاللوائح المستقلة والتي تستند الإدارة حقها بخصوصها من النصوص الدستورية مباشرة، بالإضافة إلى سلطاتها

^{٣٤٤} حمد، حمد عمر (٢٠٠٣). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. مرجع سابق. ص ١٤. انظر أيضاً: النادي، محمد فؤاد (١٩٩٨). القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية. ص ٤٦. انظر أيضاً: الجهتي، عيد مسعود (١٩٨٤). القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق. ص ١٢. انظر أيضاً: البشير، يوسف حسين محمد (٢٠١١). مبادئ القانون الإداري. أم درمان. السودان. ص ٦٥. انظر أيضاً:

التقديرية التي تستطيع من خلالها تقدير ملاءمة الأعمال والإجراءات التي تتخذها ومناسبتها، ووفق ما سبق فإن ما يقرره القانون للإدارة سواء فيما يتعلق بإصدار اللوائح أم بسلطتها التقديرية لا يعدّ مجرد تنفيذ أو تطبيق لقوانين ونصوص قائمة بل يتجاوز هذا المعنى بكثير^[٣٤٥].

بناءً على ما تقدم من آراء فقهية نلاحظ أن مبدأ المشروعية يضع التزاماً إيجابياً على عاتق الإدارة بأن تكون تصرفاتها مستندة إلى القانون بمعناه الواسع، بالمقابل هناك التزام سلبي على عاتق الإدارة بأن تكون ملتزمة في تصرفاتها بعدم مخالفة القانون، فمبدأ المشروعية لا يعني فقط مجرد احترام الإدارة للقانون في تصرفاتها الإيجابية، بل يعني وجوب قيامها بالأعمال والتصرفات التي يتطلبها القانون، أي أن سكوتها عن القيام بتلك الأعمال يعدّ تصرفاً سلبياً غير مشروع. بالإضافة إلى أن الاتجاه الفقهي الثالث يتعارض مع ما يقرره القانون الوضعي للإدارة من سلطات، فنشاطها لا يقتصر على مجرد تنفيذ القوانين، وإنما لها اختصاصات تتجاوز هذه الناحية، سواء من خلال سلطة إصدار اللوائح أو القرارات الفردية، وبهذه الحالة لا تعدّ تنفيذاً لقوانين قائمة، وإنما تستند الإدارة حقها في إصدارها من خلال النصوص الدستورية، أو من خلال ما لها من سلطة تقديرية لتقدير ملاءمة ومناسبة الأعمال والإجراءات التي تتخذها، وفي ضوء هذا التقدير إما أن تقوم بالتصرف أو تحجم عنه.

كما لا بد من التنويه إلى أن هناك ما يسمى بالمشروعية المطلقة والمشروعية النسبية، أو الالتزام المطلق و الالتزام النسبي، ويُفسّر هذا الاتجاه بالقول إنّ الالتزام المطلق هو التزام الإدارة بالقواعد القانونية الصادرة عن غيرها من السلطات الرئاسية كالبرلمان مثلاً، حيث تعدّ فكرة المشروعية هنا عنصراً خارجاً عن حوزة أو سيطرة الإدارة المحلية، أما الالتزام النسبي فهو خضوعها لما تضعه بنفسها ولنفسها من قواعد قانونية، فهو خضوع أو التزام نسبي بمبدأ المشروعية، إذ أنها بوصفها جهة إصدار تلك القواعد يكون من المعترف به بأن لها القدرة على التعديل أو التغيير في تلك القواعد، وهي ما لا تملكه أو تستطيعه بالنسبة لما يضعه غيرها من

^{٣٤٥} التركاوي، عمار (٢٠١٠). مبدأ المشروعية. مرجع سابق. ص ٤٩٢. انظر أيضاً: الجهتي، عبد مسعود (١٩٨٤). القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق. ص ١٣.

السلطات من قواعد قانونية مُلزمة لها، وإن توافرت في الحالتين صيغة التقييد للسلطة الإدارية في ممارسة صلاحياتها ونشاطها مع الاختلاف النسبي لدرجة التقييد بينهما^[٣٤٦].

الفرع الثاني

تأثير مبدأ المشروعية على أعمال الإدارة المحلية

يعدُّ القانون مصدر سلطات الوحدات المحلية ومقياساً لمشروعية أعمالها وأسلوب ممارستها لهذه السلطات، ويترتب على ذلك أن السلطة المحلية مسؤولة كالشخص العادي بحكم أنها تتمتع بالشخصية المعنوية، فيجب أن يكون تصرفها في حدود القانون وإلا حُكِمَ بإلغائه لعدم مشروعيته، فمخالفة الإدارة في أعمالها لمبدأ المشروعية وتجاوزها أحكام القانون يؤدي إلى البطلان، سواء كان العمل مادياً أم قانونياً. وهذا يؤدي إلى إزالة آثاره واعتبار العمل كأن لم يكن، مما يترتب التعويض عن الأضرار التي لحقت بالغير نتيجة العمل أو القرار الإداري، وقد تكون المخالفة جسيمة تصل إلى حد الانعدام، وهو جزاء يترتب على تخلف ركن أساسي من أركان التصرف القانوني^[٣٤٧].

ومن الأهمية التي يؤديها مبدأ المشروعية على مستوى الوحدات المحلية على سبيل المثال، منع رؤساء المجالس المحلية ورؤساء المصالح والهيئات العامة في نطاق المحافظة من الاعتداء على حقوق الناس أو الإساءة لهم، ذلك أن للسلطة نشوة تعيث في الرؤوس، فمن ضمانات حقوق الأفراد حكومة معتدلة، ومشروع ينظم ولا ينتقص، وقاضي يراقب ولا يمتنع، وبغير ذلك فلا أهمية للنصوص الدستورية وتصدُّرها للمجموعات القانونية، فالقانون ليس مجرد فن نظري، بل هو وسيلة فعّالة لتحقيق غاية سامية وهي توفير وتحقيق العدالة^[٣٤٨]. فتنصب الرقابة القضائية على الأشخاص حيث يسمح للأفراد بالطعن أمام القضاء في نتيجة الانتخابات المحلية وهو ما يسمى بالطعون الانتخابية، مما يتيح الفرصة للمحاكم مراقبة ومراجعة مدى التزام الوحدات المحلية بالقواعد

^{٣٤٦} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٥٩.

^{٣٤٧} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١٥.

^{٣٤٨} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). المرجع السابق. ص ٣٥٣.

القانونية التي تحدد شروط الترشيح، وإجراءات الترشيح، والشروط الواجب توافرها في الناخبين، كما يباشر القضاء رقابته على الوحدات المحلية بمناسبة فحص الطعون التي يتقدم بها أعضاء هذه الوحدات في القرارات الصادرة عنها والتي تمس مراكزهم كقرارات إسقاط العضوية أو وقفها أو قرار حل المجلس... إلخ^[٣٤٩].

ففي إنكلترا من حق أي شخص أُضرَّت مصالحه بسبب قرار من السلطة المحلية اللجوء إلى المحكمة العليا لاستصدار إعلان (Declaration) يتضمن أن القرار محل الطعن غير قانوني، وهذا الإعلان لا يعدُّ إجبارياً ضد السلطة، لكنه يتضمن حكم القانون في الموضوع محل الدعوى، وهو يعدُّ مفيداً للغاية في حال غموض القانون، كما أنه واجب الاحترام بما يتضمنه من تحديد للحقوق القانونية، وكشف الأخطاء والعيوب التي تعتري القرار المحلي، كما يمكن الاستناد إليه لطلب التعويض من السلطات المحلية. بالإضافة إلى أن أي عضو في المجلس المحلي لا يمكنه تجاوز حدود السلطات المشروعة المخوَّلة للمجلس، فعلى سبيل المثال في حال قيامه بالصرف خارج الحدود المحددة قانوناً، فتأمره المحكمة برد كل أو جزء مما أنفقته مخالفاً للتشريع، وإذا ما تجاوز إنفاقه مبلغاً معيناً فإن المحكمة تعدُّه غير صالح للبقاء كعضو في المجلس^[٣٥٠].

وكمثال على عدم مراعاة العدالة والمساواة في قرارات المجالس المحلية، فقد ألغت إحدى المحاكم قراراً صادراً من مجلس مدينة (برمنغهام) والذي تتلخص وقائع هذه القضية بأن استطاع مجلس مدينة (برمنغهام) الحصول على قانون برلماني خاص يسمح له بإدارة مرفق النقل العام، ويتقاضى من أجل ذلك الأجر المناسب من الركاب، لكن مجلس مدينة (برمنغهام) اتخذ قراراً بالسماح للمسنين (الرجال فوق السبعين من عمرهم والنساء فوق الخامسة والخمسين) بالانتقال المجاني بالسيارات التابعة لهذا المرفق، على أن تتحمل الضريبة المحلية العجز الذي ينجم عن هذا الإعفاء، لكن عندما طعن أحد الأفراد الممولين للضريبة المحلية بهذا القرار أمام المحكمة، قررت عدم مشروعية هذا القرار، على أساس أنه يميِّز بين فئة من الناس على حساب ممولي الضريبة المحلية^[٣٥١].

^{٣٤٩} بطيخ، رمضان محمد (١٩٨٨). الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. مرجع سابق. ص ١٠٦.

^{٣٥٠} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٢). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٤٢١.

^{٣٥١} عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ٣٦٨.

فلاحظ في إنكلترا في سنة ١٨١٧م قامت لجنة الحراسة في مدينة (مانشستر) بإنشاء وإدارة مرفق الغاز لعدة سنوات دون سلطة قانونية تخولها مثل هذا العمل، وبمقتضى نظرية تعدّي الاختصاص حكم القضاء بعدم مشروعية هذا العمل. وما زالت المحاكم تُطبّق هذه النظرية بكل حزم، حيث لم يُسمَح في سنة ١٩٢١م لمجلس مدينة (فولهام Fulham) بإدارة مغسل للملابس على أساس أنه كان مخوّلًا فقط بسلطة إنشاء المغسل وليس بإدارته^[٣٥٢]. وضمن هذا السياق فقد اعتبر جمهور الفقه السياسي أن السلطة والقانون ظاهرتان يكمل كل منهما الآخر، ولا يستطيع أي منهما تحقيق هدفه دون الآخر، فالسلطة ضرورة يفرضها الإحساس بالقانون والتي لا يمكن أن يكون لها وجود بين الأفراد إلا من خلال القانون، وبالتالي فإذا كان للسلطة الحق في أداء العمل فإن المسؤولية هي السبيل إلى التقييم ومن ثم التقويم، وبناءً عليه فلا مسؤولية دون سلطة. وفقاً لذلك إذا لم يُعط المجلس المحلي سلطة الإشراف على منشأة معينة، أو على إنشائها، أو منحه سلطة إصدار قرارات بشأنها، لا يعدّ مسؤولاً تجاه هذه المنشأة. وفي هذا يقول الفقيه الفرنسي (Andre de Luabadere): "إن المشروعية ومبدأ مسؤولية الإدارة هما الدعامتان الأساسيتان لنظام الضمانات الخاصة بالأفراد في تعاملهم مع الإدارة"^[٣٥٣].

بالتالي يترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي خالفت به القانون، وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقاً لدرجة المخالفة، لذا لا بد من ثبوت البطلان عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق، لأن الأصل هو مشروعية أعمال الإدارة، وبناءً على ذلك يثور التساؤل حول وسيلة الفرد في الدفاع عن حقه الذي مسّه التصرف الإداري، فليس بمقدوره أن يقتضي حقه بنفسه، أو أن يدرأ خطر الاعتداء الواقع عليه أو إذا كان على وشك الوقوع، كما أنه لا يستطيع أن يقاوم تنفيذ أوامر السلطة العامة. ترتيباً على ذلك لا بد من وجود جهات ينظّمها القانون ويعهد إليها بأمر الدفاع عن حماية مبدأ المشروعية، ومنع الإدارة من مخالفته، وتملك الوسيلة الموصلة إلى تقرير بطلان التصرف المخالف للمشروعية، وإلغائه وتقرير التعويض المناسب في مقابل الضرر الذي أحدثته. وتأخذ بعض النظم بعدة وسائل للرقابة وإخضاع الإدارة لحكم القانون، وهذه الوسائل قد تكون سياسية وقد تكون قضائية، بالإضافة إلى الرقابة الذاتية التي تمارسها الجهات الإدارية

^{٣٥٢} الطهراوي، هاني (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ٣٢٤.

³⁵³ De Luabadere, Andre (1978). Manuel de droit administratif. Op.cit. P125.

وفق التدرج الرئاسي في الجهاز الإداري، ووفق دراستنا فإننا سوف نأخذ جانباً واحداً من جوانب الرقابة وهو الرقابة القضائية على أعمال وتصرفات السلطات المحلية.

والهدف من الرقابة القضائية هو إخضاع مشروعية أعمال وتصرفات المجالس المحلية لقضاء المحاكم، ولاسيما أن مبدأ المشروعية يعدّ الأساس الرئيسي للرقابة القضائية^[٣٥٤]. فهذه المجالس ينبغي لها التصرف في حدود القانون وإلا كانت أعمالها وتصرفاتها غير مشروعة، وكما سبق وأشرنا في موضع سابق أن المحاكم عندما تتنظر في كيفية ممارسة المجالس المحلية لسلطاتها فهي تُطبّق القاعدة العامة التي تقضي بأن يتوافر في عمل السلطات المحلية حسن النية والعقلانية وعدم الخروج عن الغرض أو الهدف الذي مُنحت من أجله السلطة.

فمن القضايا التي طبّقت فيها المحاكم الإنكليزية القاعدة العامة المتعلقة بالعقلانية هي قضية (Roberts V. Hopwed) والتي تتلخص وقائعها في أن مجلس مدينة (Popler) كان مخوّلاً بمقتضى القانون بأن يدفع لموظفيه ومستخدميه الأجور التي يراها مناسبة، وبمقتضى هذه السلطة دفع لموظفيه أجوراً أعلى من المستوى العام للأجور، ناهيك عن أن أعضاء مجلس المدينة كانوا يرون أن ذلك المستوى من الأجور لا يحقق حياة كريمة للمواطنين، لكن مراقب الحسابات اعترض على هذه الأجور وطالب أعضاء المجلس برد المبالغ الزائدة عن المستوى العام للأجور من أموالهم الخاصة، وعند نظر الطعن أمام مجلس اللوردات أيّد المجلس رأي مراقب الحسابات^[٣٥٥]. وهو ما يؤكد أن السلطة المحلية عند ممارستها لسلطتها لا بدّ أن تمارسها بطريقة معقولة وتتفق مع أحكام القانون.

وفي إحدى القضايا تبّنى مجلس مدينة (وستمنستر) سياسة زيادة مبيعات العقارات السكنية في المدينة، حيث إنه بموجب المادة ٣٢/ من قانون الإسكان لعام ١٩٨٥م كان للسلطات المحلية سلطة التصرف في الأراضي لتحقيق أغراض عامة مشروعة، فقد قام مجلس مدينة (وستمنستر) على وجه الخصوص ببيع ٢٥٠/ عقاراً سنوياً في ثمانية أقسام انتخابية، لكن لم يكن الهدف من هذه السياسة تحقيق أهداف الإسكان، فبدلاً من ذلك تم التفكير بأن المشترين كمالكين من المرجّح أن يصوتوا للمحافظين، وأن تكوين الناخبين في الأقسام

^{٣٥٤} الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٠٢.

^{٣٥٥} الطهراوي، هاني (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ٣٢٢.

الانتخابية الثمانية سيتم تغييره لتحسين آفاق حزب المحافظين في انتخابات المجلس لعام ١٩٩٠م. لكن مجلس اللوردات رأى أن تبني مجلس المدينة لهذه السياسة وتنفيذها كان إساءة استخدام متعمدة للسلطة القانونية لغرض غير مصرح به وغير لائق وكان غير قانوني مما يستوجب الإلغاء^[٣٥٦].

كما تُطبّق المحاكم مبدأ العقلانية عند النظر في التشريعات الفرعية أو اللوائح التنظيمية التي تضعها المجالس المحلية وذلك في مجال اختصاصها، وخير مثال على ذلك قضية (V. Johnson) حيث قام مجلس مدينة (كنت Kent City Council) بوضع تشريع فرعي نص على أنه يُحظر على أي شخص إحداث أصوات مزعجة أو العزف على أي آلة موسيقية أو الغناء في مكان عام، أو في طريق رئيسي، في نطاق خمسين ياردة من أحد المساكن، وذلك بعد التنبيه عليه من قبل أحد الحراس أو أحد سكان المنزل شخصياً أو عن طريق الخادمة، بالتوقف عن العزف أو الغناء. ولما استدعي أحد الأشخاص أمام القضاء بحجة انتهاكه لهذه التشريعات، دفع هذا الشخص بعدم مشروعية هذه اللوائح على أساس عدم معقوليتها، وتطلب الأمر نظر القضية أمام المحكمة العليا لتقرير المبادئ التي يمكن أن تُطبّق في مثل هذه الحالات، وقد رأت المحكمة ضرورة تأييد القوانين الفرعية بقدر الإمكان، وهذه التشريعات تعدّ غير معقولة فقط إذا كانت انتقائية ولا تتصف بالعمومية، أو إذا كانت غير عادلة بشكل واضح، أو إذا كان تطبيقها يؤدي إلى تدخل معيب في حرية الأفراد^[٣٥٧].

ولا تقف رقابة القضاء الإنكليزي عند حد إلغاء القرارات غير المشروعة أو غير المعقولة للمجالس المحلية، بل تمتد في حال عجزت المجالس المحلية أو أهملت في القيام بواجبها، ولاسيما إذا ترتب على عدم قيام المجلس المحلي بالعمل الواجب عليه حصول ضرر لشخص ما، فيحق له في هذه الحالة إقامة الدعوى والمطالبة بالتعويض وإجبار المجلس المحلي على القيام بالعمل على النحو الذي رسمه القانون. وبالمقابل حتى لو لم يؤدّ إهمال المجلس المحلي لواجباته إلى حصول ضرر للأفراد، لكن ذلك لا يمنع المدعي العام من إقامة الدعوى باسم المواطنين ضد المجلس المعني بالإهمال والتقصير لإجباره على القيام بمهامه وواجباته. ويعدّ عدم تنفيذ المجلس لمثل هذه الأوامر القضائية جريمة تسمى (جريمة إهانة المحكمة) والتي تُعرّض مرتكبها لعقوبة جزائية،

³⁵⁶ Colin, T. & Adam, T. (2007). **British Government and the Constitution**. Op.cit. P661.

^{٣٥٧} الطهراوي، هاني (٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق. ص ٣٢٣.

وقد تصدر المحكمة في حالة إهمال المجلس المحلي للقيام بواجباته حكماً بسوء التصرف، والذي يضر كثيراً بسمعة المجلس وقد يؤدي لقطع الإعانات الحكومية عنه، وقد تصل في بعض الأحيان رقابة القضاء إلى سحب العمل موضوع الدعوى من المجلس المحلي والقيام به بنفسها أو تعهد به إلى لجنة خاصة أو هيئة محلية^[٣٥٨].

من جانبه القضاء الفرنسي وعلى رأسه مجلس الدولة عندما يمارس رقابته على مشروعية الأعمال الصادرة عن المجالس المحلية قد لا يكون دائماً مقيداً بحرية هذه المجالس في إدارة شؤونها المحلية، فنلاحظ أنه بعد أن قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Casanova) بإلغاء قرار المجلس البلدي لمدينة (كوري) والذي تضمن إنشاء مستشفى لعلاج المرضى من أهالي البلدية، وقد قام بعض المواطنين برفع دعوى أمام مجلس الدولة طالبين إلغاء قرار البلدية لأن ذلك يعد منافسة لأصحاب المهن الحرة من الأطباء، وأصدر مجلس الدولة حكمه الذي قضى بعدم مشروعية قرار المجلس البلدي بإنشاء مرافق تنافس بها المهن التجارية والصناعية أو المهن الحرة^[٣٥٩]. إلا أنه في حكم آخر في قضية مجلس مدينة (Nateer) أقر مجلس الدولة الفرنسي قرار المجلس البلدي بإنشاء عيادة طب الأسنان وذلك بسبب الأسعار المرتفعة جداً والتي يطلبها أصحاب العيادات الخاصة، طالما كان هذا المرفق يلبي حاجة ملحة للوحدة الإدارية^[٣٦٠]. وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد وقف بالمرصاد لأي محاولة من جانب الوحدات المحلية للتدخل في مجال المرافق الصناعية والتجارية، من أجل حماية حرية الأفراد في التجارة والصناعة بحسبانها حرية عامة، وقد تأكد ذلك صراحة بموجب القانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢ م. لكن نتيجة ضغط الوقائع والظروف الاقتصادية وضرورة إشباع الحاجات المحلية للسكان فقد طوّر القضاء موقفه، من خلال تحقيق نوع من التوازن ما بين الحرية الفردية المطلقة، وبين تدخل الوحدات المحلية في هذه الميادين، حيث قبل القضاء إقامة مرافق بلدية في مجال النقل العام وتوريد المياه والغاز والكهرباء، كذلك قبل إقامة مرافق بلدية مرتبطة بمجال الصحة العامة، أيضاً قبل مجلس الدولة إقامة مرافق بلدية من أجل استمرار خدمة ذات نوعية معينة لا تشبعها المبادرات الفردية كإقامة مسارح فنية بأسعار

^{٣٥٨} عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ٣٧٠.

^{٣٥٩} الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٨٢.

^{٣٦٠} جورج فويل، بيار دلفوليه (٢٠٠٨). القانون الإداري. ج ٢. مرجع سابق. ص ٥٤٤.

زهيدة^[٣٦١]. لكن بالمقابل تحفظ مجلس الدولة على دخول الوحدات المحلية إلى مجالات معينة لمنع المنافسة غير المشروعة للأفراد، ولم يقبل دخولها إلا استثناءً عندما توجد مصلحة عامة محلية تبرر تدخّل الوحدة المحلية ويعود أمر تقدير ذلك إلى مجلس الدولة، فعلى سبيل المثال إقامة مسرح أو سينما بلدية في بلدة محرومة من هذه الخدمة التي لم يُقدّم عليها القطاع الخاص تكون مبرراً جدياً لتدخّل الوحدة المحلية وتوفيرها^[٣٦٢].

يتضح من ذلك أن موقف القضاء الفرنسي من المرافق الصناعية والتجارية البلدية يعتمد على التقدير في ظل الظروف والمناسبات التي دفعت الجماعة البلدية للتدخل في هذا النشاط، دون إصدار حكم مسبق بالإباحة أو الحظر التام، وهذا ما أدى إلى تحقيق نوع من المرونة، وفي الوقت نفسه أدى إلى جعل نفاذ أو عدم نفاذ مبادرة الوحدة المحلية معتمداً على حرية تقدير مجلس الدولة استناداً إلى فكرة المصلحة العامة المحلية^[٣٦٣].

وتجدر الملاحظة أن رقابة القضاء الإداري في فرنسا تبقى في حدود الحفاظ على مبدأ المشروعية، وهي رغم أهميتها لم تصل إلى المدى الذي وصلت إليه الرقابة القضائية على المجالس المحلية في إنكلترا، والتي قد تصل إلى مرحلة سحب إدارة المرفق المحلي إذا ما ثبت تقصير أو إهمال لهذا المجلس في القيام بواجباته.

وفي سورية يمارس القضاء الإداري رقابته على تطبيق مبدأ المشروعية في مجال الإدارة المحلية بداية من تشكيل مجالس الإدارة المحلية والبت في الطعون الانتخابية، إلى الرقابة على مشروعية قرارات المجالس المحلية بحسبانها قرارات إدارية قابلة للطعن، بالإضافة إلى المنازعات الوظيفية للعاملين في المجالس المحلية، وللمتعاملين أو المتعاقدين مع هذه المجالس^[٣٦٤]. وهو ما سنبحثه في قادم الصفحات.

إذاً فالعلاقة بين مبدأ المشروعية والرقابة هي علاقة لا تقبل الانفصال، لأن مبدأ المشروعية في ذاته هو الرقابة نفسها، فإذا ما تحققت تحقق الهدف من الرقابة، وبالتالي يتم التأكد من أن المشروعية لم يصبها أو يعثرها أي عيب من العيوب التي تنقص من شأنها، ومن هذا المنطلق تقوم المشروعية بدور وقائي وهو تجنّب القصور

³⁶¹ C. E. 21-1-1944, Leoni, Rec. P26.

³⁶² C. E. 12-6-1959, Syndicat des Exploitants de cinematographe d'uranie, Rec. P363.

^{٣٦٣} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٥٤٧.

^{٣٦٤} انظر المادة ٨/ من القانون رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته.

الذي يمكن أن يلحق بالأعمال الإدارية التي تصدر عن السلطات المحلية ومجالات عملها المختلفة، سواء في مواجهة موظفيها، أو في مواجهة من يتعاملون معها من المواطنين^[٣٦٥].

المطلب الثاني

تدرج المشروعية والجوانب التطبيقية للانتخابات المحلية

إن تدرج المشروعية يعدُّ تطبيقاً لمبدأ عام هو مبدأ تدرج القواعد القانونية، حيث تقوم الدولة على أركان أساسية مناطقها مبدأ تدرج الأعمال القانونية، والتي يضمن بها بناء قواعد متينة ومحددة، وكذلك لضمان ترتيبها وتنسيقها، وتحديد مصادرها، والترابط الوثيق بين وحداتها، بالتالي فإن تدرج المشروعية يعني أن لكل قاعدة قانونية مبدأ مشروعية يوازئها في القوة، مما يعني ارتباطها ببعضها ارتباطاً تدرجياً، وهي ليست بمرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية، مما يجعل بعضها أسمى مرتبة من الأخرى. كما تعدُّ الرقابة القضائية على سير العملية الانتخابية ضماناً مهماً لتطبيق مبدأ المشروعية، وذلك لما يتمتع به القضاء من حياد وموضوعية، كما أن حق التقاضي يقتضي أن يضع المشرع بين يدي الناخب المحلي الوسائل القانونية التي يمكن اللجوء إليها بغية إجبار الإدارة على احترام القانون. وبطبيعة الحال فإن العملية الانتخابية تنتج عنها مجموعة من النزاعات للاعتراض على أخطاء أو مخالفات قد تحصل في أي مرحلة من مراحل سير العملية الانتخابية، فهي تتطلب معالجة أو تصحيحاً، وقد تؤدي في بعض الحالات إلى فرض عقوبات، أو الطعن بقرارات معينة وإلغائها. وهو ما سنبحثه في الفروع الآتية:

^{٣٦٥} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٥٨.

الفرع الأول

التدرج الشكلي والموضوعي للمشروعية وتطبيقها في المستويات المحلية

إن التدرج لا يقتصر فقط على القواعد القانونية، وإنما هناك تدرج آخر يتعلق بالمجالس المحلية، فكما هو معلوم في النظام المحلي سواء في فرنسا أو في سورية هناك قاعدة هرمية تبنى على أساسها الوحدات أو المجالس المحلية، ففي النظام المحلي الفرنسي تبدأ المجالس المحلية بالمجلس البلدي وتتدرج صعوداً انتهاءً بمجلس الإقليم، في حين تبدأ المجالس في النظام المحلي في سورية بمجلس البلدية وتتدرج صعوداً إلى مجلس المحافظة، وهو أمر لا نجده في إنكلترا، فالمجالس المحلية في إنكلترا تتمتع بدرجة المساواة فيما بينها ولا تأخذ بمبدأ التدرج الهرمي المعمول به في فرنسا.

ووفق ما سبق ينتج عن هذا التدرج وجوب خضوع كل قاعدة وكل مجلس شكلاً وموضوعاً للقواعد والمجالس التي تسمو عليها أو تعلوها مرتبة، مما يساعد القاضي الذي يتولى الرقابة القضائية من التأكد من مدى مشروعية كل قاعدة، من خلال تحديد مرتبتها في السلم القانوني، ومدى التزامها بالمشروعية تجاه القواعد القانونية، بالإضافة إلى مدى التزام المجالس المحلية في أعمالها وقراراتها بالتدرج وفق مبدأ المشروعية. لذا سنوضح فيما يأتي التدرج الشكلي والموضوعي للمشروعية.

لا شك أن التدرج الشكلي للمشروعية يختلف عن التدرج الموضوعي، ففي حين ينصب الأول على السلطة أو المجلس المحلي الذي صدر عنه العمل القانوني سواء كان لائحة أم قراراً إدارياً، بحيث تلتزم الجهة الأدنى بما يصدر عن الجهة الأعلى من أعمال وتصرفات قانونية، بينما ينصب التدرج الموضوعي للمشروعية على قيمة القاعدة القانونية ومكانتها بالهرم القانوني، وهذه التفرقة تظهر واضحة جليّة خاصة في مجال القرار الإداري، فإذا نظرنا له من ناحية التدرج الموضوعي فهو يقيد السلطات المنوط بها إنشاء القاعدة اللائحية أو التنظيمية، لكنه بالمقابل لا يقيد حرية مُصدر القاعدة التنظيمية في إلغائها أو سحبها، بينما إذا نظرنا إليه من

ناحية الشكل فهناك ما ينصب على حريته في ضرورة احترام القواعد الدنيا للقواعد الأعلى وذلك وفق التدرج العضوي بين السلطات المصدرة لتلك القواعد^[٣٦٦].

بناءً على ذلك فالأعمال المشروعة التي تترفع على قمة الهرم القانوني تلزم كافة الأعمال القاعدية الصادرة من السلطات الأخرى، كما أن السلطة التشريعية تخضع للمبادئ القانونية الواردة في الدستور فيما تصدره من قوانين، في حين أن القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية تسمو بعضها على بعضها الآخر حسب مرتبة الجهة التي تُصدر هذه القرارات.

ونتيجة لسمو القواعد الدستورية على بقية القواعد في الدولة القانونية، فإن الهيئات الحاكمة تلتزم باحترامها وتقيّد تصرفاتها ضمن النطاق الذي ترسمه، وبناءً على ذلك فإذا اصطدم قانون أو تشريع بنص دستوري فإن السلطة التشريعية تكون قد خالفت مبدأ المشروعية، وفي هذا الإطار نلاحظ أن موضوع رقابة القضاء لدستورية القوانين تختلف في الدول محل المقارنة، ففي إنكلترا حيث التقاليد والأعراف الدستورية المرنة القابلة للتبديل فإن القانون الذي يخالف قاعدة دستورية سابقة يكون قد عدّلها وبالتالي فالقاضي لا يستطيع الامتناع عن تطبيق التشريع مهما كان مضمونه^[٣٦٧]، بينما نجد أن فرنسا قد أوجدت المجلس الدستوري^[٣٦٨] وسورية أوجدت المحكمة الدستورية^[٣٦٩] والتي تكون مهمتهما رقابة دستورية القوانين.

ولا بد من الإشارة إلى أن الفقه الفرنسي اتجه إلى ضرورة امتناع القضاء عن تطبيق القانون المخالف للدستور، ذلك أن الدستور هو القانون الأعلى فيما يقرره، ولا يجوز أن تهدره أي أداة أدنى، ووظيفة القضاء هي تطبيق القانون فيما يعرض عليه من قضايا، وهو ما ينطبق كذلك على القرارات الإدارية المعيبة بعدم المشروعية، وذلك في حال مخالفتها لقاعدة تنظيمية صدرت بأداة أعلى مرتبة. وبالتالي إذا ما تزامنت بالتطبيق هذه

^{٣٦٦} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٦٤. انظر أيضاً: لزرق، حبشي (٢٠١٣). أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها. رسالة دكتوراه. جامعة أبي بكر بلقايد. كلية الحقوق والعلوم السياسية. تلمسان. الجزائر. ص ١٩٤.

^{٣٦٧} طلبة، عبدالله (٢٠٠٣/٢٠٠٢). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ١٦.

^{٣٦٨} انظر الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م الباب السابع المواد / ٥٦ - ٦٣ / الخاص بالمجلس الدستوري.

^{٣٦٩} انظر الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢م الباب الرابع المواد / ١٤٠ - ١٤٩ / الخاص بالمحكمة الدستورية.

التشريعات أو التنظيمات وقام بينها تعارض، وجب على القضاء أن يطبق القاعدة الأعلى في المرتبة، فيغلب الدستور على القانون، ويغلب القانون على القرار الإداري التنظيمي، ويغلب القرار الإداري الأعلى على ما هو أدنى منه^[٣٧٠]. وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي بحيث أن القاضي الإداري هو رقيب الإدارة وليس البرلمان، فلا يمكنه التحكم في صحة القانون بالنسبة للنص الدستوري. وهذا الموقف اعتمدته مجلس الدولة عام ١٩٣٦م في قرار (أريجي l'arret Arrighi) وبالتالي فإن الإجراء الإداري المتخذ على أساس قانون لا يمكن انتقاده فيما يتعلق بالمعايير الدستورية^[٣٧١].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم ٤٨/ في الطعن ٧٣/ لسنة ١٩٧٠م عندما ذكرت أن: "الحكم بالتصدي لقانون من القوانين بالإلغاء أو البطلان بصفة أصلية أو مباشرة، يخرج عن ولاية القضاء الإداري في هذه الصورة، رغم ما له من سلطة في تغليب حكم الدستور باعتباره القانون الأعلى على القوانين الأخرى إذا وقع تعارض بينها وبينه، فيفضل تطبيق القانون المخالف للدستور على النزاع المطروح أمامه دون أن يحكم بإلغائه، إلا أن مجال أعمال المبدأ المتقدم لا يستقيم إلا عندما يكون النزاع المطروح داخلاً في اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري"^[٣٧٢].

كما ينبغي على السلطة التنفيذية أن تمارس مهامها بشكل يتفق مع مبدأ المشروعية، أي أن تعمل في نطاق القوانين التشريعية وتتقيد بأحكامها، وإلا عرضت تصرفاتها لعدم المشروعية، وبالتالي الإلغاء أو التعويض عما تحدثه من أضرار للأفراد، وهي تخضع فيما تمارسه من وظائف واختصاصات لما تضعه الهيئة التشريعية من قوانين، ويوصف خضوعها هذا بأنه خضوع وظيفي وليس خضوعاً عضوياً، فأعضاء السلطة التشريعية لا

^{٣٧٠} طلبة، عبدالله (٢٠٠٢/٢٠٠٣). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ١٨. انظر أيضاً: البشير، يوسف حسين محمد (٢٠٠٩). مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية. مرجع سابق. ص ٨.

^{٣٧١} "Le juge administratif étant le censeur de l'administration, non du Parlement, il ne peut contrôler la validité de la loi par rapport au texte constitutionnel. Telle est la position arrêtée par le Conseil d'État, en 1936, dans l'arrêt Arrighi" Sanchez, Youn.(2017). Le rôle des juges dans le contrôle de l'activité administrative. PH.D. Université d'Orléans. P445.

^{٣٧٢} القرار رقم ٤٨/ في الطعن ٧٣/ لسنة ١٩٧٠م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام ١٩٧٠م . مشار إليه لدى: طلبة، عبدالله (٢٠٠٢/٢٠٠٣). المرجع السابق. ص ١٩.

يتمتعون بسلطة رئاسية على عمال السلطة التنفيذية^[٣٧٣]. لكن ما نلاحظه في الدستور الفرنسي أنه أعطى للسلطة التنفيذية سلطة تشريع من خلال إصدار اللوائح القانونية في الموضوعات التي لم يرد لها ذكر في اختصاص السلطة التشريعية، وفي هذه الحالة تعد القاعدة القانونية التي تضمنتها اللائحة غير قابلة للتعديل من جانب الهيئة التشريعية لأنها تدخل في نطاق اختصاص السلطة التنفيذية وفق الدستور^[٣٧٤].

إذاً نستطيع التأكيد على أن المعيار الشكلي في تدرج المشروعات يستند في المفاضلة بين القواعد القانونية إلى السلطة التي صدرت عنها القاعدة، والإجراءات التي تتبع في إصدار هذه القاعدة، فكل قاعدة تصدر من سلطة أعلى تعد أكثر قوة من القاعدة التي تصدر من سلطة أدنى منها، وكذلك كل قاعدة تصدر طبقاً لإجراءات تفوق في شدتها إجراءات إصدار قاعدة أخرى تعد أكثر قوة من القاعدة الأخرى^[٣٧٥]. لكن بالمقابل إن القول بالعلاقة التراتبية بين القواعد القانونية _ أن تكون القاعدة الأدنى متوافقة مع القاعدة التي تعلوها _ لا يعني أن يكون هناك تطابق كامل بينهما، أي أن تكون القاعدة الأدنى متوافقة تماماً وطبق الأصل مع القاعدة التي تعلوها، وإنما المقصود ألا تكون القاعدة الأدنى متعارضة مع القاعدة الأعلى أو مناقضة لها^[٣٧٦].

فنلاحظ في فرنسا أن النظام المحلي يقوم على ثلاثة مستويات من المجالس المحلية وهي كما أشرنا إليها سابقاً (مجلس الإقليم _ مجلس المحافظة _ مجلس البلدية) حيث كان يعد مجلس الإقليم مؤسسة عامة إقليمية هدفه الأساسي اقتصادي فقط، وإنما بعد التعديل الذي حصل وفق القانون رقم /٢١٣/ لعام ١٩٨٢م تم منحه الشخصية المعنوية الإقليمية المحلية، وهو عبارة عن تجمّع عدد معيّن من المحافظات المتجاورة، بالإضافة إلى أنه يشمل عدد كبير من البلديات، واختصاصاته تتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الإقليم. ويترتب على ذلك أن القرارات التي تصدر عن مجالس المحافظات أو المجالس البلدية التي يتكون منها الإقليم يجب ألا تخرج من حيث الشكل عن قرارات التنمية التي يتخذها مجلس الإقليم. كذلك فإن الاختصاصات المخولة

^{٣٧٣} طلبة، عبدالله (٢٠٠٢/٢٠٠٣). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٠.

^{٣٧٤} انظر المادة /٣٧/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

^{٣٧٥} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٦٧.

^{٣٧٦} قطيش، عبداللطيف (٢٠١٣). الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣١٢.

لمجلس المحافظة والتي تقوم على إنشاء وإدارة وتنظيم المرافق المحلية في دائرة المحافظة، وهذه الاختصاصات نفسها منوطة بمجلس الإقليم في نطاق الإقليم، مما يترتب عليه أن قرارات وتوصيات مجلس المحافظة والمجالس البلدية يجب أن تكون في حدود اختصاص كل منها، وإلا اعتبرت منعدمة أو متجاوزة لحدود السلطة وبالتالي عدم مشروعيتها. فوفق ذلك نلاحظ أن هناك تدرجاً شكلياً لا بد من اتباعه، وإلا أصيب القرار أو التصرف بعدم المشروعية.

بالإضافة إلى أن هناك تدرجاً مكانياً حيث أن مجلس الإقليم يمارس اختصاصاته على كل الإقليم ولا يتعدى هذا النطاق الذي يشمل عدة محافظات، كذلك مجلس المحافظة يمارس الاختصاصات نفسها أو أقل منها لكن ضمن حدود المحافظة، والبلديات تباشر إنشاء وتنظيم وإدارة المرافق التي تهم البلديات ضمن حدودها ونطاقها^[٣٧٧].

أما في إنكلترا فقد رأينا أن المجالس المحلية تتمتع بكيان متميز حتى أصغرها حجماً أو أدناها مستوى وهي الأبرشية، إلا أن علاقة التبعية غير موجودة في النظام المحلي الإنكليزي، ومع التسليم بهذه الأصول المبدئية، فإن هناك علاقات إشرافية بين المحليات، والتي يرى بعضهم تشبيهها بأسرة مكونة من أفراد وكل من بداخلها له حجمه وأهميته وحقوقه والتزاماته، فإذا كانت المقاطعة تقع على قمة الهيكل التنظيمي تليها المراكز ومن ثم الأبرشيات، فمن المتصور أن يكون هناك علاقات بين المقاطعات والمراكز والأبرشيات، بالتالي نلاحظ أن هناك علاقات رأسية بين المحليات في تسلسلها التنظيمي أو الهيكلي وليس الرئاسي، وهناك علاقات أفقية بين المحليات المتماثلة في المستوى^[٣٧٨].

ونتيجة عدم التبعية أصبحت الحكومة المركزية غير مسؤولة سياسياً أمام السلطة التشريعية عن أعمال المحليات أو إهمالها أو امتناعها عن اتخاذ قرارات معينة، أيضاً تنتقي التبعية بشأن علاقة المحليات مع السلطة

³⁷⁷ Titre IV: Dispositions communes et relations entre l'Etat, les communes, les départements et les régions.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

^{٣٧٨} صادق، صلاح (١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٣٤١.

التشريعية، بحيث إذا تلقى عضو البرلمان شكوى من مواطن ضد سلطة محلية فكل ما يقوم به عضو البرلمان هو إحالة الشكوى إلى الموظف المختص والرد بمضمون ما ينتهي إليه بحث الشكوى على الشاكي، لكن هذا الوضع المتميز للمحليات يقابله اعتبار آخر وهو أنها ليست صاحبة سيادة، بل صاحبة اختصاص محدد يمنحها سلطات كافية في نطاقه، بينما السيادة العليا فهي غير قابلة للمراجعة ويختص بها البرلمان^[٣٧٩].

لكن بالمقابل تتدخل السلطة القضائية في الرقابة على أعمال المحليات، ولهذا التدخل طبيعة خاصة وتربطه حدود غير متوافرة في حالات تدخل السلطة التشريعية والتنفيذية، وبالتالي فمهمة رقابة القضاء للوحدات المحلية ينبع من إعمال حكم القانون والعمل على حمايتها، بما يحول دون تجاوز السلطة المركزية على حقوقها واختصاصاتها المقررة قانوناً إعلاءً لمبدأ المشروعية الذي يجب أن يسود فوق الجميع^[٣٨٠].

أما في سورية فنلاحظ وفق قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م أن النظام المحلي قُسم إلى أربعة مستويات (المحافظة _ المدينة _ البلدة _ البلدية) وقد اعتمد المشرع كقاعدة عامة على مبدأ الوحدة والتجانس للوحدات المحلية، فكل نوع من هذه الوحدات المحلية يجعلها تبدو وكأنها متشابهة في بنائها الإداري، وفي الاختصاصات المخولة لها مهما تغيرت في حجم سكانها، ومهما تباينت في ظروفها الاقتصادية والعمرانية، فلا تمييز بين محافظة وأخرى أو مدينة وأخرى أو بلدة أو بلدية على أخرى^[٣٨١].

ويجب أن تكون اختصاصات المجالس المحلية وقراراتها وفق قانون الإدارة المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة وخطتها الشاملة وفي حدود توجيهها ورقابتها، وقد أخذ المشرع السوري بالتدرج الشكلي أو الهرمي الذي أخذ به المشرع الفرنسي، من خلال إشراف المجالس المحلية الأعلى على المجالس الأدنى، وتبعية المجالس الأدنى للمجالس الأعلى، وكذلك تبعية وإشراف المكاتب التنفيذية الأعلى على المكاتب التنفيذية الأدنى. بالإضافة لتطبيق مبدأ التسلسل القيادي، بمعنى أن القيادات العليا تفرض توجيهاتها الملزمة على القيادات في المستوى الأدنى، وإعطاء الحق للمجالس في المبادرة بتقديم الاقتراحات المتصلة بكافة الشؤون التي هي من اختصاص

^{٣٧٩} صادق، صلاح (١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٣٣٧.

^{٣٨٠} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٤٢٩.

^{٣٨١} طلبة، عبدالله (٢٠١٦/٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٨٥.

السلطة المركزية، وقد اعتبرت قرارات المجالس المحلية نافذة طالما أنها في نطاق السياسة العامة للدولة، وضمن إطار اختصاصات هذه المجالس^[٣٨٢].

كما لا بد من الإشارة إلى أنه قد يكون التدرج الشكلي فيما بين القواعد القانونية من حيث الشكل يرجع إلى اختلاف الإجراءات المتبعة في إصدار هذه القواعد، على الرغم من صدورها عن هيئة واحدة، فالقرارات التي يصدرها المحافظ بحسبانه ممثلاً للسلطة المركزية، تختلف عن القرارات التي يصدرها من خلال وظيفته اللامركزية، وليس فقط من ناحية الإجراءات الشكلية فحسب، بل أيضاً من الناحية الموضوعية، ولاسيما أن قراراته في الأولى تكون أكثر فاعلية بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية^[٣٨٣].

إذاً نلاحظ أن التدرج الشكلي للمشروعية له أثر كبير من ناحيتين:

الأولى: من ناحية تحديد المسؤولية. فالسلطات الإدارية ليست على مرتبة واحدة، ذلك أن الجهاز الإداري لأي دولة لديه من المؤسسات الدنيا والمؤسسات العليا، ويترتب على ذلك أن تلتزم الأولى بالقرارات واللوائح التي تصدرها الثانية. وبناءً عليه فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي الدعوى ضد القرار الصادر من أحد العمد بنشر قرار صادر من المحافظ عن طريق اللصق، في الوقت الذي طلب فيه المحافظ من العمدة أن يبلغه إلى ذوي الشأن شخصياً^[٣٨٤].

^{٣٨٢} نصت المادة / ١١٣ / من المرسوم التشريعي رقم / ١٠٧ / لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية على أن: "تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقاً لأحكام هذا القانون". كما نصت المادة / ١١٤ / على أن: "ترسل قرارات مجلس المحافظة وقرارات مجالس مدن مراكز المحافظات المتعلقة بوضع الخطط والبرامج والأنظمة إلى الوزير والوزير المختص خلال سبعة أيام من تاريخ صدورهما. وترسل قرارات المجالس الأخرى المتعلقة بالأمور المشار إليها في الفقرة السابقة إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورهما. كما تسري أحكام الفقرتين السابقتين على قرارات المكاتب التنفيذية التي يتخذها نيابة عن المجلس في فترات عدم انعقاده". كذلك نصت المادة / ١١٥ / على أن: "تكون المكاتب التنفيذية مسؤولة أمام المجالس المحلية التي تتبع لها مباشرة ولهذه المجالس الحق في محاسبتها وحجب الثقة عن الأعضاء المنتخبين / جماعياً أو إفرادياً / بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس".

^{٣٨٣} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 30-9-1942. Peveon. مشار إليه لدى: عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة

السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٧٦.

^{٣٨٤} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 29-12-1927, Dame Ferradi. مشار إليه لدى: الطماوي، سليمان (١٩٨٦). قضاء الإلغاء. دار الفكر العربي. ص ٤٩٠.

الثانية: من ناحية الضمانة القانونية للعمل. فمصلحة الأفراد تقتضي أن تخضع أعمال السلطة الدنيا للقرارات والقوانين التي تصدر عن السلطات العليا، استناداً إلى أن الأخيرة تعدُّ سلطة رقابية من خلال مكانتها وموضعها في سلم التدرج الهرمي، إن كان من الناحية الإدارية أو السياسية، بالإضافة إلى أن ذلك يساعد القاضي الذي يتولى الرقابة القضائية التأكد من مشروعية كل قاعدة من خلال تحديد مرتبتها في السلم القانوني، ومدى التزامها بالمشروعية تجاه القواعد القانونية التي تعلوها، خاصة أن ما يصدر عن الوحدات المحلية يعدُّ أعمالاً إدارية، ومن ثم فإن هذه الأعمال التي تصدر عنها يجب أن تتقيد بقواعد التدرج الشكلي^[٣٨٥].

في المقابل فإن التدرج الشكلي لا يكفي وحده لتفسير محتوى المشروعية، إذ لا بد من إكماله بضوابط موضوعية تكون بمقتضاه القواعد العامة والمجردة متفوقة على القواعد الخاصة، وإلا فقدت الأولى صبغتها الإلزامية وأصبح بإمكان السلطات الإدارية إفراغها من محتواها من خلال إصدارها لقرارات فردية مخالفة لها. وبالتالي فإن التدرج الموضوعي يعدُّ قاعدة مطلقة تسري على جميع القرارات الإدارية وهو يؤدي إلى ثلاث نتائج أساسية^[٣٨٦]:

الأولى: تتمثل في أن السلطات الدنيا تكون ملزمة باحترام القواعد العامة الصادرة عن السلطات العليا عند وضعها لقواعد خاصة، إلا إذا تضمنت القواعد العامة إمكانية الإستثناء.

الثانية: السلطة الإدارية تكون ملزمة باحترام تراتبيتها طالما لم تقم بتعديلها أو إلغائها، وذلك طبقاً للقاعدة العامة التي تتضمن احتراماً أو التزاماً بالقانون الذي وضعته بنفسها. وبناءً عليه لا يستطيع المجلس البلدي الخروج عن الأحكام التي وضعها لتنظيم الإحالة على المعاش في حالات فردية، وكل قرار يصدره المجلس نفسه يخرج عن هذه القاعدة يكون مخالفاً لمبدأ المشروعية ومتصفاً بإساءة استعمال السلطة^[٣٨٧].

^{٣٨٥} الجرف، طعيمة (١٩٧٦). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة العامة للقانون. القاهرة. مكتبة القاهرة الحديثة. ص ٤٣. انظر أيضاً:

النجار، زكي (١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٤٨.

^{٣٨٦} جنينج، محمد رضا (٢٠٠٨). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٣٧٩.

^{٣٨٧} حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٠٩/١/٢٢م مشار إليه لدى: عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٧٦.

الثالثة: خضوع السلطات الإدارية العليا عند وضعها لقراراتها الفردية للقواعد العامة الصادرة عن

السلطات الدنيا، وهذا ما يمثل أثراً واضحاً ودليلاً على عدم كفاية التدرج الشكلي فقط.

فالتدرج الموضوعي للمشروعية يستند في تحديد قوة القواعد القانونية إلى مادة القاعدة القانونية

وموضوعها، أي أن القاعدة القانونية هنا تستمد قوتها من مدى عموميتها أو خصوصيتها، والآثار التي تحدثها

في المراكز القانونية، فالقاعدة الأكثر عمومية والأكثر تحديداً تفوق في قوتها ما عداها من القواعد التي دونها،

وفي هذا السياق يقول الدكتور طعيمة الجرف: "إنه بمقتضى التدرج الموضوعي تكون القاعدة العامة التنظيمية

واجبة النفاذ في مواجهة القرارات الفردية، لذلك يجب أن يكون القرار الفردي معتمداً على القاعدة العامة التي

ترخص به وتجزئه، كما يجب أن يصدر مطابقاً لهذه القاعدة العامة طالما أنه يصدر تطبيقاً لها على الحالات

الفردية التي ينظمها"^[٣٨٨].

لكن يثور تساؤل مهم، ما العمل إذا صدر قرار من سلطة أعلى يتناقض مع قرار تنظيمي أقرته سلطة

إدارية مختصة أدنى منها...؟ للإجابة على ذلك نشير إلى أنه قد استقر الفقه والقضاء على وجوب أن يكون

القرار الصادر من السلطة الأعلى متوافقاً مع القرار التنظيمي الصادر من سلطة إدارية أدنى، لكن ذلك ضمن

شروط معينة تتمثل في^[٣٨٩]:

١- أن يكون القرار الصادر من السلطة الأعلى من مصدر خوّله القانون إصدار مثل تلك القرارات.

٢- أن يكون هناك قرار لائحي وضعته السلطة الإدارية المختصة وهي في مرتبة أدنى من مُصدر

القرار الفردي.

٣- أن يكون القرار الفردي متفقاً مع القرار اللائحي وإلا اعتبر مخالفاً لمبدأ المشروعية.

٤- أن يكون القرار اللائحي صادراً قبل القرار الفردي.

^{٣٨٨} الجرف، طعيمة (١٩٧٠). القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة. مرجع سابق. ص ٢٢٤.

^{٣٨٩} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٧٧.

بناءً على ذلك فإذا ما نص القانون على أن المجلس البلدي يضع قواعد خاصة لموظفيه من تعيين وفصل وإحالة للمعاش، ثم نص على أن يكون تعيين فئة معينة من هؤلاء الموظفين بقرار جمهوري وإحالتهم للمعاش بالأداة نفسها، ففي هذه الحالة تخضع هذه الفئة في قواعد الإحالة للمعاش للقرار اللاتحي الذي أقره المجلس البلدي^[٣٩٠]. لكن ذهب رأي في الفقه الفرنسي إلى اعتبار أن ذلك يعدّ مناقضاً لمبدأ المشروعية، وقد برر رأيه استناداً إلى الحكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي على أساس أن قانون ٥ نيسان ١٨٨٤م والذي نص على أن بعض موظفي المجلس البلدي يخضعون في تعيينهم وتأديبهم وفي إحالتهم للمعاش للسلطة المركزية، وبناءً عليه فالقصد هو إبعاد موظفي المجلس البلدي عن سلطة العمدة، إلا أنهم يبقون محتفظين بصفاتهم كموظفين محليين، وأثناء مباشرة المحافظ لسلطاته لا يكون بصفته رئيساً إدارياً بل بصفته ممثلاً للوحدة المحلية، وبالتالي فمن الطبيعي خضوعهم للوائح المحلية، فيكون القرار الذي فرض على ممثلي السلطة المركزية احترام القرار اللاتحي الموضوع سلفاً من قبل المجلس البلدي، وعليه فقد انتهى أصحاب هذا الرأي إلى أن الحكم المشار إليه لا يعدّ خروجاً عن مبدأ التدرج الشكلي للقواعد القانونية^[٣٩١].

وقد أكد الدكتور عبدالله طلبة أن القرار الإداري التنظيمي يعدّ أحد عناصر البناء القانوني للدولة، وبالتالي مصدراً من مصادر مبدأ المشروعية، وهو يأتي في المرتبة الثالثة على سلم التدرج التشريعي بعد النصوص الدستورية والقوانين الصادرة عن الهيئة التشريعية، وبناءً عليه فتحتى تكون اللائحة ملتزمة بمبدأ المشروعية فيجب على واضعها التقيد من حيث الشكل والمضمون بأحكام القواعد القانونية التي تعلوها في الدرجة، وإلا أصبحت محلاً للطعن أمام القضاء. وعلى الرغم من أن اللوائح من عمل الإدارة إلا أنها تستطيع إلغائها أو تعديلها في أي وقت وهي ملزمة بالخضوع لأحكامها طالما استمرت في وجودها وتطبيقها، بالمقابل لا يجوز لها إصدار قرارات فردية مخالفة لها تحت طائلة عدم مشروعية مثل هذه القرارات^[٣٩٢].

^{٣٩٠} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 15-2-1963, les Amis de Chiferta. مشار إليه لدى: عبدالعال، محمد الديداموني

محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٧٨.

^{٣٩١} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). المرجع السابق. ص ٣٧٩.

^{٣٩٢} طلبة، عبدالله (٢٠٠٣/٢٠٠٢). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق، ص ٢١.

وترتيباً على ذلك لا يستطيع مجلس الإقليم إصدار قرارات تتعلق بالتنمية الاقتصادية أو غيرها من المجالات خارج نطاق الإقليم وإلا كانت معرضة للطعن بالإلغاء، وهو ما يعرف بالتدرج المكاني حيث لا يستطيع المجلس البلدي أن يتخذ قرارات خاصة بالبوليس خارج نطاق البلدية، وعليه فإن إصدار العمدة قراراً يقيد مرور السيارات خارج حدود البلدية يكون باطلاً وجديراً بالإلغاء أو الطعن به أمام القضاء^[٣٩٣].

فالراجح فقهاً وقضاً أن القرار يأخذ مرتبة مُصدره في سلم التدرج العضوي للجهاز الإداري، وبالتالي فالقرار التنظيمي الصادر من وزير لا يملك الخروج على أحكام مرسوم صادر من رئيس الجمهورية. بالمقابل إن التدرج الموضوعي في مجال الإدارة المحلية لا يمنع العمدة من ممارسة سلطاته في مجال الأمن وجود اللوائح العامة للبوليس من قبل الدولة أو المحافظ، إلا أنه مُلزم في هذه الحالة باتخاذ إجراءات أقل صرامة من تلك المنصوص عليها في اللوائح^[٣٩٤].

واستخلاصاً لما سبق نجد أن التدرج الموضوعي للمشروعية له أهمية تتأتى من خلال منع التحكم والاستبداد بالنسبة للقرارات التطبيقية، استناداً إلى أن العمل التنفيذي لا بد أن يتسم بالنزاهة والحياد والعدالة، إلا أن ما يؤخذ على التدرج الموضوعي هو الجمود وافتقاره إلى المرونة، مع الإشارة إلى أن التزام الإدارة بالقاعدة التشريعية قد يفقدها القدرة على إشباع بعض الحاجات المتطلّبة والمتغيّرة في المجتمع، والتي لا تستطيع تطبيق القاعدة العامة عليها وإنما تقوم بذلك من خلال قراراتها الفردية. لكن يمكن القول بأن القضاء يخفف من مسألة الجمود من خلال سياسته المرنة في تفسير النصوص الدستورية والتشريعية. بالتالي فإن النظام القانوني الذي يحكم مستويات الإدارة المحلية هو عبارة عن مجموعة من القواعد التي تتدرج فيما بينها على شكل هرمي تنظيمي آخذة بالحسبان مصدر كل منها ومكانه في تدرج المجالس المحلية.

^{٣٩٣} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 9-7-1924, Claude et Dieudonne Ree. مشار إليه لدى: عبدالعال، محمد الديداموني

محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٩٠.

^{٣٩٤} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 22-11-1946, Commune de saint - Priest la plaine. مشار إليه لدى: عبدالعال، محمد

الديداموني محمد (٢٠٠٧). المرجع السابق. ص ٣٩٢.

وبالتالي فقد مُنحت الإدارة بعض الامتيازات ومنها الحرية في مباشرة نشاطها بقصد الموازنة بين الصالح العام ومصالح الأفراد، والتي من خلالها تستطيع اختيار الوقت والوسيلة المناسبين للإقدام على التصرف في إطار الظروف والأحوال المحيطة بها، وبناءً عليه لا بد أن يكون للإدارة نوعان من السلطة: السلطة التقديرية، والسلطة المقيّدة، لتنفيذ الأعمال والتصرفات القانونية وهو ما سنبحثه في قادم الصفحات.

الفرع الثاني

الجوانب التطبيقية للانتخابات المحلية في ظل الرقابة القضائية

يعدُّ الانتخاب المباشر السمة المشتركة والوسيلة الأساسية في تشكيل مجالس الوحدات المحلية في الأنظمة محل المقارنة، ولاسيما الاقتراع العام، الذي لا يقيّد حق الانتخاب إلا بشروط تنظيمية تتعلق بالجنسية والسن والأهلية والصلاحيات الأدبية والعقلية، حيث يعدُّ الانتخاب الإداري كما يصفه الفقيه الفرنسي (Duguit) تعبيراً عن قدرة وأهلية السلطات الإدارية في إدارتها الذاتية خارج منطق التعيين الإداري، حيث يبدو الانتخاب عبارة عن فن لتنظيم السلطات الإدارية، مولّداً بذلك مركزاً مستقلاً للوحدات المحلية بعيداً عن السلطة المركزية^[٣٩٥]. وبالتالي فالانتخاب لا يعدو أن يكون وسيلة لإدارة الوحدات المحلية بواسطة ممثليها في الحدود المرسومة قانونياً ودستورياً.

أولاً: رقابة القضاء على الترشُّح لعضوية المجالس المحلية.

يعدُّ الترشُّح للانتخابات من الحقوق السياسية المهمة للمواطن، وجزءاً لا يتجزأ من المرحلة التحضيرية للانتخابات، فعندما يستوفي المواطن شروط الترشُّح، يصبح له الحق في استكمال بقية الإجراءات اللازمة لظهور اسمه في كشوف المرشحين، وخوض المعركة الانتخابية، والتمتع بفرص متساوية مع غيره من المرشحين، وهذه الإجراءات تبدأ من تقديم طلب الترشُّح مرفقاً بالمستندات المحددة قانونياً، ومن ثم تقوم لجان مختصة بفحص طلبات الترشُّح، وتقرر إدراج اسم المرشَّح في كشوف المرشحين أو عدم إدراجه، ويحق للمرشَّح في هذه الحالة الاعتراض على قرار هذه اللجان.

^{٣٩٥} النجار، زكي (١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٩٨.

ففي فرنسا يختلف طلب الترشيح للمجالس المحلية من مجلس إلى آخر، فنلاحظ أنه بالنسبة لطلب الترشيح للمجلس العام يلتزم كل مرشح بصفة إجبارية قبل اقتراع الدور الأول بتحرير طلب ترشيح بالشروط المنصوص عليها في قرار مجلس الدولة، ويُرفق بهذا الطلب المستندات الخاصة بإثبات أن هذا المرشح تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخابات، وفي حال لم يتم تسجيل الطلب يكون من حق المرشح اللجوء إلى المحكمة الإدارية خلال ٢٤/ ساعة من رفض الطلب، وللمحكمة أن تحكم بهذا الطلب خلال ثلاثة أيام، وفي حال انقضاء هذه الفترة دون أن تصدر المحكمة قرارها عندها يجب تسجيل طلب الترشيح. ولا بد من الإشارة إلى أنه لا يستطيع أن يتقدم بالترشيح في الدورة الثانية من لم يشترك في الدورة الأولى، أو إذا لم يحصل على عدد من أصوات الناخبين المقيدين في الجداول تقدر بـ ١٠%.

أما بالنسبة لإجراءات الترشيح لعضوية المجالس البلدية فهنا يتم التمييز بين: الكميونات التي يقل عدد سكانها عن ٣٥٠٠/ نسمة، فالمرشح غير مُلزم بأن يقدم طلب ترشيح لعضوية المجالس البلدية. أما الكميونات التي يزيد عدد سكانها عن ٣٥٠٠/ نسمة فهنا يكون التقدم بطلب الترشيح ضرورياً في كل دورة من دورات الاقتراع. بينما في إجراءات الترشيح لعضوية المجلس الإقليمي، فطلبات الترشيح لمستشاري الأقاليم مُلزمة، ويجب أن تكون هناك قائمة بأسماء المرشحين وأن تودع في مقر الحاكم، وتشمل هذه القائمة عدداً من المرشحين يتساوى مع عدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس الإقليمي، ونلاحظ أن طلبات الترشيح في هذه الحالة تكون جماعية بالنسبة لكل قائمة، وتقدم بواسطة المرشح المدرج اسمه على رأس القائمة أو وكيله^[٣٩٦]. وبعد إيداع القائمة لا يستطيع أحد أن ينسحب بإرادته أو يحدث تبديل للمرشحين، لكن يمكن الانسحاب كلياً من القائمة قبل انتهاء المدة القانونية المنصوص عليها في قانون الانتخابات، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يُمنع الاتفاق الانتخابي بين قائمتين في وقت لاحق على تسجيلاتهم ويُمنع المرشحون من الانسحاب قبل افتتاح الانتخاب^[٣٩٧]. كما قضى المشرع الفرنسي في المادة ٣٥١/ من قانون الانتخابات بأنه يحق للمرشح الذي على رأس القائمة أو وكيله في خلال ٤٨/ ساعة من رفض التسجيل الاعتراض أمام المحكمة الإدارية، والتي يتعين عليها أن تقضي

^{٣٩٦} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء. مرجع سابق. ص ٦١٠.

^{٣٩٧} C. E. 2-3-1984, Elect- Mun de Mourepas, Req. N.51803.

في هذا الاعتراض خلال ثلاثة أيام، والقرار الذي تصدره في هذا الشأن غير قابل للطعن إلا في حالة الطعن في العملية الانتخابية. وإذا لم تبت المحكمة الإدارية بالطعن خلال الأيام الثلاثة يعدُّ الترشيح مقبولا.

كذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه إذا تبين بأن الشروط الواردة في قانون الانتخاب غير متوافرة في طلب الترشيح، وأن المستندات الرسمية المصاحبة لطلبات الترشيح غير مستوفية للشروط الواردة في المادة /٢٢٨/ من قانون الانتخابات، فإنه لا يتم تسليم إيصال إيداع طلب الترشيح^[٣٩٨].

والجدير بالذكر أن منازعات الانتخابات للمجالس المحلية الفرنسية هي من اختصاص القضاء الإداري، وإن قرارات المحاكم الإدارية الخاصة بتسجيل طلبات الترشيح أو رفضها تعدُّ قرارات تمهيدية خاصة بالعمليات الانتخابية، ولا يمكن المنازعة فيها أمام قاضي الانتخاب، وبالتالي لا يملك أحد أن يحصل من القضاء العادي على أمر قضائي ملزم ببطلائها، سواء كان مرشحاً فردياً أم بالقائمة الانتخابية. ولذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن تسليم قائمة أو عدة قوائم بالمخالفة للشروط المحددة في القانون وتسلم إيصال الطلب عملاً بنص المادة /٦٥/ من قانون الانتخابات لا يكون مسبباً لبطلان العملية الانتخابية في مجموعها، وإنما بطلان القائمة التي اشتركت في العملية فقط^[٣٩٩].

وتجدر الإشارة إلى أن المنازعة أمام القضاء الإداري في عدم صلاحية مرشح أو أكثر من مرشح، لا ينتج عنها إلغاء انتخاب هؤلاء المرشحين، إلا بعد أن يعلن القضاء قراره في نتيجة الانتخاب، فيتم استبدال الشخص أو الأشخاص التاليين في القائمة^[٤٠٠].

أما في إنكلترا فقد حدد المشرع إجراءات الترشيح لعضوية المجالس المحلية، والتي تبدأ بقيام مأمور الانتخاب بالإعلان عن فتح باب الترشيح، بحيث يحدد في هذا الإعلان مكان تقديم طلبات الترشيح، والميعاد النهائي لقبولها، بالإضافة للقواعد الخاصة بالتصويت، سواء كانت بالتوكيل أو بالبريد، ويتم هذا الإعلان في

³⁹⁸ C. E. 21-3-1984, Elect- Mun de Bouroil, Req. N.5350.

³⁹⁹ C. E. 31-1-1990, Benbelaid. Req. N.1086822.

^{٤٠٠} محمد علي، محمد فرغلي(١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٣٥٦.

الصحف المحلية، وفي الأماكن المخصصة للإعلانات في المجلس المحلي، وكذلك أماكن العبادة والنوادي العامة، ثم يقوم المرشح بملء الاستمارة الخاصة بالترشح، بالإضافة لموافقة ثمانية ناخبين على طلب الترشح كتابة^[٤٠١].

بعد ذلك يقرر مأمور الانتخاب فيما إذا كان الطلب مستوفياً للشروط القانونية أم لا، فصحة الطلب من حيث الشكل تتطلب أن يكون مكتوباً ومصدقاً عليه من شاهد على الأقل بأن الشروط التي يتطلبها القانون متوافرة في المرشح مع تفصيل لتلك الشروط، ويحق للمرشح أن يُرفق المستندات التي تدل على توافر الشروط مع طلب الترشح، هذا ويعد قرار مأمور الانتخاب في صحة طلب الترشح من حيث الشكل نهائياً، لكن بالمقابل يجوز المنازعة في هذا القرار أمام محكمة الانتخاب^[٤٠٢].

بينما في سورية فقد حدد المشرع أصول تقديم طلبات الترشح وسحبها وقبولها، حيث يتقدم المرشح لعضوية مجالس الإدارة المحلية بطلب خطي إلى لجنة الترشيح (اللجنة القضائية التي تبت في قانونية طلبات الترشح)^[٤٠٣] خلال سبعة أيام تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ نشر المرسوم المتضمن تحديد موعد الانتخابات، حيث تقوم لجان الترشيح بدراسة قانونية طلبات الترشح والبت فيها خلال خمسة أيام على الأكثر، وفي حال عدم البت بالطلب خلال المدة المحددة يعد مقبولاً حكماً، وتعلن اللجنة أسماء من قررت قبول ترشحهم وفقاً لتسلسل الأحرف الهجائية لكل قطاع على حدة^[٤٠٤]. وقد أجاز المشرع للمرشح سحب ترشيحه قبل قبول طلبه أمام لجنة الترشيح، كما أجاز له سحب ترشيحه بعد قبول طلبه لكن أمام اللجنة الفرعية (اللجنة القضائية التي تعمل تحت

^{٤٠١} المادة ٤٢/ من قانون الحكم المحلي الصادر عام ١٩٧٢م. انظر أيضاً: صادق، صلاح (١٩٧٧). **الحكم المحلي في إنكلترا**. مرجع سابق. ص ٢٧٤. انظر أيضاً:

Rallings, Colin and Thrasher, Michael (2003). **Local Elections in Britain**. London. The Taylor & Francis e-Library. P42.

^{٤٠٢} بدران، محمد محمد (١٩٩١). **الحكم المحلي في المملكة المتحدة - دراسة تحليلية**. مرجع سابق. ص ٢٢٦.

^{٤٠٣} نصت المادة ١٣/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م على تشكيل لجنة ترشيح قضائية ثلاثية لانتخابات مجالس الإدارة المحلية بقرار من اللجنة القضائية العليا، وذلك في كل دائرة انتخابية، وفي كل محافظة، بمرتبة قضاة بداية يرأسها القاضي الأقدم، كما يجوز تشكيل أكثر من لجنة في الدائرة الانتخابية الواحدة، كما يتضمن قرار التشكيل تسمية ثلاث قضاة احتياط بالمرتبة ذاتها يحل أي منهم محل القاضي الأصل في لجنة الترشيح عند غيابه، وتلتزم لجان الترشيح بالقرارات الصادرة عن اللجنة القضائية العليا واللجان الفرعية وتعمل تحت إشرافها.

^{٤٠٤} المادة ١٤/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

إشراف اللجنة العليا للانتخابات) خلال مدة لا تقل عن سبعة أيام سابقة ليوم الانتخاب. وفي حال كان طالب الترشيح خارج الجمهورية العربية السورية، أو تعذر عليه تقديم الطلب بنفسه، فيحق لوكيله القانوني تقديم طلب الترشيح أو سحبه بدلاً عنه وذلك بموجب وكالة مصدقة أصولاً^[٤٠٥].

أما بالنسبة للاعتراض على طلبات الترشيح فقد منح المشرع الحق لطالب الترشيح بالاعتراض على قرار لجنة الترشيح وذلك أمام اللجنة الفرعية خلال ثلاثة أيام على الأكثر، وتبدأ هذه المهلة من اليوم الذي يلي تاريخ إعلان أسماء المقبولين، أو من تاريخ انتهاء المدة المحددة للبت في طلبات الترشيح، وفي هذه الحالة تبت اللجنة الفرعية في طلبات الاعتراض خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ تقديم الاعتراض، وقرارها في هذا الشأن يكون مبرماً. كما منح المشرع الحق لكل ناخب بالطعن في صحة ترشيح الغير أمام اللجنة الفرعية خلال ثلاثة أيام تبدأ من اليوم التالي لتاريخ إعلان أسماء المقبولين، وأيضاً تبت اللجنة في هذا الطعن خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه بقرار مبرم^[٤٠٦].

وبعد انتهاء عمليات الترشيح، وكذلك انتهاء مدة الطعن القانونية بهذه الطلبات، قد يحدث بعض الأخطاء في تدوين أسماء المرشحين في الجداول النهائية، نتيجة إهمال أو قصور أو سقوط بعض الأسماء سهواً، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري بأن سقوط اسم المدعي سهواً من الجدول النهائي للمرشحين المعمم على المراكز الانتخابية، وثبوت تعميم اسم المدعي على المراكز الانتخابية المعنية، يجعل الغاية من التعميم قد تحققت، وهي إعلان استمرار المرشح في عملياته الانتخابية^[٤٠٧].

^{٤٠٥} المواد ٤٤ - ٤٥ / من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ / لعام ٢٠١٤ م.

^{٤٠٦} المواد ٤٦ - ٤٧ / من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ / لعام ٢٠١٤ م.

^{٤٠٧} محكمة القضاء الإداري بطلب. القرار رقم ٦ / لعام ٢٠١٢ م. في القضية رقم ٢٧ / لسنة ٢٠١٢ م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ج ١. ط ١. ٢٠١٧. ص ٨٩. حيث تتلخص وقائع القضية في أن المدعي كان قد ترشح عن انتخابات الإدارة المحلية لمجلس محافظة حلب عن منطقة منبج، وتم قبول اسمه وتسلم الايصال النهائي بقبول الترشيح، لكنه تفاجأ يوم الانتخابات بعدم ورود اسمه في جدول المرشحين المرفق مع الأوراق الانتخابية والصناديق الموزعة على اللجان الانتخابية عن منطقته، مما فسره تلك اللجان بأن المدعي قد انسحب أو رفض طلب ترشيحه... وقد أسس المدعي دعواه على أن إغفال اسمه في لائحة المرشحين أشاع لدى الناخبين والمنافسين أن طلب ترشيحه باء بالرفض.... ومن حيث أن المحكمة حرصاً منها في الوصول إلى الحقيقة واستجلاء مطاعن المدعي قررت إعادة الخبرة الأحادية بخبرة ثلاثية لبيان مدى أحقية المدعي في مطالبه.... ومن حيث أنه من الثابت من كتاب مدير منطقة منبج والموشح بتوقيع رئيس النيابة العامة والموجه إلى رئيس لجنة الانتخابات الفرعية لمحافظة حلب بأنه تم التعميم في الساعات الأولى من صباح يوم الانتخابات على=

بالمقابل فقد حدد المشرع السوري موانع معينة للترشح لانتخابات الإدارة المحلية، فبالإضافة إلى موانع الأهلية القانونية التي نص عليها قانون الانتخابات العامة^[٤٠٨]، نلاحظ أنه لا يجوز الترشح في أكثر من دائرة انتخابية واحدة تحت طائلة اعتبار الترشح وما يترتب عليه من آثار لاغياً في كل الدوائر^[٤٠٩]، كذلك لا يجوز للعاملين الدائمين في ملاك الوحدة الإدارية ترشيح أنفسهم لعضوية مجلسها المحلي^[٤١٠].

أما بالنسبة لتقديم المستندات اللازمة للتثبت من توافر الشروط المطلوبة في المرشح، فالأصل أن ترفق هذه المستندات مع طلب الترشح، فلا يجوز قبولها بعد هذا التاريخ^[٤١١].

مما سبق نلاحظ أن المشرع السوري قد أعطى السلطة القضائية مهمة الإشراف على انتخابات الإدارة المحلية من بداية تقديم طلبات الترشح مروراً بحالات الاعتراض إلى إعلان أسماء المرشحين المقبولين، وهي نقطة تحسب للمشرع السوري إيماناً منه بدور القضاء ورقابته الفاعلة على العملية الانتخابية، وبالتالي يكفل أكبر قدر من الضمانات لحماية الانتخابات من أي شائبة قد تعثرها للوصول إلى انتخابات نزيهة، حقيقية، معبرة عن آراء الناخبين.

ثانياً: تكوين اللجان الانتخابية والوصف القانوني لقراراتها.

تتطاط العملية الانتخابية في كل وحدة محلية بلجان انتخابية تؤلف بصفة مؤقتة وذلك لإدارة عملية الانتخابات، وتأتي أهمية هذه اللجان من كونها المشرف على ضمان نزاهة الانتخابات، من خلال حفظ الأوراق الانتخابية التي تحمل أصوات الناخبين إلى حين فرزها، بحيث تكون بعيدة عن كل تزوير أو حذف أو استبدال.

=المراكز الانتخابية لإضافة اسم المدعي الذي سقط سهواً.... ممل يجعل الغاية من التعميم قد تحققت وهي إعلان استمرار المرشح في عملياته الانتخابية.

^{٤٠٨} المواد ٤ - ٥ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

- كان حق الانتخاب والترشيح موقوفاً عن عسكري الجيش وقوى الأمن الداخلي طيلة فترة وجودهم في الخدمة وذلك بموجب المادة ٦/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م لكن مع صدور القانون رقم ٨/ لعام ٢٠١٦م فقد سُمح بموجبه لهذه الفئات بممارسة حق الانتخاب دون الترشح.

^{٤٠٩} المادة ٤١/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٤١٠} المادة ٤٣/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٤١١} صالح، محمود (٢٠١٦). الوجيز في الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٣٤.

ففي فرنسا تتولى العملية الانتخابية لجان تُشكّل بقرار إداري يصدر من المحافظ وتُسند رئاسة هذه اللجان إلى رؤساء المجالس البلدية (العمد) ومساعدتهم وأعضاء المجالس البلدية، وقد أجازت المادة ٦٧/ من قانون الانتخابات الفرنسي لكل مرشح أو قائمة الحق في أن يعيّن ممثلاً له أو مندوباً من بين الناخبين المقيدّين في الجداول الانتخابية في إطار الوحدة الإدارية، بحيث يكون لهم دور في مراقبة العملية الانتخابية وفرز الأصوات^[٤١٢].

وتخضع هذه اللجان الانتخابية في عملها إلى إشراف القضاء، من خلال لجان قضائية يشكّلها المجلس الدستوري، مهمتها مراقبة سير الانتخابات وعمل هذه اللجان في جميع مراحل العملية الانتخابية، ومن ثم ترفع هذه اللجان القضائية تقاريرها إلى المجلس الدستوري، حيث له عند الاقتضاء الاستماع إلى أعضاء هذه اللجان بصدد أي طعن بالعملية الانتخابية^[٤١٣]. وفي هذا السياق قرر المجلس الدستوري بأن حضور رئيس لجنة الانتخابات والسكرتير فقط لمدة ثلاث ساعات متصلة يعدّ إجراءً غير مشروع لكن دون أن يؤثر ذلك على صحة العملية الانتخابية^[٤١٤].

بينما نلاحظ في إنكلترا بأنه لا وجود لموضوع اللجان المشرفة على الانتخابات المحلية، وإنما يعيّن كل مجلس محلي موظفاً للإشراف على عملية الإدلاء بالأصوات وفرزها في حضور ممثلين للأحزاب المتنافسة^[٤١٥]، أما المنازعات الانتخابية فإنها ترفع أمام منصة الملكة في المحكمة العليا^[٤١٦].

في حين نص المشرّع السوري على تشكيل لجان الانتخاب في كل مركز انتخابي من العاملين المدنيين في الدولة لإدارة مركز الانتخاب، وهذه اللجان تُشكّل بقرار من المحافظ، وتتألف من ثلاثة أعضاء ويسمى رئيسها في قرار التشكيل، ويؤدي أعضاء لجان مراكز الانتخاب قبل مباشرتهم العمل اليمين القانونية أمام رئيس اللجنة

^{٤١٢} فوزي، صلاح الدين (١٩٨٥). النظم والإجراءات الانتخابية - دراسة مقارنة. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٤٠٩.

^{٤١٣} عبدالله، سامي حسن نجم (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص ٢١٣.

^{٤١٤} حكم المجلس الدستوري الفرنسي. C. C. L 5-11-1981, Haute - Corse - Jer Circ. مشار إليه لدى: محمد علي، محمد

فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٧١١.

⁴¹⁵ Bradley, A. W. (1988). Constitutional and Administrative Law. Op.cit. P385.

^{٤١٦} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٢). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ١٨٨.

الفرعية في دائرته الانتخابية، وتتولى هذه اللجان إدارة عملية الاقتراع، وتسجيل أسماء المقترعين، وإجراء فرز الأصوات في المركز، وتنظيم محاضر الاقتراع ورفعها إلى اللجنة الفرعية، كما منحها المشرع الحق في البت بالاعتراضات المقدمة إليها أثناء سير العملية الانتخابية وفرز الأصوات، ومن ثم تدون قراراتها بهذا الشأن في المحضر الخاص، وهذه القرارات قابلة للطعن أمام اللجنة الفرعية والتي يكون قرارها مبرماً^[٤١٧].

لكن بالمقابل يتبادر سؤال مهم جداً وهو: ما طبيعة التكييف القانوني لقرارات اللجان المشرفة على العملية الانتخابية..؟ هل تعد هذه القرارات في حكم الأعمال المادية، أم أنها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري..؟

ذهب رأي في الفقه إلى أن القرارات التي تصدرها اللجان الانتخابية تعد أعمالاً مادية، أي أنها بمثابة إجراءات التنظيم الداخلي للجنة، كالمحافظة على النظام العام، وعدم الإخلال بسير العملية الانتخابية. بينما ذهب رأي آخر إلى اعتبارها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، ولا سيما إذا كانت تؤثر في سير العملية الانتخابية وفي عملية التصويت، فهي بذلك تعد قرارات إدارية وتكون محلاً للطعن أمام القضاء الإداري. فنلاحظ في فرنسا أن المادة ٥٢/ من اللائحة التنظيمية لقانون الانتخاب الفرنسي قد نصت على أن لجنة الانتخاب تبدي رأيها مؤقتاً في الصعوبات التي تنشأ وتؤثر في العمليات الانتخابية، وهي لا تستطيع أن تفصل في مخالفة تزوير يقوم بها أحد المرشحين، أو أن تقبل استقالة أحد المرشحين وتعلن ترشيح آخر بدلاً منه. والجدير بالملاحظة أن مجلس الدولة الفرنسي لم يتردد في أن يلغي الانتخابات مهما كان فارق الأصوات بين القوائم بسبب قيام بعض الأشخاص الأجانب عن تكوين لجنة الانتخابات بإتمام الإجراءات السابقة والتأشير على الهامش في كشف التوقعات وختم البطاقة الانتخابية وفحص صندوق الاقتراع، مع الإشارة إلى أن معظم أولئك الأجانب كانوا من المرشحين في الانتخابات^[٤١٨].

^{٤١٧} المواد ١٥-١٦ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٤١٨} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٧٢٢.

ونلاحظ أن المشرّع السوري قد منح لجان المراكز الانتخابية الحق في البت بالاعتراضات أثناء سير العملية الانتخابية وعمليات الفرز، وعدّ قراراتها قابلة للطعن أمام اللجنة الفرعية^[٤١٩]، معتبراً إياها قرارات إدارية وليست مجرد أعمال مادية، والجدير بالذكر أن المشرّع أعطى لجان مراكز الانتخاب صفة الضابطة العدلية طيلة فترة الاقتراع، من خلال حفظ النظام في المركز الانتخابي، وضمان حرية الناخبين في ممارسة حقهم الانتخابي^[٤٢٠]. وبالتالي فقرارات لجان مراكز الانتخاب قابلة للطعن أمام اللجان الفرعية، أما بعد انتهاء عمليات الانتخاب والفرز وصدور نتائج الانتخابات، فقرارات لجان مراكز الانتخاب ليست محلاً للطعن أمام القضاء الإداري، وهو ما نصت عليه المحكمة الإدارية بأن المدعى عليهم رئيس وأعضاء لجنة صندوق الانتخاب ليس لهم صفة في الدعوى، حيث أن الدعوى المقامة للمطالبة بإلغاء قرار وزير الإدارة المحلية المتضمن إعلان نتائج الانتخابات تقوم على مخاصمة قرار إداري، وإن كان ثمة أخطاء مهنية أو مخالفات قانونية قد ارتكبت أثناء توليهم مهمة الإشراف على عملية الاقتراع، فيكون موضوع مساءلتهم عنها خارج عن اختصاص المحكمة ونطاق الدعوى القائمة^[٤٢١].

بناءً على ذلك لا نؤيد بشكل مطلق الرأي الذي يقول بضرورة التمييز بين القرارات التي تدخل ضمن إجراءات التنظيم الداخلي للجنة أثناء سير العملية الانتخابية، والتي تكون الغاية منها المحافظة على حسن سير وانتظام الانتخابات بحسبانها من قبيل الأعمال المادية التنظيمية، وبين القرارات التي تؤثر تأثيراً صريحاً وواضحاً في العملية الانتخابية وبالتالي تنعكس على نتائج الانتخابات. لأنه لا بدّ من التأكيد على أن مخالفة القواعد المرعية في إجراء العملية الانتخابية وعدم مشروعية بعض الإجراءات الانتخابية يفقد العملية الانتخابية مشروعيتها ولو كانت هذه المخالفات لا تؤثر على النتيجة النهائية، كما أنه يفقد الثقة لدى الرأي العام بهذه اللجان، ويدخل الشك والريبة في نفوس الناخبين من أن إرادتهم لم تحترم، لذلك لا بدّ من اتباع

^{٤١٩} المادة ١٢/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٤٢٠} المادة ١٧/ والمادة ٦٣/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٤٢١} المحكمة الإدارية بطلب. القرار رقم ٤/ لعام ٢٠١٢م. في القضية رقم ١١٦/ لسنة ٢٠١٢م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ج ١. ط ١. ٢٠١٧. ص ٥١١.

الإجراءات المنصوص عليها في قانون الانتخابات والتعليمات النازمة لذلك، بحسبانها من النظام العام ومخالفتها تستوجب البطلان ويحق لصاحب المصلحة الطعن فيها.

فعلى سبيل المثال يتوجب على اللجان الانتخابية أن تقوم بمعاينة قاعة الانتخابات للتحقق من جاهزيتها واستيفائها للشروط المنصوص عليها في قانون الانتخابات، ومن هذه الشروط وجود عازل بقاعة الانتخابات، وهو عبارة عن جزء مغلق من غرفة التصويت يتم إعداده لكي يعطي الناخب حرية إبداء رأيه بعيداً عن أنظار الناخبين وأعضاء اللجنة، لذلك يعدُّ عدم وجود هذا العازل مخالفة قانونية تنال من سلامة العملية الانتخابية حتى لو ثبت عدم وجود نية وقصد التزوير^[٤٢٢]. وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي بأن عدم وجود العازل بجوار الصالة المخصصة للانتخابات ليس من شأنه أن يسم الانتخابات بعدم الشرعية، كما ذهب إلى أن المرور في العازل يعدُّ التزاماً على الناخب ومخالفته تعدُّ تصرفاً غير مشروع قد يقود إلى إلغاء الانتخابات^[٤٢٣]. وهذه الأمور تعدُّ من العمليات التنظيمية التي تقوم بها اللجان أثناء سير العملية الانتخابية.

ووفق ما سبق نلاحظ أهمية الرقابة القضائية أو الإشراف القضائي على الانتخابات، ولاسيما المحلية منها موضوع بحثنا (فالانتخابات المحلية في كل الدول الديمقراطية لا تقل أهمية عن انتخابات البرلمان ذلك أن المجالس المحلية تشكّل برلمانات مصغرة تشارك في إدارة البلاد) فلتحقيق الديمقراطية السياسية والاجتماعية والإدارية ينبغي أن تجري الانتخابات بصورة معبرة تعبيراً صادقاً عن إرادة الشعب، ولا يتأتى ذلك إلا إذا كانت السلطة أو الجهة المشرفة على الانتخابات محايدة وغير متحيزة، مما يحقق نجاح العملية الانتخابية وأهدافها الديمقراطية، كما أن إخضاع انتخابات الإدارة المحلية إلى إشراف قضائي فعال من شأنه ضمان سلامة تكوين المجالس المنتخبة وصحة تمثيلها^[٤٢٤].

^{٤٢٢} فوزي، صلاح الدين (١٩٨٥). النظم والإجراءات الانتخابية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٤٠١.

^{٤٢٣} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 15-7-1960, Election Municipales de Bassoles. أيضاً حكمه C. E. 22-5-1958. مشار إليهم لدى: محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٧٨٤.

^{٤٢٤} كيف يتم التحقق من صحة الانتخابات المحلية وبواسطة من...؟ نوقش هذا السؤال عدة مرات في التاريخ الإداري لفرنسا المعاصرة، حيث تكشف أسباب وشروط هذه المناقشات خصوصية القانون الانتخابي والعلاقة التاريخية المعقدة التي يحافظ عليها مع الاختصاص القضائي =

ولا ننكر أن الإشراف القضائي على الانتخابات يعدّ مكوناً أساسياً في دولة القانون، فقد أكد الفقه الإداري الحديث أن مقياس تقدم نظام دولة القانون هو ما تبلغه من توفيق في الملاءمة بين الحقوق الفردية والسلطات الحكومية، وأن يكون لأحكام السلطة القضائية في هذا المجال احترامه وقوته التنفيذية الكاملة. وهو ما أكدته لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها حول المادة الخامسة والعشرين من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمتضمنة حق مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وحقهم في الانتخاب والترشيح، حيث نصت الفقرة العشرون: "ينبغي إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على عملية الانتخاب، لضمان إنصافها ونزاهتها وسيرها وفقاً للقوانين المعمول بها بما يطابق أحكام العهد"^[٤٢٥].

بالتالي فإن هذا الربط بين السلطة القضائية وبين الإدارة المشرفة على سير عملية الانتخابات ستكون له انعكاسات مهمّة، أولها وأبرزها تقليل التأثير غير المشروع على أعمال الهيئة المشرفة على الانتخابات، وطبعاً ذلك لا يتأتى إلا إذا كان القضاء يتمتع بالحيادية والنزاهة ولا يشوبه الفساد. ورغم ما يعتري بعضهم من خوف من إقحام القضاة في المسألة الانتخابية ودفعهم إلى العمل السياسي الذي لا يتوافق مع طبيعة عملهم، إلا أنه برأينا أن إشراف القضاء على الانتخابات وما يتمتع به من حياد ونزاهة واستقلالية يكفله القانون والدستور يبقى أفضل من إشراف الحكومة أو الإدارة المركزية، وذلك نظراً لتأثير الأحزاب السياسية على عمل الحكومة، ومنعاً لأي تدخلات أو ضغوط قد تؤثر على سير العملية الانتخابية نتيجة اعتبارات حزبية أو سياسية أو اجتماعية.

والجدير بالذكر أن مسألة إشراف القضاء على الانتخابات موجودة في فرنسا منذ زمن، حيث نلاحظ أن القانون الصادر في ١٩٨٨/١٢/٣٠م أنشأ في الأقاليم التي تتكون من مقاطعة أو أكثر ويزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة، لجنة أو أكثر يناط بها في هذه المقاطعة السهر على حسن انتظام وتشكيل اللجان الانتخابية،

=النقاضي الإداري، لكن يبدو أن القصة واضحة منذ الأيام الأولى للثورة الفرنسية، حيث وضع نواب الجمعية التأسيسية مبدأ ازدواجية الخلافات في المسائل الانتخابية، وأحيلت الخلافات المتعلقة بالقدرة على التصويت أو الترشيح إلى القضاة العدليين، لكن الهيئات الإدارية المحلية وبالتحديد مديريات الدوائر والمقاطعات، هي التي أوكلت إليها مهمة معرفة الطعون في العمليات الانتخابية. للمزيد حول هذا الموضوع انظر:

Yoncourt, Tiphaine Le(2017). Le contentieux administratif dans l'histoire du droit électoral local. **Revue de droit public**. n°6. RDP 2017. P1527.

^{٤٢٥} مشار إلى ذلك لدى ونوس، وسام(٢٠١٩). الإشراف القضائي على انتخابات الإدارة المحلية في ظل الإصلاحات السياسية في سورية. **مجلة جامعة البعث**. المجلد ٤١. العدد ٣٥. ص ١٢٢.

وحُسّن انتظام عملية التصويت وسلامتها، وسلامة الفرز وإحصاء الأصوات، وتوفير الضمانات المقررة للناخب في ممارسة حقه بحرية، وهذه اللجان يرأس كل منها قاضٍ، ومن الممكن أن تُلحق بمندوبين يختارون من بين ناخبي المقاطعة، وتقوم مهمة اللجنة على مراقبة ومراجعة العمليات الانتخابية، ومن حقهم أيضاً دخول مكاتب التصويت وتسجيل ملاحظاتهم في محضر سواء قبل إعلان نتيجة الانتخابات أو بعدها، كما يلتزم العمدة ورؤساء لجان الانتخاب بتقديم كل المعلومات وجميع المستندات الضرورية للجنة لكي تتمكن من ممارسة مهامها، ولا بد من الإشارة إلى أن تكوين اللجنة وشرط اختيار أعضائها واختصاصاتها يكون بموجب مرسوم يصدر من مجلس الدولة، كما أن المجلس الدستوري يقوم بتعيين مندوبين يتم اختيارهم من بين رجال القضاء العادي والإداري، تكون مهمتهم الإشراف على عملية الاقتراع ذاتها. كذلك في إنكلترا فإن القضاة يشرفون على العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها حيث يتم إنشاء مراكز اقتراع بدلاً من اللجان الفرعية، وهذه المراكز تضم أكثر من لجنة فرعية^[٤٢٦].

وقد حرص المشرّع السوري كما أشرنا سابقاً على الإشراف القضائي على انتخابات الإدارة المحلية، وذلك من خلال اللجان القضائية المشرفة على العملية الانتخابية، حيث نص قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ الصادر بتاريخ ٢٤/٣/٢٠١٤م على أن تُشكّل لجنة قضائية عليا (تتألف من سبعة أعضاء يسميهم مجلس القضاء الأعلى من مستشاري محكمة النقض) للانتخابات مقرها في دمشق تتولى إدارة الانتخابات والاستفتاء، والإشراف الكامل على انتخابات عضوية مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية، واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان حرية ممارستها وسلامتها ونزاهتها، وهي تمارس مهامها واختصاصاتها باستقلال تام وحيادية وشفافية، ويُحظر على أي جهة التدخل في شؤونها أو الحد من صلاحياتها، كما تتولى اللجنة القضائية العليا تسمية أعضاء اللجان الفرعية، وهي لجان قضائية ثلاثية تُشكّل في كل محافظة وتتألف من قضاة استئناف، وكذلك تسمية

^{٤٢٦} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٧٤٤.

أعضاء لجان الترشيح، وهي لجان قضائية ثلاثية تُشكّل في كل دائرة انتخابية وتتألف من قضاة بداية، وتقوم اللجنة القضائية العليا بتحديد مقراتها والإشراف على عملها^[٤٢٧].

وعند نهاية عملية التصويت أو الاقتراع تتولى لجان الفرز عملية فرز وحساب الأصوات، وهي تعدّ من أهم وأخطر العمليات الانتخابية، حيث يتكشف فيها ما إذا كان يوجد تزوير أو عبث بصناديق الاقتراع، وكذلك الكشف عن الأصوات الصحيحة والباطلة. ونلاحظ أن لجنة الفرز في فرنسا تتكون من أعضاء لجنة الانتخاب، ومجموعة من المراجعين يختارون من بين الناخبين الملمين بالقراءة والكتابة، وكذلك مندوبي المرشحين، ويحضر عملية الفرز مجموعة كبيرة من المراقبين^[٤٢٨].

في حين أن فرز الأصوات في إنكلترا يتم عقب انتهاء التصويت بواسطة مأمور الانتخاب، ويتم الفرز بحضور المرشحين، ومندوبي المرشحين، وممثليهم في فرز الأصوات، وموظفي الفرز، وأي شخص آخر يوافق عليه مأمور الانتخاب بعد موافقة مندوبي المرشحين^[٤٢٩].

أما في سورية فيجري فرز الأصوات من قبل لجنة مركز الانتخاب وذلك في المركز ذاته، وتعلن النتائج فيه علناً، بعد ذلك تنظّم كل لجنة محضراً على نسخة واحدة يتضمن أسماء المرشحين، وما ناله كل منهم من الأصوات، بالإضافة إلى ما اتخذته اللجنة من قرارات وإجراءات أثناء سير عملية الانتخاب، ويرفع هذا المحضر فوراً إلى اللجنة الفرعية^[٤٣٠]. وقد حدد المشرع السوري إجراءات عملية الفرز وكيفية احتساب الأوراق الصحيحة أو استبعاد الأوراق الباطلة وشروط ذلك ومن يحق لهم حضور عمليات الفرز^[٤٣١]. وفي حال وجود أخطاء أو

^{٤٢٧} المواد / ٨ - ٩ - ١٠ - ١١ - ١٢ - ١٣ / من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٤٢٨} يعدّ الهدف من حضور المرشحين أو مندوبيهم لعمليات الفرز وكذلك بعض الناخبين الذي يختارون بواسطة اللجنة بشرط معرفتهم بالقراءة والكتابة هو إسباغ نوع من الرقابة الشعبية على هذه العمليات. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي ببطان عملية الفرز لمخالفة القانون إذا تم في غير حضور الناخبين. C. E. 20-1-1984, El. Mun. Duranus, Req. N.5181.

^{٤٢٩} بدران، محمد محمد (١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة - دراسة تحليلية. مرجع سابق. ص ٢٣٢.

^{٤٣٠} المادة /٧٤/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٤٣١} المواد / ٦٨ - ٦٩ - ٧٠ - ٧١ - ٧٢ - ٧٣ / من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

تلاعب في عمليات فرز الأصوات يحق لصاحب الصفة والمصلحة اللجوء إلى القضاء الإداري والطعن بالقرار المتضمن نتائج الفرز^[٤٣٢].

وتخضع عملية الفرز لرقابة القضاء تأسيساً على أنها _ كما أشرنا _ تعدُّ من أخطر وأهم المفاصل في العملية الانتخابية، حيث تبدأ عملية الفرز بمطابقة الأعداد الواردة بكشوف التوقيع من الناخبين لإثباتها في محضر الفرز وإغفال هذا الكشف يعدُّ عيباً يشوب الانتخاب، وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي ببطان الانتخابات وذلك في الانتخابات البلدية التي جرت في مدينة (Pamiers) حيث لم يكن كشف التوقيعات الموجود في لجنة الانتخاب في هذه البلدية منظماً ولا خاضعاً لإشراف أعضاء لجنة الانتخاب^[٤٣٣]. كما نلاحظ أن القضاء في فرنسا يعطي أهمية كبيرة لإرفاق البطاقات البيضاء أو الباطلة مع محضر الفرز بعد أن يقوم أعضاء لجنة الانتخاب بالتوقيع عليها مع كتابة أسباب ضمها إلى المحضر، وكذلك ذكر أسباب البطلان في استمارات المراجعة الموقعة من سكرتيري الفرز. حيث أن عدم إرفاق هذه الاستمارات بمحضر الفرز قد لا يؤدي إلى إلغاء الاقتراع إلا إذا ثبت بأن الهدف من ذلك هو النيل من صدق الاقتراع، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن إتلاف هذه البطاقات السابقة على انتهاء عملية الفرز وبعد أن كان المرشحون طلبوا إعداد كشف جديد بالأصوات من شأنه أن يصم الفرز بالبطلان^[٤٣٤]. لكن نلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر في ٢٨ تموز ٢٠٢١م أقر بصلاحيّة الانتخابات البلدية التي جرت داخل بلدية (كابريتون) وفق أسباب تستحق المناقشة لتبرير بعض المخالفات، وذلك على أساس عدم وجود احتيال أو اشتباه بالتزوير، وإنما اعتمد القاضي الإداري على عدم وجود أي اعتداء على صدق التصويت، في حين أن المخالفات في الأصوات كانت بشكل خاص محدودة (إجمالي ١٩ صوتاً)^[٤٣٥].

^{٤٣٢} المحكمة الإدارية بطلب. القرار رقم ٤/ لعام ٢٠١٢م. في القضية رقم ١١٦/ لسنة ٢٠١٢م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ج. ١. ط. ١. ٢٠١٧. ص ٥١١. وكذلك القرار رقم ١٠/ لعام ٢٠١٢م. في القضية رقم ١٢١/ لسنة ٢٠١٢م. ص ٥١٥. المرجع ذاته.

^{٤٣٣} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. مرجع سابق. ص ٨١٧.

^{٤٣٤} C. E. 30-3-1984, EL – Mun. de Lordy, Req. n51651.

^{٤٣٥} C. E. 28-7-2021, commune de Capbreton. Req. n446036. =

بالمقابل يعدُّ قرار مأمور الانتخاب في إنكلترا نهائياً في المسائل المتعلقة بصحة ورقة إبداء الرأي أو التصويت، ولا يجوز المنازعة فيها إلا أمام المحاكم بواسطة الطعن الانتخابي^[٤٣٦].

أما اللجان القضائية الفرعية في سورية فتتولى فور استلام محاضر لجان مراكز الانتخاب الإشراف على إحصاء نتائج الانتخاب في جميع مراكز الدائرة الانتخابية، وذلك بحضور من يشاء من المرشحين أو وكلائهم، ثم بعد ذلك تنظم اللجنة محضراً إجمالياً بالنتائج على نسختين، وترفع نسخة من هذا المحضر إلى اللجنة القضائية العليا، وتحفظ الثانية لدى المحافظة، ويدورها ترسل اللجنة القضائية العليا نسخاً طبق الأصل عن المحضر إلى وزارتي الداخلية والإدارة المحلية^[٤٣٧]. وفي هذا السياق نلاحظ أنه إذا قررت اللجنة الفرعية بطلان الانتخاب في أحد المراكز الانتخابية يعاد الانتخاب في اليوم التالي في ذلك المركز مالم تقرر اللجنة موعداً آخر، وهنا تقتصر إعادة الانتخاب على الذين سبق لهم أن اقترحوا فيه، وبالتالي يوقف إعلان نتائج الانتخابات في الدائرة الانتخابية إلى أن تتم عملية الانتخاب مجدداً في ذلك المركز^[٤٣٨].

وقد أشار البعض إلى أن الدعوى الإدارية تنصرف إلى القرار الإداري الصادر بإعلان النتائج الانتخابية، ومن ثم تحديد مدى مشروعية ذلك القرار، وبالنتيجة إحلال اسم المدعي محل اسم المرشح الذي لا أحقية له بالنجاح، وبناءً على ذلك فإن الأثر الذي يقرره القضاء الإداري يندرج في إطار الرقابة على محل القرار، حيث أنه تناول تعديل الأثر القانوني الذي نتج عن القرار الإداري، وهو ما يندرج في إطار دعوى الإلغاء، الذي يتولى من خلالها القاضي الإداري رقابة وتدقيق مدى مشروعية القرار الإداري. ووفق هذا الطرح فإن الخصم في هذه الدعوى هو القرار الإداري ممثلاً بالجهة مُصدرة القرار وليس المختصم شخص مُصدِّره، ولا كذلك شخص

= لا بد من الإشارة إلى أن إلغاء الانتخابات هو قرار نادر الحدوث في الواقع، فمن خلال مراجعة السوابق القضائية، نلاحظ أن المخالفات التي لوحظت أثناء العمليات الانتخابية تؤدي فقط إلى هذا الحل في المواقف الصارخة، أما الاختلاف الطفيف في الأصوات التي لوحظت أثناء الاقتراع، فهذا الاختلاف الصغير هو بطريقة ما افتراض عدم انتظام في هذه الحالة. للمزيد حول هذا الموضوع انظر:

Jozefowicz, Henri(2022). Réflexion sur les mansuétudes du juge administratif en matière électorale. **Petites affiches**. n°05. LPA 2022. P64.

^{٤٣٦} بدران، محمد محمد (١٩٩١). **الحكم المحلي في المملكة المتحدة-دراسة تحليلية**. مرجع سابق. ص ٤٣٣.

^{٤٣٧} المادة ٧٥/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٤٣٨} المادة ١٢/ والمادة ٧٦/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤م.

المرشّح، وبالتالي فهي تعدّ دعوى موضوعية موجّهة إلى القرار الإداري^[٤٣٩]. ولكننا لا نتفق مع هذا الرأي فمن الجدير بالذكر أن القاضي الإداري في سورية يراقب عملية الانتخاب من جميع جوانبها، من خلال فحص مشروعية الإجراءات السابقة والمعاصرة والمكتملة لعملية الانتخاب، فيتأكد من سلامة المواعيد، وطريقة تشكيل لجان الانتخاب، وكيفية التصويت، وعملية فرز الأصوات، وتوافر الشروط في المرشّحين، وإعلان نتيجة الانتخاب، وبالتالي تندرج الرقابة في هذا المجال تحت مظلة دعوى القضاء الكامل.

ثالثاً: الطعون الانتخابية.

تعدّ إمكانية تقديم الطعون من أهم الضمانات القانونية التي تأتي بعد انتهاء العملية الانتخابية، وذلك ضد كل التطبيقات والأعمال التي تُضعف مصداقية ونزاهة عملية التصويت، سواء كانت من قبل الناخبين، أو المرشّحين، أو أي طرف ناظم للعملية الانتخابية، ويقصد بالطعن الانتخابي المنازعات التي تدور حول نتائج الانتخابات، وهو بالتالي يشمل كل طعن يتعلق بشروط الناخب أو المرشّح، لذلك فالمرشّح الذي يفوز في الانتخابات بالرغم من عدم توافر الشروط القانونية المطلوبة في عضو المجلس المحلي يكون انتخابه باطلاً، كما يشمل الطعن أيضاً قواعد وإجراءات الانتخابات، فإذا كانت عملية الانتخاب مخالفة لأحكام قانون الانتخاب، فتكون عندها محلاً للطعن وتعدّ باطلة، وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن المنازعات محل الطعون يجب أن توجّه إلى الشخص المطعون في انتخابه قبل أن تثبت له عضوية المجلس بصورة نهائية، حيث أن هذه العضوية تثبت مع مرور الفترة المقررة للطعن في نتيجة الانتخابات دون أن يقدم طلب الطعن ضده، أو إذا قُدمت الطعون وقضي فيها نهائياً بالرفض، وهذه الحالة تختلف عن حالة سقوط العضوية^[٤٤٠]، فالإسقاط يرد على

^{٤٣٩} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص ١٧١.

^{٤٤٠} اختلف الفقه مع القضاء الإداري فيما يتعلق باختصاص القضاء في إسقاط العضوية عن تثبت له هذه الصفة بعد إعلان انتخابه وعدم الطعن في هذا الانتخاب، وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أنها تختص بطلب إلغاء القرار الوزاري بإسقاط العضوية على أساس أنه من قبيل الطعون الانتخابية، وذلك لأن إسقاط العضوية على حد تعبيرها هو نوع من عملية الانتخاب يتولد منها ويرتبط بها ارتباطاً مباشراً باعتباره خاصاً بأهلية العضو أو صلاحيته، والفرع يبتع الأصل حكماً، ومن ثم يشمل اختصاص هذه المحكمة. لكن انتقد هذا القضاء على أساس أنه في =

شيء كان أصله صحيحاً، بينما الإبطال يرد على شيء لم يوجد أصلاً من الناحية الفعلية أو لم يكن صحيحاً منذ ظهوره^[٤٤١].

وقد قرر المشرع الفرنسي حق الطعن بالنسبة لقضايا الانتخابات لأشخاص معيّنين، فبالنسبة للقيد في الجداول الانتخابية فإن الطعن يكون أمام المحكمة الابتدائية، وذلك لكل ناخب صاحب مصلحة، ولكل ناخب اسمه مقيّد في الجدول الانتخابي، وللمدير أو نائبه، ويتم تحريك الدعوى بإعلان لمحضري المحكمة دون مصاريف وبإجراءات خاصة. أما بالنسبة لانتخابات المجلس العام فإن لكل ناخب في القرية الحق في الادعاء ببطان الانتخابات، وكذلك لكل شخص سبق له أن تقدم بالترشح في هذا المجلس وللمدير، وذلك أمام المحكمة الإدارية، وهذا الحق مقرر أيضاً لكل شخص يحق له الانتخاب في انتخابات المجالس البلدية، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن اعتراض المدير لا يكون إلا بالنسبة لعدم مراعاة القواعد والشروط والإجراءات الشكلية، حيث يودع قلم كتاب المحكمة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً التالية للانتخاب^[٤٤٢].

وفي هذا السياق قررت محكمة النقض المدنية أن المرشح من حقه كأصل عام أن يمارس حق الطعن ولا يجوز حرمانه من هذا الحق، بدعوى أنه نجح في الانتخابات التي قدم طعناً بشأنها. وتقدم الاعتراضات في منازعات انتخابات المجلس العام والمجالس البلدية ومجلس بلدية باريس خلال خمسة أيام التالية للانتخابات، وذلك في قلم كتاب المحكمة الإدارية^[٤٤٣]. أما في انتخابات مستشاري مجالس الأقاليم فإنه يقدم الطعن إلى

= حين اعتبرت المحكمة إسقاط العضوية مختلفاً عن الطعن الانتخابي ذهبت إلى اعتبار الطعن في قرار إسقاط العضوية جزءاً من عملية الانتخاب يتولد منها ويرتبط بها ارتباطاً مباشراً، فقد كان من المنطقي أن يدرج الطعن فيه في مجال قضاء الإلغاء وإلا عدّ إسقاط العضوية نفسه من قبيل الطعون الانتخابية، وبالتالي فإسقاط العضوية يختلف عن العملية الانتخابية وبيتعد عنها بعداً شاسعاً في المعنى وفي الزمن، فهو يتم في مرحلة تالية على انتهاء عملية الانتخاب وثبوت العضوية للمنتخب، كما أن الأسباب التي يبنّي عليها قد تتصل بشروط الانتخاب وإجراءاته وقد تكون أجنبية عنها، وبناءً عليه فالطعن في إسقاط العضوية لا يعدّ طعناً انتخابياً بل يعدّ من قبيل طعون الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية ويدخل في مجال قضاء الإلغاء. انظر: أبو العينين، محمد ماهر (د.ت). اختصاص مجلس الدولة. القاهرة. دار الطباعة الحديثة. ص ٢٤٨.

^{٤٤١} نص قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م في المادة ١٢٥/ منه على أن تسقط عضوية المجلس المحلي في حال فقد عضو المجلس أحد شروط الترشيح المنصوص عليها في قانون الانتخابات العامة.

^{٤٤٢} فوزي، صلاح الدين (١٩٨٥). النظم والإجراءات الانتخابية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٤٤١.

^{٤٤٣} طلبة، عبدالله (٢٠١٧). الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٧٦.

مجلس الدولة خلال عشرة أيام التالية لتاريخ إعلان نتائج الاقتراع^[٤٤].

وتنظر المحكمة الإدارية بالطعون الخاصة بانتخاب المجلس العام والمجالس البلدية وتُصدر حكمها خلال شهرين من تاريخ تسجيل المنازعة في قلم المحكمة، ويتم إبلاغ الحكم خلال ثمانية أيام، وفي حال إثارة مسألة فرعية أمام المحكمة، تبدأ المدة ابتداءً من اليوم الذي تصبح فيه المسألة الفرعية نهائية، فإذا لم تفصل المحكمة الإدارية خلال هذه المدة في الدعوى، فإنها تستنفذ ولايتها في الفصل، ويقوم أمين قلم المحكمة بإبلاغ من يهمه الأمر بأن لديهم مهلة شهر للطعن أمام مجلس الدولة، والطعن أمام مجلس الدولة يكون باطلاً إذا لم يقدم خلال شهر للحاكم أو مساعد الحاكم أو مجلس الدولة من تاريخ إعلانهم، وينبغي أن يكون مختصاً فيه المحافظ وذوو الشأن، ويقضي المجلس بهذا الطعن بصفة مستعجلة. وعلى سبيل المثال تعدُّ من سلطات المحكمة الإدارية إذا ما قضت ببطلان الانتخاب لوجود طرق احتيالية أو غش أو تدليس في إعداد القائمة الانتخابية، أو نتيجة لوجود خلل في عمليات الانتخاب، أن تقرر بالرغم من الاستئناف بوقف تفويض المستشار الذي تقرر بطلان انتخابه، وعلى مجلس الدولة أن يصدر قراره في هذه الحالة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الطعن، كما أن لمجلس الدولة إذا ما قضى بأن كل الانتخاب أو جزء منه أصبح باطلاً وذلك بحكم نهائي، فإنه يصدر قراره بدعوة الناخبين إلى الاجتماع خلال فترة لا تتعدى الشهرين، وفي حال قضاء مجلس الدولة بإبطال جميع العمليات الانتخابية في إحدى المقاطعات تعاد انتخابات جديدة في هذه المقاطعة خلال ثلاثة أشهر. بناءً على ما سبق فإن القاضي الإداري في فرنسا عندما ينظر في الطعن في منازعات الانتخابات البلدية يقدّر تأثير كل الأفعال التي تتعلق باستخدام طرق التدليس والغش، والأفعال الباطلة، والقابلة للبطلان، والتي تعيب صحة الاقتراع وتوجب بطلان عملية الانتخاب^[٤٥].

^{٤٤٤} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء. مرجع سابق. ص ٨٤٢.

^{٤٤٥} محمد علي، محمد فرغلي (١٩٩٨). المرجع السابق. ص ٨٤٥.

- لا بد من الإشارة إلى أن القانون الانتخابي في فرنسا خضع للعديد من التغييرات، ركزت بشكل أساسي على قواعد التمويل وشفافية الحياة السياسية. حيث وضع القانون الأساسي رقم (٢٢٦-٨٨) والقانون العادي رقم (٢٢٧-٨٨) المؤرخ في ١١ آذار ١٩٨٨م المتعلق بالشفافية المالية للحياة السياسية إطاراً صارماً يهدف إلى تنظيم تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية، كما تم تبني التشريعات اللاحقة في أعقاب الفضائح السياسية والمالية، وتستجيب التشريعات اللاحقة لنفس الرغبة في الشفافية، سواء فيما يتعلق بالأحزاب السياسية أو القواعد المتعلقة بالدعاية=

أما حق الطعن في إنكثرا فيكون لكل ذي مصلحة عن طريق طعن انتخابي يقدم بواسطة أحد المرشحين، أو بواسطة أربعة أو أكثر من الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم، أو ممن لهم حق التصويت حتى لو لم يدلوا بأصواتهم، ويجوز أن يكون المدعى عليه في هذه الدعوى الموظف المناط به إدارة عملية الانتخاب المتظلم من قراراته غير القانونية، أو المرشح المطعون في انتخابه. وتقدم الطعون الانتخابية في مواعيد محددة وهي خلال ٢١/ يوماً التالية لانتخاب العضو المطعون في انتخابه إلى دائرة منصة الملكة بالمحكمة العليا، ويقدم الطعن في مكتب خاص بالطعن الانتخابي في المحكمة، ويشترط أن يقدم ثلاث نسخ منه، ومن واجب المكتب القضائي أن يقوم بإرسال هذه النسخ إلى الوحدة المحلية أو الدائرة الانتخابية التي رفع عليها هذا الطعن وذلك لنشرها في المنطقة^[٤٤٦].

وبالتالي فإن المحكمة العليا -دائرة منصة الملكة- تقدم الطعن إلى مفوض من قضاة المحكمة أو أحد المحامين المتمرسين في العمل القانوني لمدة خمسة عشر عاماً ويعد قراره نهائياً، غير أنه يجوز الطعن فيه في نقطة قانونية إلى المحكمة العليا، كما يجوز الطعن في الحكم بدعوى المراجعة القضائية، ويجب أن يحضر المحاكمة مدير الادعاء العام. وتجدر الإشارة إلى أن للمحكمة سلطة واسعة في نظر الطعون الانتخابية، فيجوز لها أن تأمر بفرز الأصوات مرة ثانية وعدها لكي تتأكد من سلامة عدد الأصوات، ولها أن تحكم ببطلان انتخاب المرشح الفائز وإعادة الانتخاب، وكذلك تحديد المرشح الذي فاز بالانتخاب من بين المرشحين، كما يحق لها تحريك الدعوى الجنائية ضد أي شخص قام بارتكاب إحدى الجرائم المتعلقة بإفساد الانتخابات، لذلك أوجب القانون حضور مدير الادعاء العام الذي يقدم تقريره إلى النائب العام والذي بدوره يجوز له تحريك الدعوى الجنائية ضد المتهم بجريمة إفساد الانتخاب^[٤٤٧].

=الانتخابية. فعلى سبيل المثال يكمل القانون رقم (٢٠١١-٤١٢) المؤرخ في ١٤ نيسان ٢٠١١م الاجراءات المتعلقة باستخدام وسائل الاتصال والدعاية. للمزيد حول هذا الموضوع انظر:

Granero, Aurore(2017). Le juge administratif de l'élection et la sanction d'inéligibilité pour fraude électorale.

Revue de droit public. n°1. RDP 2017. P131.

^{٤٤٦} محمد علي، محمد فرغلي(١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء. مرجع سابق. ص ٨٤٣.

^{٤٤٧} بدران، محمد محمد(١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة - دراسة تحليلية. مرجع سابق. ص ٢٢٤.

فعلى سبيل المثال في أيلول ١٩٩٤م أدين رئيس سابق لجمعية وكلاء المحافظين في لندن الكبرى بتزوير أصوات في انتخابات فرعية محلية، وقعت الجريمة عندما تم تغيير نماذج (RPF9) بشكل غير قانوني وتغيير طلب التصويت بالبريد إلى التصويت بالوكالة، وكان من الممكن ألا يتم اكتشاف الأمر لولا حقيقة أن الزوجين اللذين طلبا على ما يبدو تصويتاً بريدياً قد غيّرا خطط عطلتهما وقرّرا التصويت عن طريق الانتخاب المباشر، لكن عند وصولهما إلى مركز الاقتراع، أبلغا أنّهما قد صوّتا بالفعل، أو بالأحرى أن وكيلهما صوت نيابة عنهما^[٤٤٨].

والمشرّع السوري بدوره أخذ بمبدأ الرقابة القضائية أمام مجلس الدولة على صكوك تسمية أعضاء المجالس المحلية، ولاسيما أن هذه الصكوك لا تعدو أن تكون صكوكاً إدارية بحسب المستقر من الاجتهاد، فهي ناتجة عن تطبيق نصوص دستورية وإدارية تدخل في نطاق القانون العام^[٤٤٩]، حيث تتولى اللجان الفرعية إعلان نتائج الانتخابات النهائية لعضوية مجالس الإدارة المحلية، ويُصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بتسمية الفائزين بعضوية مجالس المحافظات ومدن مراكز المحافظات، في حين يُصدر وزير الإدارة المحلية قراراً بتسمية الفائزين بعضوية باقي مجالس الإدارة المحلية^[٤٥٠].

ويتم الطعن في صكوك تسمية أعضاء مجالس الإدارة المحلية خلال خمسة أيام من تاريخ نشرها، وذلك أمام محاكم القضاء الإداري المختصة بالنسبة لأعضاء مجالس المحافظات ومدن مراكز المحافظات، وأمام المحاكم الإدارية المختصة بالنسبة لأعضاء باقي مجالس الإدارة المحلية، حيث تفصل المحاكم في الطعون المقدمة إليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ قيد الدعوى، ويكون الحكم قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال خمسة أيام من تاريخ صدوره. أما المحكمة الإدارية العليا فإنها تفصل في الطعون المقدمة أمامها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطعن ويكون قرارها مبرماً^[٤٥١]. وقد صدر عن المحكمة الإدارية العليا

⁴⁴⁸ Rallings, Colin and Thrasher, Michael(2003). **Local Elections in Britain**. Op.cit. P44.

^{٤٤٩} صالح، محمود(٢٠١٦). **الوجيز في الإدارة المحلية**. مرجع سابق. ص ١٤٤.

^{٤٥٠} المواد / ٨٠ - ٨١ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤م.

^{٤٥١} المادة / ٨٤ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤م.

حكماً برقم ٦٠٨/ع/٣ في الطعن رقم /٢٦٧١/ بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٢٠ م وبناءً عليه صدر مرسوم من رئيس الجمهورية يطوي اسم أحد الفائزين في انتخابات المجالس المحلية التي جرت بتاريخ ٢٠٢٢/٩/١٨ م عن مجلس محافظة دمشق ليحل محله عضواً آخر ضمن قائمة الفائزين عن مجلس محافظة دمشق^[٤٥٢]. وفي هذا السياق يثار التساؤل حول بيان تاريخ نفاذ مفعول الحكم القضائي القطعي الصادر بإلغاء جزء من المرسوم القاضي بتسمية أعضاء المجالس المحلية، وهل يسري مفعوله بشكل فوري منذ اكتسابه الدرجة القطعية أم أن عضوية الأعضاء الذين تم إلغاء مرسوم تسميتهم جزئياً تستمر حتى يصدر مرسوم جديد بإعادة الانتخابات؟.. فقد أكدت اللجنة المختصة بالقسم الاستشاري للفتوى والتشريع أن الحكم القضائي المكتسب الدرجة القطعية الصادر بإلغاء مرسوم تسمية بعض أعضاء المجالس المحلية جزئياً وإعلان بطلان الانتخابات في بعض المراكز إنما يسري أثره بشكل مباشر وتعتبر عضوية الأعضاء الذين تم إلغاء مرسوم تسميتهم منتهية منذ تاريخ صدور الحكم القضائي القطعي، والغاية من ذلك ألا يتولى الأمور العامة من هم غير أهل لها ولا يتحقق ذلك ألا يكون مفعول الأحكام الصادرة بشأنها مباشراً، لا أن يتوقف مفعوله وتستمر عضوية تقرر أنها غير متوافقة لصحيح القانون حين إعادة الانتخابات^[٤٥٣].

وتجدر الملاحظة إلى أن قانون مجلس الدولة السوري جعل الاختصاص لمحاكم القضاء الإداري فيما يتعلق بالطعون الانتخابية الخاصة بانتخابات مجالس الإدارة المحلية، دون أن يميز بين مجلس وآخر وذلك وفقاً لنص المادة /٨/ والمادة /٤/ من القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ م وبذلك يمكن القول إنَّ هناك ثمة تعارض بين نص المادة /٨٤/ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ م والمادة /٨/ من قانون مجلس الدولة لجهة تحديد المحكمة المختصة بالطعون المتعلقة بانتخابات أعضاء مجالس الإدارة المحلية، ويذهب الدكتور سعيد نحيلي إلى القول بأنه لا بد أن تكون الأسبقية في التطبيق هي لأحكام قانون مجلس الدولة بحسبانه القانون

^{٤٥٢} المرسوم التشريعي رقم /٢٤١/ الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/٩/١٤ م.

^{٤٥٣} رأي اللجنة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /١٥٧/ لسنة ٢٠١٩ م. في القضية رقم /٢٠٣/ لسنة ٢٠١٩ م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادر عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع. ج ٢٠٢٠. ص ٤٣٦.

الخاص في علاقته مع قانون الانتخابات العامة^[٤٥٤].

كما لا بد من الإشارة إلى أن ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ صدور الحكم وليس من تاريخ نشره، وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري، حيث أنه من المقرر في الفقه القانوني العام والواقع القضائي الفعلي بأن نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية هو أحد وسائل توفير العلم به، ليكون منوطاً لبدء سريان ميعاد الطعن فيه، حفاظاً على المراكز القانونية المكتسبة وتحقيق الطمأنينة لأصحابها، من خلال تحصُّن هذا القرار بفوات مهلة الطعن فيه، وإن تحقق علم صاحب الشأن بالقرار المشكو منه بإحدى الطرق القانونية الأخرى، وتعرّف مواطن العيب فيه بما تضمّنه من مساس بمركزه القانوني، يؤهله لإقامة الدعوى للطعن فيه دون التريص لحين بدء تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ذلك لتحقيق الغاية المنشودة من واقعة النشر، لأن العلم في هذه الحالة قام مقام النشر فيما يخص رافع الدعوى^[٤٥٥].

أما عن عملية التكييف القانوني للطعون الانتخابية وإمكانية الطعن فيها باعتبارها قرارات إدارية، فنلاحظ أن المشرّع السوري ووفق ما جاء في قانون مجلس الدولة رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م قد ميّز بين الطعون الانتخابية وبين القرارات الإدارية، حيث خصّ المشرّع الطعون الانتخابية بفقرة خاصة خارج إطار دعوى الإلغاء^[٤٥٦]. بالإضافة لذلك هناك إجماع فقهيّ على وجود اختلاف واضح بين القرار الإداري والعملية الانتخابية، فالطعون المتعلقة بعملية الانتخاب بما تتطوي عليه من شروط وإجراءات لا تتصل بدعوى الإلغاء، ذلك أن الطعن لا يوجّه إلى قرار إداري تفصح فيه الإدارة عن إرادتها الذاتية، وإنما يوجّه إلى عملية انتخاب تعلن الإدارة فيها عن إرادة الناخبين، لذلك نلاحظ أن المشرّع أفرد للطعون الانتخابية فقرة خاصة وجعل لهذه الطعون مواعيدها وإجراءاتها

^{٤٥٤} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٢٠٩.

^{٤٥٥} محكمة القضاء الإداري بحلب. القرار رقم ٣/ لعام ٢٠١٢م. في القضية رقم ٢٨/ لسنة ٢٠١٢م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة ج. ١. ط ١. ٢٠١٧. ص ٨٥. انظر أيضاً: قرار المحكمة الإدارية بحلب رقم ٤/ لعام ٢٠١٢م في القضية ذات الرقم ١١٦/ لعام ٢٠١٢م. ص ٥١١. ذات المرجع.

^{٤٥٦} انظر المادة ٨/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م.

الخاصة^[٤٥٧]. وبناءً عليه فإن الإجراءات المتبعة في إلغاء القرارات الإدارية لا تتفق مع طبيعة الطعون الانتخابية، وما يجب أن تحاط به من شروط تضمن سرعة الفصل فيها لاتصالها الوثيق بالمصلحة العامة، ذلك أن تأخير الفصل فيها قد يضع الأمور العامة بين أيدي من لا يصلحون لها مما قد يكون له أثر في تلك الشؤون^[٤٥٨].

كما أن الاجتهاد القضائي استقر على أن الطعون الانتخابية لا تندرج ضمن قضاء الإلغاء، حيث أن إعلان نتيجة الانتخاب لا يعد قراراً إدارياً، ذلك أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية بقصد إحداث أثر قانوني، أما عملية الانتخاب فهي عبارة عن إعلان إرادة الناخبين ومظهر من مظاهرها، دون تدخل أو إحياء من السلطة الإدارية^[٤٥٩].

والملاحظ أن دور مجلس الدولة أو القضاء الإداري بشكل عام في هذا الصدد له ولاية القضاء الكامل، حيث له أن يراقب عملية الانتخاب من جميع جوانبها، من خلال فحص مشروعية الإجراءات السابقة والمعاصرة والمكملة لعملية الانتخاب، فيؤكد من سلامة المواعيد، وطريقة تشكيل لجان الانتخاب، وكيفية التصويت، وعملية فرز الأصوات، وتوافر الشروط في المرشحين، وإعلان نتيجة الانتخاب، لإنزال حكم القانون على كل حالة^[٤٦٠]. ففي معرض التأكد من صحة العملية الانتخابية فقد خلصت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أن عدم وجود سجل الاقتراع في المركز الانتخابي من أجل التحقق من صحة العملية الانتخابية فيه يفضي من حيث النتيجة إلى بطلان نتائج الانتخابات في المركز^[٤٦١].

^{٤٥٧} الحلو، ماجد راغب (١٩٩٥). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١٩٣. انظر أيضاً: أبو العينين، محمد ماهر (د.ت). اختصاص مجلس

الدولة. مرجع سابق. ص ٢٤٧.

^{٤٥٨} الطماوي، سليمان (١٩٦١). القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ١٤٦.

^{٤٥٩} صالح، محمود (٢٠١٦). الوجيز في الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ١٤٨.

^{٤٦٠} الطماوي، سليمان (١٩٦١). المرجع السابق. ص ١٤٨.

^{٤٦١} المحكمة الإدارية العليا. القرار رقم ١٧٩/ع/١ لسنة ٢٠١٢م في الطعن ذي الرقم ٥٢٣٣/ لسنة ٢٠١٢م. سجلات مجلس الدولة. حيث تتلخص وقائع القضية في أن المطعون ضدهما مرشحان لانتخابات مجلس بلدة (حزبية) ولأن عملية إحصاء النتائج تمت دون حضورهما أو حضور وكلائهما ولأن المعلومات التي وصلت إليهما تفيد بأن عدد من الناخبين انتخبوا في كلا الصندوقين لأكثر من مرة، لذا كانت الدعوى التي أقامها والتي يطلبان فيها إجراء الخبرة الفنية على الصندوقين الانتخابيين، ومن ثم إعطاء القرار ببطلان القرار الصادر عن اللجنة الفرعية للانتخابات في الرقة وإحلال عضويتيها بدلاً من عضوية من حل محلتهما دون وجه حق، ومن حيث أنه في ضوء عدم العثور على السجل الانتخابي المذكور وتعذر إجراء الخبرة توصلوا لمعرفة ما إذا كانت هناك أسماء مكررة لناخبين اقترعوا أكثر من مرة فإن ما خلصت إليه محكمة=

وفي حكم آخر أوضحت المحكمة الإدارية العليا السورية بأنه ليس من اختصاص المحكمة الإدارية طلب تحريك الدعوة العامة بحق المتلاعبين بنتائج الانتخابات، وإن كان من اختصاصها اعتبار الانتخابات مزورة في أحد المراكز وإعادة الانتخابات فيها لأن مجموعة من الناخبين صوتوا في أكثر من صندوق أو مركز انتخابي^[٤٦٢].

ووفق ما سبق يمكن القول إنَّ الطعون المتعلقة بانتخابات المجالس المحلية تنتمي إلى القضاء الكامل، ذلك أن المدعي فيها يطالب بحقوق شخصية من نوع خاص في مواجهة جهة الإدارة، وبالتالي فإن الطلب الذي يقدمه المرشح الخاسر لا يقتصر على إبطال صك الإدارة بإعلان فوز أحد المرشحين أو بعضهم، بل يتعدى دور القاضي الإداري إلى بيان الحل الكامل للنزاع، من حيث فحص إجراءات العملية الانتخابية، وإحصاء الأصوات، وإصدار حكم يتضمن فوز الطاعن أو أي مرشح^[٤٦٣].

استخلاصاً لما سبق ورغم الاتجاه الفقهي والقضائي الذي يرى بأن قرارات إعلان نتيجة الانتخابات لا تعدُّ قرارات إدارية لأنها ليست إفصاحاً عن إرادة الجهة الإدارية، إلا أنه لا بد أن نوضح حقيقة واقعية تتجلى في وجود إرادة أخرى غير إرادة الناخبين، وذلك من خلال ما تقرره الإدارة على سبيل المثال من بطلان لأصوات بعض الناخبين، أو عدم فرز بعض الصناديق، أو إلغاء العملية الانتخابية لأي سبب تراه... إلخ. وغيرها من القرارات، وبالتالي تبرز هنا إرادة الجهة الإدارية وتتوارى خلفها إرادة الناخبين، وتصبح قرارات لجان الفرز واللجان العامة هي عبارة عن قرارات إدارية تحمل بين طياتها عناصر القرار الإداري، ووفقاً لذلك تقبل الطعن

=الدرجة الأولى أضحى قائماً على أسبابه فيما يتعلق ببطلان نتائج الانتخابات، مما يجعل أسباب الطعن المثارة من جهة الإدارة الطاعنة لا تنال من الحكم الطعين المتعلق ببطلان نتائج الانتخابات.

^{٤٦٢} المحكمة الإدارية العليا. القرار رقم ١/٢٣٩/ع لسنة ٢٠١٢م في الطعن ذي الرقم ٥١٧٠/ل لسنة ٢٠١٢م. سجلات مجلس الدولة. حيث تتلخص وقائع القضية من حيث أن الإدارة الطاعنة تهدف من طعنها إلى إلغاء الحكم الطعين ذي الرقم ١٢/ تاريخ ١٠/٥/٢٠١٢م الصادر عن محكمة البداية المدنية الأولى في الرقة بصفتها ناطرة في طعون انتخابات مجالس الإدارة المحلية المنتهي إلى اعتبار المدعي حاصلاً على ٣١١٦/ صوتاً وفي المرتبة الثانية عشر في القطاع ب/ لمجلس مدينة (دبسي عفنان) واعتبار انتخابات مجلس مدينة (دبسي عفنان) مزورة وإعادة الانتخابات أصولاً وتحريك الدعوة العامة بحق المتلاعبين بالنتيجة أصولاً، ومن حيث أن محكمة الدرجة الأولى قررت الاستعانة بالخبرة الفنية حيث قدم الخبراء نتيجة خبرتهم والمنتبهة إلى أن ١٤٨/ ناخباً قد صوتوا في أكثر من صندوق في جميع مراكز مدينة (دبسي عفنان) وبالتالي ما خلصت إليه محكمة الدرجة الأولى من اعتبار انتخابات مجلس مدينة (دبسي عفنان) مزورة وإعادة الانتخابات فيها أصولاً قائماً على أسبابه، مما يجعل أسباب الطعن المثارة من جهة الإدارة لا تنال من الحكم الطعين.

^{٤٦٣} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٢١١.

بالإلغاء، لذا لا بد من التمييز بين نتائج الانتخابات بحسبانها تعبيراً عن إرادة الناخبين، وبين قرارات أخرى،
فقرار لجنة الفرز ببطلان أحد الأصوات الانتخابية، هل يعبر هذا القرار عن إرادة الناخبين أم إرادة اللجنة..؟
وكذلك استبعاد بعض الصناديق الانتخابية من عملية الفرز هل يعبر عن إرادة الناخبين أم إرادة اللجنة..؟

المبحث الثاني

ماهية أعمال وسلطات الإدارة المحلية الخاضعة للرقابة القضائية

تمهيد وتقسيم

تقوم وحدات الإدارة المحلية في معرض أدائها لوظائفها الموكلة لها بنوعين من الأعمال، قانونية ومادية، وتتجلى أهمية تحديد أعمال الإدارة المادية وتمييزها عن أعمالها القانونية في اختلاف الأحكام القانونية التي يخضع لها كل نوع من هذه الأعمال، ومن المؤكد أن مبدأ المشروعية في الدولة المعاصرة يعدُّ القيد القانوني العام لتصرفات جميع الهيئات العامة، والتي يجب عليها وفق هذا المبدأ أن تحترم قاعدة القانون الأعلى وأن تنزل على مقتضى حكمها، فهي قد تشكل قاعدة أمر أو ناهية على سبيل الإلزام، فتأمر بعمل معين أو تنهي عنه، متى توافرت ظروف خاصة أو شروط محددة على سبيل الحصر.

في المقابل إذا كانت مقتضيات مبدأ المشروعية تتسع لتشمل جميع عناصر العمل الإداري، فإن الإدارة في هذه الحالة ستتحول إلى هيئة سلبية غير فاعلة، فتفقد أي حرية في التقدير أو القيام بأي مبادرة، وواقع الإدارة ليس كذلك، فصحيح أنه مطلوب من الإدارة أن تخضع لأحكام القانون، إلا أن ذلك لا يحرمها من التمتع بهامش من الحرية والتقدير، والمشرع عندما يقرر سلطات الإدارة لا يتبع أسلوباً واحداً، بل يقدّر كل حالة على حدة، وهو يجري الموازنة الضرورية واللازمة لتحقيق التوازن بين متطلبات كفالة الحقوق والحريات العامة من جهة، واحتياجات الإدارة للسلطة للقيام بوظيفتها من جهة أخرى. وبناءً على ذلك سنبحث في طبيعة أعمال الإدارة المحلية وكذلك في طبيعة السلطة المقيدة والاختصاص التقديرى الممنوح لوحدات الإدارة المحلية وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: طبيعة أعمال الإدارة المحلية الخاضعة للرقابة القضائية.

المطلب الثاني: ماهية السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة المحلية.

المطلب الأول

طبيعة أعمال الإدارة المحلية الخاضعة للرقابة القضائية

إن الوحدات الإدارية أثناء أدائها لوظيفتها تقوم بأعمال إدارية قانونية، أو أعمال إدارية مادية، وتبدو أهمية تحديد أعمال الإدارة المادية وتمييزها عن أعمالها القانونية في اختلاف الأحكام القانونية التي يخضع لها كل نوع من هذه الأعمال.

فالأعمال المادية هي الأعمال التي تأتيتها الإدارة أثناء القيام بوظيفتها الإدارية دون أن تقصد ترتيب أثر قانوني، أي دون أن تتجه إرادتها إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، مثل عملية هدم منزل آيل للسقوط، أو عملية غلق محل صدر قرار إداري بغلقه، أو سحب سيارة تغلق الطريق العام وتعيق حركة المرور^[٤٦٤].

ويرى جانب من الفقه أن تعريف الأعمال المادية إنما يكون عن طريق مقابلتها بالأعمال القانونية، بمعنى أنها تلك التي تقوم بها الإدارة دون أن تكون أعمالاً قانونية، ويحاول بعض الفقهاء في شرح هذا التعريف تعداد فئات الأعمال التي تقوم بها الإدارة وتعدّ أعمالاً مادية. مثل الأعمال الفنية التي يقوم بها العاملون في الإدارة بحكم وظائفهم، أو الأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً لقرارات إدارية، أو المنشورات والتعليمات التي لا تعدّ قرارات إدارية... إلخ^[٤٦٥].

وهناك جانب فقهي آخر يرى أن الأعمال المادية للإدارة هي الأعمال التي تقع من الإدارة إما بصورة إرادية تنفيذاً لقواعد القانون أو لقرارات وعقود الإدارة دون قصد إنشاء حقوق أو التزامات جديدة. أو أن تكون هذه

^{٤٦٤} مزباني، فريدة (٢٠٠٥). المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري. رسالة دكتوراه. جامعة منتوري.

كلية الحقوق. قسنطينة. الجزائر. ص ٢٨٧. انظر أيضاً: حميش، محمد (٢٠١٨). سلطات القاضي الإداري في الدعوى الإدارية "دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. جامعة أي بكر بلقايد. تلمسان. الجزائر. ص ٢٠٥.

^{٤٦٥} مهنا، محمد فؤاد (١٩٦٧). القانون الإداري العربي. القاهرة. دار المعارف. ص ١٢٢.

الأعمال غير إرادية عن طريق الخطأ أو الإهمال، وبالتالي يمكن تقسيم الأعمال المادية إلى الآتي^[٦٦]:

١ - أعمال الإدارة المادية الإرادية: وتتمثل هذه الأعمال في كل ما تقوم به الإدارة عمداً لكن دون أن تقصد إنشاء حقوق أو التزامات جديدة، وذلك تنفيذاً لقاعدة قانونية أو قرار أو عقد ترتبط به، فمن الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً لقاعدة قانونية، كالأعمال الفنية التي يؤديها عمالها. أما من الأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً لقرار إداري، كالاستيلاء على ملك الأفراد تنفيذاً للقرارات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة. ومن الأعمال المادية المتعلقة بتنفيذ عقود الإدارة، كالوفاء بالتزام معين بتقديم أداء مترتب عليها. كذلك تعد الإجراءات والأعمال التحضيرية التي تقوم بها الإدارة في سبيل إعداد أعمالها القانونية من قبيل الأعمال المادية، ذلك أنها تتم تطبيقاً للوائح والقوانين التي تنظم السبيل الواجب الاتباع لإنجاز الأعمال القانونية.

والمقصود بتأدية الأعمال المادية الإرادية دون قصد إنشاء حقوق أو التزامات جديدة، هو تمييز أعمال الإدارة المادية التي تتم تنفيذاً لقواعد قانونية عن أعمالها القانونية، فالأعمال المادية الإرادية تُتخذ لا لخلق حقوق أو التزامات، وإنما تنفيذاً لها.

٢ - أعمال الإدارة المادية غير الإرادية: وهي تتضمن الأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال، كحوادث القطارات أو سيارات الإدارة، كما أنها تشمل الأعمال التي تصدر في صورة أعمال قانونية، وتبلغ في عدم مشروعيتها حداً يحيلها إلى مجرد أعمال مادية، كالقرار الصادر عن أحد عمال الإدارة الذين ليس لهم سلطة إصدار القرارات. وتبدو أهمية الأعمال المادية غير الإرادية التي تقع من الإدارة واضحة على وجه الخصوص فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن أعمالها.

أما الأعمال القانونية فهي الأعمال التي تأتيناها الإدارة بقصد إحداث آثار قانونية، كإنشاء مراكز قانونية جديدة، أو إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة، أو إلغاء مراكز قانونية معينة. أي أن العمل القانوني للإدارة هو إفصاحها ابتداءً عن إرادتها المنفردة عبر الأساليب التي نظمها القانون بقصد ترتيب آثار قانونية معينة. وبناءً

^{٦٦} الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٠). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٤٩٥. انظر أيضاً: قطيش، عبداللطيف (٢٠١٣). الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق. مرجع سابق. ص ٢٧٧.

على ذلك لا يُستبعد فقط ما يصدر عن الإدارة من أعمال مادية سواء الإرادية أم غير الإرادية، وإنما يُمنع بالإضافة لذلك من دخول كل الأعمال المادية ضمن هذا النطاق، فعلى سبيل المثال إن وفاء الإدارة بدين عليها رغم ما له من آثار قانونية لا يعدُّ عملاً قانونياً، فالتعبير عن الإرادة بالنسبة له لا يقوم ابتداءً، وإنما يتم تنفيذاً لإرادة سبق وأن أظهرتها الإدارة عند إبرام أحد العقود الإدارية مثلاً^[٤٦٧].

كما توصف الأعمال القانونية بأنها عبارة عن قرارات إدارية من جانب واحد، تتميز عن غيرها من قرارات الإدارة، من ناحية أن غايتها هي المحافظة على النظام العام، وبالتالي عندما تتخذ هيئات الضبط الإداري القرارات الضبطية لحماية النظام العام فهي بذلك تتوجه إلى نشاط يمارسه عدد غير محدود وغير معروف من الأفراد، فتصدر في هذه الحالة قرارات ضبط إداري تنظيمية، أو ما يسمى بلوائح الضبط^[٤٦٨].

❖ وتنقسم الأعمال القانونية إلى قسمين هما:

١ - الأعمال القانونية الانفرادية: وهي الصادرة عن الإدارة بإرادتها المنفردة، وتشمل القرارات التنظيمية (اللوائح) والقرارات الفردية. ويعدُّ القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدّها من القانون العام، حيث بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات، ويرجع ذلك إلى كون الإدارة تمثل الصالح العام الذي يجب تغليبها على المصالح الفردية. فالقرار الإداري هو في الأصل إفصاح عن إرادة الإدارة، وهذا التعبير عن الإرادة قد يأخذ صورة أمر إيجابي من خلال اتخاذ موقف إيجابي يتمثل في كتابة القرار، أو قد يستند إلى موقف سلبي كامتناع الإدارة عن إصدار قرار يوجب القانون عليها إصداره. بالإضافة إلى القرار الضمني، ومثاله القرار الضمني بشأن الاستقالة بعد مضي الوقت المحدد قانوناً دون صدور قرار صريح بالقبول أو الرفض. كذلك تتعدد اللوائح الإدارية بين (لوائح تنفيذية، لوائح تنظيمية،

^{٤٦٧} الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٠). القانون الإداري. مرجع سابق، ص ٤٩٧.

^{٤٦٨} خلاف، وردة (٢٠١٤). الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري. رسالة دكتوراه. جامعة محمد لمين دباغين.

الجزائر. ص ٣.

لوائح الضبط، لوائح الضرورة، واللوائح التفويضية). وهذه القرارات التي تصدرها الإدارة سواء كانت قرارات فردية أم لائحية، تخضع لرقابة القضاء الإداري، الذي يستطيع إلغائها والحكم بالتعويض لصالح الطاعن فيها^[٤٦٩].

وفي هذا السياق نلاحظ أن أحكام القضاء قد استقرت على ضرورة حماية الملكية العقارية من اعتداءات الإدارة غير المشروعة، فقد اعتبرت محكمة النقض السورية أن وضع البلدية يدها على عقار قبل صدور مرسوم الاستملاك يعدُّ غصباً ويؤلف اعتداءً مادياً تسوده أحكام المسؤولية الخطئية، ويتم التعويض عن الأضرار من هذا العمل غير المشروع من قبل القضاء وفق القواعد المنصوص عليها في القانون المدني^[٤٧٠].

إذاً فلا شك أن القرارات التنظيمية والتي تتخذ صورة القواعد العامة المجردة، تتطلب قرارات تطبيقية تُعرف بالقرارات الفردية أو اللائحية، فالتنظيم وحده لا يكفي فلا بد من تطبيقه، ولتفعيل هذا التطبيق يجب اتخاذ تدابير وقرارات تتعلق بمراكز قانونية خاصة، بمعنى أنها تخاطب وتمس أفراد معينين بذواتهم، وتأخذ هذه القرارات صوراً متعددة، كتوجيه الأوامر، أو الامتناع عن القيام بعمل ما، أو ضرورة الحصول على ترخيص أو إذن مسبق من الإدارة^[٤٧١].

٢ - الأعمال القانونية الاتفاقية: والتي تصدر بالاتفاق بين الإدارة والأفراد، أو بينها وبين شخص معنوي عام أو خاص، بمعنى أنها تتمثل في تلاقي إرادة الإدارة مع إرادة أخرى بشروط معينة، وهي ما تسمى بالعقود الإدارية. إلا أن عقود الإدارة ليست كلها عقوداً تخضع لنظام قانوني موحد، فقد يكون عقد الإدارة من عقود القانون الخاص، أو قد يكون عقداً إدارياً تسري عليه أحكام القانون العام، وأياً كان نوع هذه العقود فهي في كل الأحوال عبارة عن توافق إرادتين على ترتيب أثر قانوني.

^{٤٦٩} حكم المحكمة الإدارية العليا السورية. رقم ع ١٩٧٧/٢٩٤/٣٢٧. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية. ١٩٧٧. ص ٤١.

^{٤٧٠} حكم محكمة النقض السورية رقم ١٦٥٩/ في الطعن رقم ٢٤٨٦/ تاريخ ١٢/٢٤/١٩٨٣ م مشار إليه لدى: كاشي، وسام فايز (٢٠١٤).
سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٦١٥.

⁴⁷¹ Castagné, J.(1964). **le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de la police administratif**, PHD. Bordeaux. Faculté de droit et de science économiques. P39.

في المقابل ما هي الأدوات التي يستخدمها القضاء الإداري في رقابته لأعمال الإدارة المحلية..؟ بمعنى

ما هي الوسائل التي من خلالها تتحقق الرقابة القضائية على الإدارة المحلية..؟

طبعاً هناك العديد من الوسائل التي يمارس من خلالها القضاء الإداري رقابته على أعمال وتصرفات

الوحدات المحلية ومنها:

١ - دراسة بعض أعمال الإدارة المحلية وإبداء الرأي فيها: حيث يختص مجلس الدولة بدراسة بعض

الأعمال الهامة التي تحددها القوانين واللوائح للمجالس المحلية، فقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي ضرورة

التصديق على العقود ذات الأهمية الخاصة، كعقود القروض طويلة الأجل، وكذلك التصرف في أملاك المجالس

المحلية.

أيضاً تقوم الإدارات المختصة في قسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري بإعداد التقارير وإبداء

الرأي في المسائل التي يُطلب الرأي فيها من رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئاسة مجلس الوزراء أو

الوزارات، وقد أكد قانون مجلس الدولة على أنه يجب على سائر الجهات العامة في الدولة أن تحيل إلى الإدارة

المختصة لإبداء الرأي في أي التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد، أو أن تبرم أي

عقد تتجاوز قيمته ما حددته الأنظمة والقوانين النافذة بغير استفتاء الإدارة المختصة في مجلس الدولة، أو أن

تبرم أو تقبل أو تجيز أي صلح أو تسوية بغير استفتاء الإدارة المختصة في مجلس الدولة وذلك في الحدود التي

يقرها مجلس الوزراء^[٤٧٢]. وهو ما أكدت عليه اللجنة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في معرض

رأيها حول الخلاف القائم بين المؤسسة العامة للتجارة الخارجية ومجلس مدينة السويداء فيما يتعلق ببيان الرأي

القانوني حول الجهة المختصة بتثبيت مذكرة صلح رضائي وفق ما جاء بكتاب وزير الإدارة المحلية، وبناءً عليه

فإنه لا يجوز للإدارة أن تبرم أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ حكم محكمين بغير استفتاء اللجنة المختصة في

مجلس الدولة وبالتالي يتعين لإجازة الصلح الرضائي استفتاء اللجنة المختصة للقسم الاستشاري في مجلس

الدولة. ولا بد من الإشارة إلى أن مجلس الدولة بقسميه القضائي والاستشاري لا يختص بالنظر في تثبيت أو

^{٤٧٢} المواد /٦٦ - ٦٩ - ٧٠ - ٧١/ من القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩م المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته.

إقرار أي مصالحه سواء تمت بين جهتين عامتين أو بين جهة عامة وأحد أشخاص القانون الخاص علماً أن الصكوك الرسمية الجارية بين جهتين عامتين تعد ضامنة لحقوق الطرفين وكافية بحد ذاتها بتنفيذ الالتزامات المترتبة بموجب هذه الصكوك^[٤٧٣].

٢ - الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الوحدات المحلية وغيرها من الأشخاص العامة: فقد نص

قانون مجلس الدولة السوري على أن تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بإبداء الرأي مسبقاً في المنازعات التي تنشأ بين مختلف الجهات العامة في الدولة، وتكون الآراء الصادرة عنها في هذا الشأن ملزمة لأطراف النزاع وواجبة التنفيذ فوراً ويجوز للجمعية العمومية إعادة النظر في الآراء الصادرة عنها إذا ظهرت أدلة أو وقائع جديدة من شأنها أن تؤثر في الرأي^[٤٧٤]. ومن الجدير ذكره أن من الاختصاصات المهمة للجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة ما أكد عليه القانون رقم ١٣/ لعام ٢٠٢٠م المعدل لبعض مواد قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م والذي جاء في المادة الثالثة منه على أن تعدل الفقرة ١/ من المادة ١١٧/ من القانون رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م بحيث إذا تعارضت القرارات المنوّه عنها في المادة ١١٤/ أو أي قرارات أخرى مع قوانين الدولة وخططها وأنظمتها فعلى الوزير أو الوزير المختص بالنسبة لقرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظات والمحافظ بالنسبة لباقي قرارات المجالس الأخرى طلب إلغاؤها أو تعديلها من قبل المجلس الذي أصدرها خلال خمسة عشر يوماً، وفي حال أصرّ المجلس على قراره في أول جلسة له بعد الاعتراض، يتم رفع الأمر إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة ضمن مدة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ رفض الاعتراض ويكون قرارها ملزماً.

وبالتالي يتضح بصورة جلية أن المشرّع قد أرسى حكماً قانونياً مفاده إسناد الاختصاص بالفصل في المنازعات الناشئة بين الجهات العامة إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة دون سواها وجعلها بذلك مرجعاً قضائياً وحيداً للفصل في هذه المنازعات، وإن القول بعدم إلزامية الآراء الصادرة

^{٤٧٣} رأي اللجنة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم ٢٠٨/ لسنة ٢٠١٥م في القضية رقم ٢٥٨/ لسنة ٢٠١٥م. المجموعة الذهبية

الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦م. ص ٥٥١.

^{٤٧٤} المادة ٧٥/ الفقرة ج/ من القانون رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته.

عن الجمعية العمومية في معرض قيامها بالفصل في هذه المنازعات مؤداه إلى نتيجة خطيرة تأبأها القواعد الدستورية وترفضها مقتضيات العدالة والمنطق السليم، وتتمثل هذه النتيجة بوجود منازعات ودعاوى دون أن تكون خاضعة لمرجع قضائي مختص للفصل فيها، وهذا ما يؤدي بالنتيجة إلى حالة من إنكار العدالة وظهور نوع من الفراغ التشريعي والتنظيم القانوني، ويجعل من الآراء الصادرة من الجمعية العمومية في هذا الصدد آراء جوفاء لا تجد محلاً للتطبيق أو التنفيذ، كما أنه يدخل المنازعات الناشئة بين الجهات العامة في دوامة لا تجد لها نهاية أو حل وهو أمر غير مقبول من الناحية الدستورية أو القانونية على حدٍ سواء، ويتعارض مع مهمة ووظيفة السلطة القضائية. وفي ضوء ما تقدم تكون الآراء الصادرة عن الجمعية العمومية في مجلس الدولة بصدد الفصل في المنازعات الناشئة بين الجهات العامة مُلزِمة وواجبة التنفيذ ويترتب على مخالفتها ما يترتب على مخالفة الأحكام القضائية من آثار ونتائج^[٤٧٥].

في المقابل لا تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسبباً في المنازعات التي تقوم بين الجهات العامة والخاصة. ذلك أن النص جاء واضحاً في قانون مجلس الدولة بإبداء الرأي مسبباً في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات والمصالح وبين الهيئات الإقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات. وكذلك وفق ما حددته المادة ١/ من القانون رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤م والتي نصت على أن الجهة العامة هي إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو المؤسسات والشركات والمنشآت العامة أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية أو إحدى جهات القطاع العام^[٤٧٦].

^{٤٧٥} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم ٦٧٠/ في القضية رقم ٢١٧٠/ لعام ٢٠١٦م. المجموعة الشاملة الحديثة لأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ٢٠١٧م. مرجع سابق. ص ٧٦٧. انظر أيضاً: رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم ١٠/ لعام ٢٠٢٠م في القضية رقم ١٩٥٠/ لعام ٢٠٢٠م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع. ج ٢. ٢٠٢٠م. ص ١٥٦.

^{٤٧٦} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم ١٤٥/ لعام ٢٠١٦م في القضية رقم ٨٢٨/ لعام ٢٠١٦م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع. ج ٢. ٢٠٢٠م. ص ١٠١.

٣- إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة: حيث نص قانون مجلس الدولة السوري على أن يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، حيث يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراءات، أو مخالفة القوانين أو الأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة^[٤٧٧].

والأمثلة عديدة على حالات إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة كإلغاء القرار الصادر عن محافظ دمشق رقم /١٤٠٥٣/ و تاريخ ٢٥/٩/٢٠١١م بالموافقة على اقتراح دائرة التخطيط والتنظيم العمراني حول متابعة إخلاء المدعي حيث أن الاجتهاد القضائي مستقر في مجلس الدولة على مبدأ مفاده أن قيام المالك بإيجار العقار الذي خصص به بموجب عملية التنظيم والتوزيع الإجمالي وفق أحكام قانون وتنظيم عمران المدن رقم ٩/ لعام ١٩٧٤م يعد استلاماً فعلياً للعقار وليس للإدارة بعد ذلك التدخل لإخلاء العقار من مستأجره من أجل هدمه وتسليمه للمالك خالياً من الشواغل بحسبان أن ذلك يعد عملية لا يجني منها المرفق العام أي نفع وتعدو الإدارة في ضوء ذلك في حل من مسؤوليتها المفروضة قانوناً بإخلاء العقار^[٤٧٨]. وكذلك إلغاء القرار الصادر عن مجلس مدينة حلب رقم /٨٠/س.ع/ص تاريخ ٢٥/١/٢٠٠٣م القاضي بالهدم وإزالة المخالفة حيث أن المخالفة قابلة للتسوية والحسم بالغرامة المالية وفقاً للتقرير الفني المبرز بالدعوى والمقدم من مهندسين إنشائيين ومصنّف من نقابة المهندسين وهو التقرير المطلوب والمعوّل عليه لإثبات السلامة الإنشائية^[٤٧٩]. وكذلك إلغاء قرار محافظ درعا الصادر بتاريخ ٤/٨/٢٠٠٩م المتضمن وقف أعمال البناء على العقار موضوع الدعوى ذلك أن إشارة الدعوى الموضوعة على القيد العقاري لا تمنع المالك قيماً من الحصول على رخصة البناء وذلك التزاماً بأحكام

^{٤٧٧} المادة /٨/ من القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩م المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته.

انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية. رقم ع ١٢٦/١٤٨/١٩٧٤. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية. ١٩٧٤م. ص ١١٤.

^{٤٧٨} محكمة القضاء الإداري بدمشق. القرار رقم ٢/١١٦٠ لسنة ٢٠١٤م في القضية ذات الرقم ٢/٢٤٣١ لسنة ٢٠١٤م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة محاكم مجلس الدولة. ٢٠١٧م. مرجع سابق. ص ٢٧٩.

^{٤٧٩} محكمة القضاء الإداري بدمشق. القرار رقم ٣/٩٢٤ لسنة ٢٠١٣م في القضية ذات الرقم ٣/١٨٧ لسنة ٢٠١٣م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة محاكم مجلس الدولة. ٢٠١٧م. مرجع سابق. ص ٢٩٥.

انظر أيضاً: قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم ٣/١١٥ لسنة ٢٠١٤م في القضية ذات الرقم ٣/١٢٢٥ لسنة ٢٠١٤م. المرجع ذاته. ص ٣١٠. انظر أيضاً: قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم ٤/٣١٠ لسنة ٢٠١٥م في القضية ذات الرقم ٤/١٥١١ لسنة ٢٠١٥م. المرجع ذاته. ص ٣١٩.

القرار التنظيمي رقم ٨٤/ تاريخ ٢٩/٥/١٩٨٥ الصادر عن وزير الإسكان والمرافق الذي حدد الإشارات المانعة من التصرف على سبيل الحصر وليس من ضمنها إشارة الدعوى^[٤٨٠].

ويلاحظ أن القضاء الإداري الفرنسي اشترط لقبول الطعن في القرارات الإدارية التي تصدرها المجالس المحلية عرضها على المحافظ لإبداء الرأي، فإذا اعترض عليه فيجوز لذوي الشأن الطعن على ذلك القرار، لذلك تشدد مجلس الدولة الفرنسي في هذه الوسيلة واستقر على الحكم بعدم قبول الدعوى إذا لم يسبق الطعن عرض القرار على المحافظ المختص^[٤٨١]. بمعنى أنه يجب أن يسبق الرقابة القضائية رقابة إدارية تُمارَس من قبل المحافظ أو مفوض الحكومة وبالتالي هو من يحيل الدعوى للقضاء.

ونلاحظ أن هناك حالة مهمة أشار إليها قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م حيث نصت المادة ٤٥/ على أن للمحافظ إذا وقع غصب بيّن على عقار أو على حقوق عينية عقارية أن يقرر إعادة الحالة الراهنة إلى ما كانت عليه قبل الغصب وله عند وقوع اعتداء بيّن من شأنه إيجاد خلاف عام على الغلال ويؤثر في الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة للمحافظة عليها وأن يأمر بتوزيعها بين ذوي الاستحقاق وفق التعامل الجاري سابقاً أو أن يضعها أمانة لدى شخص ثالث دون أن يكون لذلك في الحالتين تأثير في الحكم الذي تصدره السلطات القضائية. ويبقى مفعول التدبير الإداري قائماً إلى أن يلغى أو يعدل بقرار معلل من السلطة نفسها أو لحين صدور قرار قطعي من السلطات القضائية التي تفصل بأصل النزاع. ووفق التعديل الصادر بموجب القانون رقم ١٣/ لعام ٢٠٢٠م فأصبح على المحافظ أخذ موافقة النيابة العامة. والتساؤل هنا فيما لو طُعن بقرار إزالة الغصب البيّن أمام القضاء الإداري هل يعدُّ هذا القرار قراراً إدارياً مستوفياً لشروطه الشكلية والموضوعية أم أنه يعدُّ تدبيراً احترازياً يتعين عدم قبول الطعن به أو وقف تنفيذه أو إلغاه...؟ هنا نلاحظ أن محكمة القضاء الإداري في حمص قد أجابت على هذا التساؤل من خلال حكمها بتاريخ

^{٤٨٠} محكمة القضاء الإداري بدمشق. القرار رقم ٣/١٠٦٠ لعام ٢٠١٤م في القضية ذات الرقم ٣/١١٥١ لعام ٢٠١٤م. المجموعة الشاملة الحديثة

للأحكام القضائية الصادرة محاكم مجلس الدولة. ٢٠١٧م. مرجع سابق. ص ٣١٦.

^{٤٨١} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 17-2-1971. Sieur Rarquest et Autres. مشار إليه لدى: عبدالعال، محمد الديداموني

محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٤٩٦.

٢٠٢١/٦/٦م عندما نصت على أن: "ومن حيث أن هذا القرار _قرار المحافظ_ لا يغدو مبدئياً أن يكون إجراء تدبيري أو احترازي وليس قرار إداري نهائي وبالتالي يتعين عدم قبول الطعن به أو وقف تنفيذه أو إلغائه، إلا أنه وبموجب التعديل الوارد على المادة رقم ٤٥/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م والتي نصت في فقرتها الأولى بأنه على المحافظ وبعد موافقة النيابة العامة إذا وقع غصب بيّن على عقار أن يقرر إعادة الحالة الراهنة إلى ما كانت عليه قبل الغصب، مما يبدو جلياً معه أن المشرّع أوجب على المحافظ في إصداره لقرار إزالة الغصب البين إتباع الإجراءات الشكلية التي رسمها له، وبحسبان أن المحافظ لم يراع في إصداره للقرار المشكو منه هذه الإجراءات الشكلية والتي استقر اجتهاد القضاء الإداري على أنها إجراءات جوهرية ترتب البطلان في حال مخالفتها سنداً لأنها مقررة لحماية مصالح المخاطبين بمضمون القرار وإن إغفال هذه الشكليات من شأنه المساس بالضمانات الممنوحة للأفراد تجاه قرارات الإدارة، مما يجعل القرار المشكو منه موصوماً بعيب المشروعية ومخالفة الإجراءات المتوجب اتباعها ويحق عليه الإلغاء"^[٤٨٢].

وتجدر الإشارة إلى أنه تجري التفرقة بين القرارات الباطلة بطلاناً مطلقاً أو بحكم القانون، وبين القرارات القابلة للإبطال، فالقرارات التي تعدُّ باطلة وفقاً للقانون، هي تلك القرارات التي تصدرها المجالس المحلية بموضوع خارج عن اختصاصها، أو إذا كانت مداولات المجلس وقراراته قد تمت خارج الاجتماع القانوني للمجلس، أو إذا كان قرار المجلس يخالف قانوناً أو لائحة إدارية عامة. حيث يجوز الطعن فيها بسبب عدم المشروعية أمام مجلس الدولة. أما القرار القابل للإبطال فهو القرار الصادر عن المجلس المحلي في موضوع أو مسألة يكون لأحد أعضاء المجلس مصلحة فيه، حيث يكون الطعن فيها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان قرار المجلس^[٤٨٣].

وفي إنكثرا أيضاً يجوز الطعن أمام القضاء ضد القرارات غير المشروعية التي تصدر من الوحدات المحلية، وما يجدر الإشارة إليه إلى أن الوزارة المشرفة على شؤون الحكم المحلي كثيراً ما تقوم بإعداد نماذج

^{٤٨٢} محكمة القضاء الإداري في حمص. القرار رقم ٩٨/ لعام ٢٠٢١م. في القضية رقم ٣٨٦/ لسنة ٢٠٢١م تاريخ ٢٠٢١/٦/٦م. سجلات

المجلس. غير منشور.

^{٤٨٣} رمضان، محمد محمد إبراهيم (١٩٧٣). الوصاية على الهيئات المحلية. مرجع سابق. ص ٢٤٥.

للقرارات المحلية، تكون متماشية مع أحكام القضاء وقناعة الوحدات المحلية، وبالتالي فإن استخدام هذه النماذج يؤدي إلى ندرة الطعون فيها^[٤٨٤]. وغير خافٍ أن للمحاكم الإنكليزية سلطة التدخل حتى لو كان عمل السلطة المحلية داخلياً في اختصاصها، ولا سيما فيما لو كان هناك سوء نية أو حالات صدور قرار بمشاركة أعضاء لهم مصالح شخصية، ففي هذه الحالة لا يقتصر الأمر على القرار المطعون فيه، بل يتعداه إلى اتخاذ إجراءات جزائية في مواجهة الأعضاء المخالفين^[٤٨٥].

٤ - **التعويض عن القرارات والأعمال غير المشروعة أو الإخلال بالتزامات التعاقدية:** فإذا ما تسببت القرارات أو الأعمال الصادرة عن الوحدات المحلية أضراراً للغير، فيجوز له أن يلجأ إلى القضاء طلباً للتعويض، كما يجوز للمتعاقد مع الإدارة المحلية إذا رأى إخلالاً منها بالتزاماتها التعاقدية أن يلجأ كذلك للقضاء طلباً للتعويض. وهذا ما هو مطبق في فرنسا منذ القانون الصادر بتاريخ ١٢/٤/١٧٨٩م حيث يباشر مجلس الدولة رقابته على أعمال وقرارات المجالس المحلية لمراقبة مشروعيتها، أو بناءً على مسؤوليتها التعاقدية أو التقصيرية، فيجوز الطعن في قرارات الوحدات المحلية التي تكون مخالفة للقانون وذلك من خلال دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، كما يجوز الطعن في أعمال الوحدات المحلية التي تسبب أضراراً للغير وذلك بطلب التعويض عنها، مثل الأعمال الناشئة عن تنفيذ الأشغال العامة للوحدات المحلية، كما تُسأل الوحدات المحلية عن الإخلال بالتزاماتها التعاقدية^[٤٨٦].

في حين تختص المحاكم في إنكلترا بالنظر في مسؤولية الوحدات المحلية عن الأضرار الناتجة عن قراراتها وأعمالها منذ القانون المسمى (Public Authorities Act) الصادر سنة ١٨٩٣م، كما تختص بالنظر في التعويض عن الأضرار الناجمة عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية طبقاً لقانون الإجراءات الملكي الصادر سنة ١٩٤٧م^[٤٨٧].

^{٤٨٤} رمضان، محمد محمد إبراهيم (١٩٧٣). الوصاية على الهيئات المحلية. مرجع سابق. ص ٢٤٥.

^{٤٨٥} صادق، صلاح (١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٣٣٨.

^{٤٨٦} زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١١٢.

^{٤٨٧} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩٥.

وفي سورية لا يخرج الأمر عن تطبيق القواعد العامة في مسؤولية الجهات الإدارية عن أعمالها وأعمال تابعيها في حدود الخطأ المرفقي، ومسؤوليتها العقدية إذا ما أُخِلَّت بالتزاماتها، مع مراعاة أن يكون الاختصاص للقضاء العادي إذا كانت تلك العقود عقوداً عادية، وللقضاء الإداري إذا كانت عقود إدارية.

٥- إصدار الأوامر للوحدات المحلية: إن القاعدة العامة هي عدم جواز إجبار الإدارة على التنفيذ، وبناءً على ذلك فإن دور القاضي يقتصر على تقدير المشروعية من عدمها، دون أن يتعداها إلى مسألة إجبار الإدارة على الخضوع لمبدأ المشروعية، ورغم أن القضاء في كل من فرنسا وسورية لم يكن بالبداية مع فكرة توجيه أوامر للإدارة إلا أن تطوّر القضاء وتطوّر مفهوم الدولة، والاتجاه نحو ترسيخ قواعد العدالة ومبادئ المشروعية، أرسى مبادئ معينة حول توجيه الأوامر إلى الإدارة. بينما الملاحظ في إنكلترا أن القاضي يستطيع أن يوجّه أوامر للوحدات المحلية بالقيام أو بالامتناع عن عمل قانوني أو مادي، لذلك اشترط القانون كقاعدة عامة أن يكون ذلك الإجراء بناءً على طلب يُقدّم من النائب العام للمحكمة العليا لحماية المصلحة العامة، بالمقابل يجوز للأفراد رفع الأمر إلى القضاء إذا تسبب موقف الهيئة المحلية في الإضرار بمصالحهم، بالإضافة إلى الإضرار بالمصلحة العامة^[٤٨٨].

٦- تفسير القوانين واللوائح: هذا الاختصاص يأخذ أهمية في الدول التي تتبع نظام القضاء الإداري، حيث يتضمن تشكيل مجلس الدولة قسماً يختص بإبداء الرأي في تفسيرات القوانين واللوائح، وآراؤه إن لم يكن لها طابع الإلزام إلا أنها تحظى بالإلزام أدبي لا يُنكر، فبالإضافة إلى الاختصاص الأصيل بإبداء الرأي القانوني في القضايا المثارة للمحليات وللوزارات ذات الشأن، فإن القضاء يقوم من خلال الفصل في المنازعات المثارة أمامه بإعطاء تفسيرات للقوانين، وتأخذ هذه التفسيرات طابع الإلزام، ولاسيما أن القضاء يأخذ بمبدأ السوابق القضائية، ولهذا تضطر الوحدات الإدارية إلى تعديل مسلكها أو قراراتها لتتفق مع تلك التفسيرات القضائية، حتى لا تكون قراراتها عرضة للطعن أمام القضاء^[٤٨٩].

^{٤٨٨} رمضان، محمد محمد ابراهيم (١٩٧٣). الوصاية على الهيئات المحلية. مرجع سابق. ص ٢٤٧.

^{٤٨٩} رمضان، محمد محمد ابراهيم (١٩٧٣). المرجع السابق. ص ٢٤٣.

ونلاحظ أن الدستور السوري النافذ والصادر عام ٢٠١٢م قد نص في المادة /١٣٩/ على أن مجلس الدولة هو هيئة قضائية واستشارية مستقلة، وقد نص قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩م على اختصاصات القسم الاستشاري في مجلس الدولة ومن ضمنها تفسير النصوص القانونية التي شابها لبس أو غموض أو اعتراها تناقض أو تعارض في منطوقها، بحيث تقوم اللجنة المختصة أو الجمعية العمومية في القسم الاستشاري حسب الحال بتحري إرادة وغاية المشرّع من إنفاذ هذه النصوص من خلال تطبيق قواعد التفسير القانونية المعمول بها في هذا الصدد وذلك لإمادة اللثام عن الغاية الحقيقية والمقصود من هذه النصوص. وتجدر الملاحظة أن المشرّع لم يعلق تنفيذ وتطبيق هذه الآراء على موافقة أية جهات وصائية أو رقابية على الجهة المستفتية، كما أنه لم يشترط للعمل بها أية شروط أو قيود أخرى. وبالتالي نلاحظ أن المشرّع قد أرسى وكرّس حكماً قانونياً هاماً مفاده أنه في حال قيام الإدارة والموظفين بالعمل بمضمون الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة تكون تصرفاتهم مبررة أمام أي جهة رقابية أو وصائية، ويرجع السبب في منح هذه الميزة هو افتراض المشرّع لقريضة الصحة في مضمون هذه الآراء، بحسبان أنه من القواعد الفقهية المقررة أنه لا يجوز أن تنسب صفة العبث للمشرّع في الألفاظ في معرض قيامه بالتشريع^[٤٩٠].

^{٤٩٠} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /٦٧٠/ في القضية رقم /٢١٧٠/ لعام ٢٠١٦م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ٢٠١٧م. مرجع سابق. ص ٧٦٧.

المطلب الثاني

ماهية السلطة التقديرية والسلطة المقيّدة للإدارة المحلية

الفرع الأول

مفهوم السلطة التقديرية والسلطة المقيّدة

إن الأصل هو أن يضع المشرّع الخطوط العامة التي تعمل السلطة التنفيذية في نطاقها، لكن بالمقابل لا تعد الإدارة مجرد آلة صماء، بل تتكون من أفراد يواجهون ظروفًا متغيرة، تقضي في كثير من الحالات تنويعاً في المعاملة حتى تتمكن الإدارة من مواجهة كل حالة وفقاً لظروفها الخاصة، تحقيقاً للمصلحة العامة على أكمل وجه، ومن هنا ولدت السلطة التقديرية والتي تعدّ من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون العام^[٤٩١].

فالمشرّع عندما يقرر سلطات الإدارة لا يتبع أسلوباً واحداً، بل يقدر كل حالة على حدة، وهو يجري الموازنة الضرورية واللازمة لتحقيق التوازن بين متطلبات كفالة الحقوق والحريات العامة من جهة، واحتياجات الإدارة للسلطة للقيام بوظيفتها من جهة أخرى، بمعنى أنه يعطي الإدارة القدر اللازم من السلطة للقيام بوظيفتها في إطار كفالة الحقوق والحريات العامة، وهذا القدر قد يكون محدداً لا يجوز الخروج عليه، وعلى الإدارة أن تلتزم به فتكون سلطاتها هنا سلطة مقيّدة، بالمقابل قد يقدر المشرّع حاجة الإدارة لمزيد من المرونة، ومزيد من مرونة الحركة في مسألة معيّنة، فيعطي الإدارة قدراً متسعاً من السلطة لتكون سلطاتها هنا تقديرية. فالسلطة المقيّدة تحمي الأفراد من تعسف الإدارة، والسلطة التقديرية لا تغل يد الإدارة وتجعلها عاجزة عن التصرف في حالات تتطلب قدراً من السرعة ومرونة التصرف تحقيقاً للمصلحة العامة^[٤٩٢].

^{٤٩١} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق ص ٢٠. انظر أيضاً: شيا، إبراهيم عبدالعزيز (د.ت). أصول القانون الإداري. الإسكندرية. منشأة المعارف. ص ١٨١.

Rousset, M. Rousset, O. (2004). Droit Administratif. Op.cit. P65.

^{٤٩٢} رسلان، أنور أحمد (٢٠٠٣). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١٦٧. انظر أيضاً: مرعي، حسام الدين محمد مرسى (٢٠٠٩). السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية. رسالة دكتوراه. جامعة الإسكندرية. كلية الحقوق. ص ١٣ وما بعدها.

أما وحدات الإدارة المحلية فهي تتكون من سلطتين، الأولى لديها سلطات أو اختصاصات التقرير وهي تدعى في فرنسا بالمجلس البلدي أو مجلس المحافظة أو مجلس الإقليم، في حين تدعى في سورية بمجلس البلدة أو البلدية أو مجلس المحافظة أو المدينة، ولهذه المجالس سلطة التقرير في صنع السياسة العامة المحلية، من خلال إصدار الأوامر والقرارات واللوائح التي تنظم السياسة المحلية. في حين تتمثل السلطة الثانية بسلطة التنفيذ وهي في سورية تسمى المكاتب التنفيذية، وهنا نلاحظ أن بعض النظم المحلية ومنها فرنسا وسورية تمنح سلطة التنفيذ إلى رئيس المجلس المحلي، فالعمدة في المجلس البلدي في فرنسا هو المسؤول التنفيذي إلى جانب مشاركته في سلطة التقرير^[٤٩٣]، كما أن المحافظ في سورية يرأس المكتب التنفيذي للمحافظة^[٤٩٤]. فاللوائح والقرارات والتوصيات تصدر عن سلطة مقيّدة، وذلك عندما يحدد المشرّع الإجراءات والمدد التي ينبغي خلالها أن تصدر تلك التصرفات القانونية عن سلطة التقرير، كما أن المشرّع قد يلزم سلطة التنفيذ بوضع هذه القرارات موضع التنفيذ من خلال شكل أو وضع معين، وعندها تكون سلطة التنفيذ مقيّدة بما حدده المشرّع، وفي هذه الحالة نكون أمام سلطة مقيّدة للمجلس المحلي أو لمكتبه التنفيذي. لكن في المقابل قد يترك المشرّع لسلطة التقرير أو لسلطة التنفيذ اختيار الوقت والأسلوب المناسبين في إصدار لوائحها وقراراتها وتنفيذها وهنا نكون أمام سلطة تقديرية للمجالس المحلية.

فعندما يفرض المشرّع على الإدارة المحلية بطريقة آمرة الالتزام بإجراءات معينة في تصرفاتها أو في إصدارها لقراراتها بغرض تنفيذ الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه، ويحدد لها الأوضاع التي يجب عليها الالتزام بها، ففي هذه الحالة نستطيع القول إنَّ المشرّع يملّي مقدّمًا على الإدارة مضمون التصرف الذي يجب اتخاذه، أي أن على الإدارة المحلية تنفيذ القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، وأن تلتزم حدود التعبير الصادق عن إرادة المشرّع دون الخروج عليه، وفي هذا السياق يقول الفقيه (Michoud) في وصف السلطة المقيّدة بأنه: "على الإدارة أن

^{٤٩٣} حدث تطوّر تشريعي في فرنسا تجلّى في القانون رقم ٧٠/١٢٩٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٠/١٢/٣١ والذي سمح رسمياً للمجلس البلدي أن يفوّض جزء من اختصاصاته إلى العمدة الذي اقترّب دوره من النظام الرئاسي وابتعد عن النموذج البرلماني، حيث يتولى العمدة عدة اختصاصات بالارتباط بالمجلس البلدي، بعضها بصفته رئيساً للإدارة البلدية واختصاصه كعضو منفذ لمداورات المجلس البلدي، وبعضها يتولاها بصفته مفوّض من المجلس البلدي، ويتولى هذه الاختصاصات تحت إشراف المجلس البلدي والإدارة العليا. انظر: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٥٦٠.

^{٤٩٤} المادة ٥٥/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

تتخذ قرارات فرضها القانون مقدماً ومهمتها مقصورة على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تتحقق أسبابها". ويرى الأستاذ (جيرو) أنه في حال السلطة المقيدة لا يترك القانون للإدارة أي حرية في التقدير، بل إنه يفرض عليها بطريقة أمرة التصرف الذي يجب عليها مراعاته^[٤٩٥].

كما يرى الأستاذ (Walline) أن عمل كل من الإدارة والقاضي يعدُّ واحداً، فطبيعة عمل كليهما تقتصر على تطبيق القانون، وتحقيق الشروط التي يوجبها المشرع. ومثال على ذلك حصول الأفراد على تراخيص للصيد، حيث يتعين على الوحدات المحلية أن تمنح هذا الترخيص إلى كل من يطلبه، وذلك إذا ما توافرت الشروط التي يتطلبها القانون، دون أن يكون للوحدات المحلية سلطة تقديرية في هذا الشأن، بحيث تقتصر ملائمة منح الترخيص أو رفضه على أساس أن طالبه مثلاً لا يُحسن الرماية بالسلح^[٤٩٦].

وبالتالي فإن غاية أسلوب الاختصاص المقيد هو تحقيق الاستقرار في المعاملات، ذلك أن المخاطبين بأحكام القواعد المنظمة لهذا الاختصاص يستطيعون العلم بكيفية تطبيقها، والأثر القانوني الذي سترتب على هذا التطبيق، فتطبيق هذه القواعد هو تطبيق منطقي آلي، إذ لا يقوم المختص بتطبيقها بأي جهد عقلي إداري، ومن ثم لا يباشر أي سلطة تقديرية. ومن جهة أخرى تتميز القواعد المنظمة للاختصاص المقيد بسهولة التطبيق من قبل الموظف المختص، وهذه السهولة لازمة نظراً لتعدد الروابط الإدارية وتشابكها وتزايد احتمالات المنازعة بشأنها^[٤٩٧].

فمن المرجح أن السلطة المقيدة تعدُّ أكبر ضماناً لحرية الأفراد من تعسف الإدارة، وما يمكن حدوثه عند ممارسة السلطة التقديرية، لذا يكفي الفرد أن يثبت الشروط المادية التي يتطلبها القانون، عندها يتحتم على الإدارة أن تستجيب لطلباته، أما في حال عزوف الإدارة عن الطريق السوي لأمر ما، فهنا يأتي دور القضاء في معالجة هذا الخلل، دون أن يكون للإدارة الحق في التذرع بحريتها أو سلطتها التقديرية، ويلاحظ أن القضاء الإداري قد

^{٤٩٥} مشار إليه لدى: الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٢١.

^{٤٩٦} مشار إليه لدى: عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع

سابق. ص ٤٣٠.

^{٤٩٧} جمال الدين، محمود سامي (١٩٨٩). القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة. مجلة الشريعة والقانون. العدد الثالث. الإمارات العربية

المتحدة. ص ٣٢٩.

تدخل من جانبه وفرض على الإدارة قيوداً في بعض الحالات التي لم يُخضع فيها المشرع الإدارة لتنظيم معين عند ممارسة اختصاصها، الأمر الذي دفع بعض الفقهاء إلى تسمية هذا النوع من الاختصاصات "بالاختصاصات المقيّدة القضائية" تمييزاً لها عن الاختصاصات المقيّدة بإرادة المشرع. لكن مهما كانت حاجة الأفراد لوضع قيود على حرية الإدارة في التصرف، فإن الإصراف بهذا القيد يؤدي إلى شل حركة الإدارة، وكبت نشاطها، وإعدام روح الابتكار فيها، لذلك فالسلطة التقديرية لازمة لحسن سير عمل الإدارة بقدر لزوم السلطة المقيّدة لحماية حقوق الأفراد^[٤٩٨].

فلا شك إذاً أن السلطة التقديرية تمثل الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة القاضي والمشرع على السواء، فالقاضي في ذلك شأنه شأن المشرع لا يستطيع أن يقدر جميع أوجه مناسبة العمل الإداري، مهما وضع أمامه من معلومات أو قام بأبحاث أو تحريات، خاصة أنه يكون بعيداً عن المكان الذي تتم فيه الوقائع والتي تستلزم تدخل الإدارة، بالإضافة إلى أنه يصدر حكمه بعد مضي زمن قد يمتد لسنوات بعد وقوع الحدث، ما يستحيل معه أن تكون الصورة مماثلة للحالة وقت وقوعها، كما أنه لا يحيط تماماً بالوسائل التي تتخذها الإدارة لمواجهة الحالات التي تعرض عليها^[٤٩٩]. ولا بد من الإشارة إلى أنه لا يجب أن يفهم أن السلطة التقديرية هي عبارة عن خيار بين قرارين أحدهما شرعي والآخر غير شرعي، وإنما هي خيار بين قرارين أو أكثر ضمن إطار المشروعية^[٥٠٠]. وهي بذلك ليست استثناءً يرد على مبدأ المشروعية، بل هي في حقيقة الأمر وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية، مثلها في ذلك مثل السلطة المقيّدة، لكن غاية الأمر أن المشرع قدّر منح الإدارة حرية التصرف في موضوع معين بناءً على خبراتها الخاصة^[٥٠١].

كذلك لا يجوز تفسير مبدأ المشروعية على أنه تضيق للسلطة التقديرية، بحيث لا تباشر وحدات الإدارة المحلية ما لها من سلطات إلا بالاستناد إلى قاعدة قانونية على نحو ما أجاز لها القيام بهذا التصرف، ففي هذه

^{٤٩٨} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٢٢. انظر أيضاً: قطيش، عبداللطيف (٢٠١٣). الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق. مرجع سابق. ص ٣٢٣.

^{٤٩٩} الطماوي، سليمان (١٩٧٨). نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة". ط ٣. القاهرة. دار الفكر العربي. ص ٤٤.

^{٥٠٠} Chapus, Rene (1995). Droit administratif general. T1. Paris. Montchrestien. P841.

^{٥٠١} أبودان، مايا محمد نزار (٢٠١١). الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري. ط ١. بيروت. المؤسسة الحديثة للكتاب. ص ٦٠. انظر أيضاً: حمد، حمد عمر (٢٠٠٣). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. مرجع سابق. ص ٩١.

الحالة يكون عملها مجرد تنفيذ أو تطبيق للقاعدة التشريعية عند مباشرة النشاط الإداري، فإن كان يصح ذلك عند حدود التنفيذ الحرفي للقاعدة القانونية التي تنظم الاختصاص المقيّد، إلا أن السلطة التقديرية تبدأ عندما تضيف المجالس المحلية في قرارها أو تصرفها بعض العناصر غير الموجودة في القاعدة القانونية التي تستمد منها اختصاصها، وهو ما اعتبره بعض الفقه بمثابة تخصيص لعمومية القاعدة القانونية^[٥٠٢].

ومما لا شك فيه أنه إذا كانت السلطة التقديرية المطلقة تعدّ مفسدة مطلقة، فإن السلطة المقيّدة بالكامل هي كذلك نوع من الفساد لما تعنيه من شلل تام لحركة الحياة، وبالتالي فوجود السلطة التقديرية في الحياة الإدارية أمر لا مناص منه، خاصة أن الأنشطة الإدارية في تجدد وتطور مستمر^[٥٠٣].

وليس مفاد ذلك أن أعمال الهيئات العامة تتجمع في فئتين اثنتين فقط، الأولى أعمال أحكم القانون تنظيمها بحيث يكون الاختصاص بشأنها مقيّداً، والثانية لم يتناولها القانون بالتنظيم أو التحديد وأطلق فيها حرية الهيئات العامة لتباشرها وفق سلطتها التقديرية، بمعنى أن هناك فقط سلطات مقيّدة وأخرى تقديرية، إلا أن الواقع يشير إلى وجود فئة ثالثة من التصرفات الإدارية وهي مزيج من النوعين السابقين، حيث تكون في جانب منها تقديرية وفي جانب آخر مقيّدة، دون أن يكون هناك تعارض في مثل هذه الأعمال الإدارية، فالاختصاص المقيّد والصلاحيّة التقديرية عنصران لازمان لحسن سير الإدارة^[٥٠٤].

وإذا كانت السلطة التقديرية بمفهومها الكلاسيكي تتشكل من خلال فكرة استقلال الإدارة في ممارسة السلطة الممنوحة لها، وذلك ضمن القيود المرسومة من جانب القانون، فإن هناك مفهوماً آخر للسلطة التقديرية هو "السلطة التقديرية غير العادية" والتي تتولد من خلال مركز الإدارة في معرض ممارستها للاختصاص المقيّد، وبالتالي فحتى لو أملى القانون على الإدارة القرار الواجب اتخاذه، فإنه لا يمكن القول بانعدام السلطة التقديرية في هذه الحالة، ولاسيما أن الإدارة تملك سلطة تحديد اللحظة التي يجب فيها ممارسة الاختصاص المقيّد، وبالتالي

^{٥٠٢} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٤٧٢.

^{٥٠٣} جمال الدين، سامي (٢٠١٠). قضاء الملازمة والسلطة التقديرية للإدارة. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة. ص ١٣. انظر أيضاً: العربي، بن شهرة (٢٠١٦). الصور الحديثة للرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة. المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية. العدد الأول. الجزائر. معهد العلوم القانونية والإدارية. ص ٦٥.

^{٥٠٤} محمد، علي عبدالفتاح (٢٠٠٩). الوجيز في القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٩٦.

فإن حقوق الأفراد الذين من المفترض أن تمس هذه القرارات المقيّدة مركزهم القانوني تبقى بلا فعالية إذا لم تتدخل الإدارة وتصدر ذلك القرار، ومما ينتج عنه في النهاية حق في التصرف وفقاً لمقتضى القانون لصالح الأفراد، حيث يبقى هذا الحق موقوفاً على تقدير الإدارة من ناحية اختيار اللحظة التي تتدخل فيها وتصدر القرار الذي يقيّد القانون اختصاصها في إصداره، وبناءً على ذلك يمكن القول إنَّ الإدارة تبقى متمتعة بسلطة تقديرية حتى ضمن فرضيات الاختصاص المقيّد، والسبب الذي أدى لوجود هذا الأمر هو عدم امتلاك القاضي الإداري ولاسيما الفرنسي لسلطة الأمر، والذي يمكن من خلاله إجبار الإدارة على اتخاذ قرار ينطوي على سلطة مقيّدة، ما أدى في النهاية إلى تساؤل حق الأفراد في التصرف عندما تتخذ الإدارة موقفاً جامداً. لكن فيما بعد يلاحظ ومن خلال ما جاء في تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية عبر تأمين آلية من شأنها أن تحمي الحق في التصرف، وكذلك إلغاء اختيار لحظة إصدار القرار من قبل الإدارة، والذي يرى فيها معظم الفقه حداً أدنى للسلطة التقديرية موجوداً في كل القرارات، استناداً إلى أن سلطة الأمر أو توجيه الأمر من قبل القاضي تحمي الحق في إصدار القرار المنطوي على سلطة مقيّدة. فالقاضي من خلال إثبات الحق للمدعي أو الالتزام الواقع على عاتق الإدارة يجد مسوّغه في أن هذا الحق أو ذلك الالتزام إنما ينتجان عن القواعد التي تُفرض على الإدارة^[٥٠٥].

ومما يجدر الإشارة إليه أنه منذ عام ١٩٠٣م اختفت الأعمال التقديرية^[٥٠٦] من قضاء مجلس الدولة الفرنسي^[٥٠٧]، وأصبحت الهيئات العامة تتمتع وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء بسلطة تقديرية يختلف مداها

^{٥٠٥} نوح، مهند (٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مرجع سابق. ص ٢٢١.

^{٥٠٦} تعني الأعمال التقديرية بأن هناك بعض الأعمال تتمتع الإدارة في اتخاذها بحرية مطلقة، حيث لم يشترط المشرع بالنسبة لمشروعيتها سوى ضرورة صدورها من الجهة المختصة، وفيما عدا هذا الشرط كانت الإدارة تتمتع بحرية مطلقة بشأن تلك الأعمال وترتب على ذلك أن امتنع مجلس الدولة عن النظر في الطعن بالإلغاء الموجّه لتلك الأعمال. انظر: شبحا، إبراهيم عبدالعزيز (د.ت). أصول القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٨٣. انظر أيضاً: حمد، حمد عمر (٢٠٠٣). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. مرجع سابق. ص ٩٣.

^{٥٠٧} بقيت القرارات التقديرية تلعب دوراً أساسياً في المجالات الإدارية حتى بداية القرن العشرين، وقد اكتفى مجلس الدولة الفرنسي لقبول الطعن في القرارات الإدارية بشرط المصلحة الشخصية المباشرة وتخلّى عن شرط الحق المكتسب المضار، وهذا الاتجاه تأكد بصور حكم مجلس الدولة في قضية (Grazietti) الخاصة بحل أحد المجالس البلدية بمرسوم صادر من رئيس الدولة، حيث اكتفى المجلس لقبول الطعن بعيب الانحراف بالسلطة في هذا المرسوم، فمجرد توافر شرط المصلحة الشخصية للطاعن والذي تحقق من خلال انتماء الطاعن إلى عضوية المجلس البلدي الذي مسّه مرسوم الحل. حيث جاء في الحكم: "أنه لرئيس الجمهورية بموجب نص المادة ٤٣/٤ من قانون ١٨٨٤م أن يحل أي مجلس بلدي وبما أن أسباب هذه المراسيم لا يمكن مناقشتها قضائياً غير أنه مهما تكن السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية في هذا الصدد فإنه لا يمكن أن يمارس سلطاته لغرض تصحيح عدم الشرعية التي صاحبت انتخابات هذا المجلس لأن البحث في شرعية الانتخابات للمجالس البلدية هي من =

باختلاف كل تصرف، بمعنى أن اختفاء القرارات التقديرية لا يعني انعدام سلطة التقدير بالنسبة للإدارة، وبالتالي ما يجب ملاحظته أنه حيث تتمتع الهيئات العامة بسلطة تقديرية سواء بالتصرف بشكل عام أو بأحد العناصر المكوّنة لهذا العمل، فإن معنى ذلك أن التنظيم القانوني بشأن هذا التصرف أو هذا العنصر قد ترك للهيئة العامة قدرة الاختيار بين أن تتدخل أو تمتنع عن التدخل، فإن هي قدّرت ملاءمة التدخل فيكون لها كذلك قدرة الاختيار بشأن وقت التدخل وطريقته، ما دام عملها لا يقوم على عيب الانحراف بالسلطة، وبناءً على ذلك يضيق نطاق مبدأ المشروعية إلى الحد الذي يجب أن يكون فيه التصرف مستنداً إلى قاعدة تجيزه أو لا تمنعه، وأن يصدر من جهة ذات اختصاص، وتحقيقاً للصالح العام^[٥٠٨].

فنبذ فكرة القرارات التقديرية لا يعني أن القضاء الإداري أراد أن يجرد الإدارة مما منحها القانون من حرية اعتيادية في جانب كبير من تصرفاتها، إنما جُل ما فعله هو التمييز داخل كل تصرف إداري بين العناصر المقيّدة فيه، وبين تلك التي تخضع لمحض تقدير الإدارة، وقد كان الفقيه (Hauriou) من أوائل فقهاء القانون الإداري الذين هاجموا القرارات التقديرية ونادوا بفكرة السلطة التقديرية حيث قال: "ليست هناك قرارات تقديرية وإنما توجد فقط سلطة تقديرية للإدارة، وهذه السلطة يمكن أن توجد في كل تصرف إداري، وهي في جوهرها لا تعدو

=الاختصاصات التي منحها المشرع لمجلس الدولة". حكم مجلس الدولة الفرنسي C. E. 31-1-1902, Grazietti. مشار إليه لدى: بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها. مرجع سابق. ص ٣٣. انظر أيضاً: البرزنجي، عصام عبدالوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٥٤. انظر أيضاً: زريق، برهان (٢٠١٦). القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة. ط ١. دمشق. ص ١١٠.

^{٥٠٨} الجرف، طعيمة (١٩٧٠). القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة. مرجع سابق. ص ٤١٣.

- الأصل أن كل قرار إداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة، ويقع عبء الإثبات على من يدعي خلاف ذلك، وعيب الانحراف بالسلطة هو عيب قصدي وعمدي يتعلق بنية مصدر القرار، بمعنى أنه يهدف إلى تحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة التي حددها القانون. فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي منذ عام ١٩٠٠م بتجاوز السلطة في قرار (Maugras) بإلغاء قرار العمدة بسبب توقيعه لجزاء تأديبي على أحد أفراد الشرطة لأن هذا الأخير حرر محضر ضد أحد أصدقاء العمدة. وبالتالي فإن مجلس الدولة لا يذهب بعيداً في تحري رغبات العمدة الذاتية الكامنة وراء القرار ليتبين عدم مشروعية الغرض، بل يكفي أن يتحقق من أن رجل الشرطة لم يرتكب خطأ مهنيًا ليفصل بذلك أن قرار العمدة ليس له سبب قانوني حتى دون أن يحتاج إلى البحث عن الانحراف بالسلطة. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٦/١١/١٩٠٠م مشار إليه لدى: خلفي، محمد (٢٠١٦). الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة. رسالة دكتوراه. جامعة أبي بكر بلقايد. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر. ص ٢٢١.

سلطة تقدير ملائمة الإجراءات الإدارية، وهذه السلطة تكون تقديرية للإدارة لأن القاضي الإداري ليس قاضي ملائمة^[٥٠٩].

فالقهاء المقارن مَيَّز بين السلطة المقيَّدة والسلطة التقديرية للإدارة وفق عدة اتجاهات^[٥١٠]:

فمنهم من يرى أن امتناع الإدارة عن القيام بتصرف من التصرفات الإدارية يعدُّ بمثابة سلطة تقديرية حيال التدخل أو عدم التدخل لمباشرة التصرف، بالمقابل إذا لم يكن وجه الامتناع قائماً والقانون حدد مدة معيَّنة أو شروطاً محددة فهنا تكون الإدارة مقيَّدة بما أوجبه القانون ولا مجال للتقدير.

في حين أن رأياً آخر يرى أن التفرقة بين السلطة التقديرية والسلطة المقيَّدة هو عبارة عن موازنة بين القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة، فالأولى تنشأ عن سلطة الإدارة التقديرية، في حين تصدر الثانية عن سلطة الإدارة المقيَّدة، وفي هذا السياق تم التمييز بين القرارات المنشئة لمراكز قانونية بناءً على السلطة التقديرية للجهة الإدارية، وبين القرارات التنفيذية المبنية على سلطة مقيَّدة، ففي الحالة الأولى يصدر القرار عن سلطة عمومية تملك إصداره بهدف إحداث أثر معيَّن، من شأنه إنشاء مركز قانوني بالنسبة لأحد الأفراد، وهذا القرار يصح أن يكون محلاً لطلب الإلغاء من صاحب المصلحة، أما إذا كان القرار كاشفاً لحق الأفراد المستند من القانون وجاء في كشفه لهذا المركز جانباً للصواب، فيجوز للسلطة العامة أن تصحح ما ورد من خطأ ولو بعد الميعاد القانوني. بينما جانب آخر من الفقه بنى رأيه على أساس الحرية المعطاة للإدارة، فإذا كان لها حرية الاختيار بين عدة حلول متساوية من حيث القيمة القانونية فيكون لها سلطة تقديرية، أما إذا كان مفروضاً عليها التزاماً معيَّناً فسلطتها مقيَّدة.

^{٥٠٩} البرزنجي، عصام عبد الوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. مرجع سابق. ص ٥٧. انظر أيضاً:

Sanchez, Youn.(2017). **Le role des juges dans le controle de l'activite administrative**. Op.cit. P25.

^{٥١٠} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٤٤٨. انظر أيضاً: البرزنجي، عصام عبد الوهاب (١٩٧١).

السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. مرجع سابق. ص ١٧٨. انظر أيضاً: زريق، برهان (٢٠١٦). القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة. مرجع سابق. ص ١٠٠.

- وقد عبّر الفقيه الفرنسي (Michoud) عن معنى السلطة التقديرية بعبارة: "إن السلطة التقديرية تتحقق في كل مرة تستطيع فيها السلطة الإدارية أن تعمل بحرية، ودون أن يكون هناك مسلكاً يفرضه بطريقة مسبقة إحدى القواعد القانونية".

Michoud(1974). **Etude Sur le pouvoir discretionnaire de la l'administration**. Paris. R.G.A. P193.

وبعضهم الآخر بنى رأيه على أساس مصدر الحق، فالحقوق الأساسية لا تستطيع الإدارة التدخل فيها إلا بتحويل صريح ودقيق من القانون، فتكون سلطتها مقيّدة بما صرّح به القانون، بالمقابل يكون للإدارة سلطة تقديرية في مجال الحقوق البسيطة ويترك لها حرية الاختيار ووقت مباشرة التصرف.

لكن ما يؤخذ على هذه الآراء أنها لم تضع حداً فاصلاً دقيقاً وواضحاً بين سلطة الإدارة التقديرية وسلطتها المقيّدة، ولا سيما بعد توسّع نشاط الإدارة في العصر الراهن، ودخولها مختلف نواحي الحياة، وتزايد نشاطها الإداري، كما أنها لم تتناول بالبحث دور القاضي الإداري وموقفه من تحديد نوع السلطة، سواء تقديرية أم مقيّدة، خاصة مع أهمية الدور الكبير الذي يضطلع به القاضي الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري ودوره الإنشائي للمبادئ القانونية.

كذلك اختلف الفقهاء حول تعريف السلطة التقديرية للإدارة، ويرجع السبب حول هذا الاختلاف إلى عدم اتفاقهم حول مصدر التقدير الإداري، وما إذا كان يكمن في إرادة المشرّع فيأخذ مفهوماً إيجابياً للسلطة التقديرية، أو يكمن في إرادة القاضي الإداري فيأخذ مفهوماً سلبياً^[٥١].

فحسب الرأي الأول فقد ربط بين السلطة التقديرية للإدارة وبين مبدأ المشروعية الذي يحكم النشاط الإداري، فلا شك أنّ هذه السلطة لا توجد ولا تتمتع بها الإدارة إلا في حال عدم وجود نص تشريعي، أو عند عدم التحديد الدقيق لكثير من المسائل القانونية التي تحكم النشاط الإداري، وبالتالي فالسلطة التقديرية وفق هذا الاتجاه تتمثل في حرية التقدير التي يعطيها المشرّع للإدارة لكي تحدد ما تفعله وما تتخلى عنه، دون أن يحدد لها المبررات التي تلتزم بممارسة اختصاصاتها على أساسها، بمعنى أن الإدارة هنا لا تكون خاضعة في مباشرة نشاطها لأي التزام قانوني.

لكن حسب الرأي الفقهي الثاني فإن السلطة التقديرية يجب أن ترتبط أساساً بالقيود التي يضعها القضاء الإداري على نشاط الإدارة وهو بصدد رقابته لهذا النشاط، أي أن القضاء الإداري يباشر رقابته لأعمال الإدارة

^{٥١} بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها. مرجع سابق. ص ٣٦ ومابعداها. انظر أيضاً: العربي، بن شهرة (٢٠١٦). الصور الحديثة للرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٦٤.

على أساس أن السلطة التقديرية لا تتحقق ولا يعترف بها للإدارة إلا فيما لا يخضع من تصرفاتها لرقابة القضاء، ووفق ذلك يربط أنصار هذا الرأي وجود أو عدم وجود السلطة التقديرية للإدارة بوجود أو عدم وجود رقابة قضائية، بمعنى أن السلطة التقديرية لا توجد إلا فيما لا يراقبه القاضي من اختصاصات.

ومن جانبنا نتفق مع ما ذهب إليه الاتجاه الفقهي من أن المعيار الدقيق للسلطة التقديرية يجب أن يقوم على ما يسمى بمعيار "التنظيم القانوني" والذي يجسّد في الوقت ذاته القواعد القانونية والقواعد القضائية كمصدرين متكاملين للسلطة التقديرية، بمعنى أن السلطة التقديرية للإدارة لا توجد إلا إذا امتنع المشرّع من ناحية والقاضي الإداري من ناحية أخرى من التدخل في تقييد النشاط الإداري. فمن شأن القضاء أن يناقش الجانب المقيّد في التصرف، بأن يقارن بين القرار المتخذ والتنظيم القانوني الذي يحكمه، فإن وجد أن القرار قد التزم قواعد التنظيم القانوني فيما يتعلق بعناصره المقيّدة حكم بصحته دون أن يتعرض للجانب التقديري، أما إذا وجد أن القرار لم يلتزم بالنسبة لعناصره المقيّدة بقواعد التنظيم القانوني حكم بعدم صحته وأوقع عليه الجزاء الذي يملكه إلغاءً أو تعويضاً أو كليهما.

وفي هذا السياق يقول الفقيه (Andre de Laubadere): "التشريع ليس هو المصدر الوحيد لما يدعى بالسلطة المقيّدة، بل هناك سلطة مقيّدة بواسطة القاضي نفسه، فعندما يراقب مجلس الدولة قيمة أسباب القرار الإداري دون أن توجد هناك قيود تشريعية، فإن مجلس الدولة ينشئ بذلك حالة جديدة من حالات الاختصاص المقيّد" [٥١٢].

استخلاصاً لما سبق يمكن القول إنّ التنظيم القانوني للدولة والذي يضعه المشرّع الإداري أو الدستوري يشكّل حدّاً فاصلاً ومحدداً للتمييز بين السلطتين التقديرية والمقيّدة للإدارة المحلية، ويتم ذلك حسب ظروف كل دولة، فقد تكون الدولة حديثة العهد وتُملي عليها ظروفها تحديد المسائل الإجرائية حيال تصرف إداري معيّن وإلزامها بالتدخل، وإلا اعتبر تراخيها عيباً يلحق سلطاتها، بالمقابل فإن عدم تناول التنظيم القانوني لمسألة معيّنة فمن الثابت عندها أن للإدارة سلطة تقديرية تنظّم بها النشاط الإداري. بمعنى أن السلطة التقديرية توجد في الوقت

⁵¹² De Laubadere, Andre(1968). Traite elementaire de droit administratif. Op.cit. P213.

الذي لا يكون هناك تدخّل من قبل المشرّع أو القاضي لتقييد نشاط الإدارة، وفي هذا تطبيق للقاعدة التي مقتضاها أن القيد هو الأصل والحرية هي الاستثناء^[٥١٣].

وقد عرّف الفقيه (Bonnard) السلطة التقديرية بأنها: "سلطة الإدارة عندما يترك لها القانون بصدد علاقاتها مع الأفراد الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، ووقت هذا التدخل وكيفيته، وكذلك فحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية هي التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله وما يصح تركه". وحيث يكون للإدارة هذه السلطة من التقدير الحر لملاءمة نشاطها فإنها لن تكون خاضعة لأي التزام قانوني، وبالتالي لا يمكن تصوّر وهي تمارس سلطتها التقديرية أن ترتكب حالة من حالات عدم المشروعية. لكن بمقابل السلطة التقديرية للإدارة هناك اختصاص مقيّد في حال ما إذا كانت القوانين واللوائح قد نصت على إلزام الإدارة على التصرف أو الامتناع عنه، أو التصرف بشكل معيّن، أو في وقت محدد، بمعنى أن القانون نفسه قد بيّن للإدارة ما هو ملائم، وليس لها بعد ذلك أن تفحم تقديرها لملاءمة إجراءاتها^[٥١٤].

من جانبه الفقيه (Andre de Laubadere) يرى أن الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية إذا كان لها حرية اتخاذ القرار الإداري، ذلك حينما تكون بمواجهة ظروف واقعية معيّنة، واختيار القرار المناسب من بين عدة قرارات. ويكون اختصاصها مقيّداً عندما يتعيّن عليها اتخاذ قرار معيّن في مواجهة ظروف ووقائع معيّنة، بمعنى أن يكون مسلكها قد تحدد مقدّماً بقواعد القانون^[٥١٥]. ففكرنا السلطة التقديرية والسلطة المقيّدة ترتبطان بتقدير ملاءمة الإجراء المتخذ، فوفق سلطة التقدير يكون للإدارة حرية اختيار الحل الذي تراه ملائماً، أما في حالة التقييد، فعلى الإدارة اتخاذ ما هو معيّن مقدّماً وفق قواعد القانون.

^{٥١٣} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٣٦. انظر أيضاً: البرزنجي، عصام عبدالوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. مرجع سابق. ص ٢٠٤. انظر أيضاً: خليفي، محمد (٢٠١٦). الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٥٢.

^{٥١٤} Bonnard, P.(1943). Precis de droit administratif. Op.cit. P76.

^{٥١٥} "le pouvoir discrétionnaire lorsque, en présence de circonstances de fait données l'autorité administrative est libre de prendre telle au telle décision, à le chois entre des décisions".

De Laubadere, André et Venezia, Jean-Claude et Gaudemet, Yves(1999). Traité de droit administratif. T1. Paris. L.G.D.J. P690.

ويرى الفقيه (Hauriou) أن الإدارة تخضع في التنفيذ اليومي للخدمات والتدابير التي تتخذها تجاه الأفراد للقواعد القانونية بشكل عام، لكنها تخضع لها بهامش معين من الحرية يسمى بالسلطة التقديرية^[٥١٦].

في حين أن الفقيه (Walline) يرى أنه لا يمكن أن يكون للإدارة حرية تقدير التزاماتها القانونية، بل إن اختصاصاتها في هذا المجال محدّدة، وسلطاتها التقديرية لا تكون إلا في حال تحديد مناسبة اتخاذ قرار معين بصورة بعينها أو بوقت معين، بمعنى أنها ملزمة بما هو مشروع لكنها حرة التقدير بما هو ملائم، وهو لا ينكر في هذا السياق وجود سلطة تقديرية لرجل الإدارة حتى في الحالات التي يبدو فيها اختصاص الإدارة مقيّداً، لكنها ليست مطلقة ولا ينبغي أن تكون كذلك، فهي تُمارس ضمن حدود وقيود معينة، ذلك أن رجل الإدارة يملك سلطة تقديرية في معظم ما يتخذه من قرارات، أي أن السلطة التقديرية وفق مفهومه تعدُّ ضرورية ونافعة لنشاط الإدارة. وفي هذا السياق يقول إن اختصاص الجهة الإدارية يؤدي إلى تمتّعها بسلطة القيام بأعمال معينة داخل حدود ذلك الاختصاص، والسلطة التقديرية تعني الطريقة أو الأسلوب الذي تمارس به الجهة الإدارية اختصاصاتها^[٥١٧].

كما يرى الفقيه (جيرو) أن السبب الرئيسي لقيام السلطة التقديرية يعود إلى اعتبارين أساسيين^[٥١٨]:

الاعتبار الأول: مردّه إلى مستلزمات تطبيق القواعد العامة التي يصوغها المشرّع على الحالات المتعددة والمتشعبة التي تعرض أثناء التنفيذ، فالمشرّع لا يمكن بحال من الأحوال أن يحيط بها مقدّماً، في حين أن الإدارة هي التي تقابلها ويجب أن تواجه كل حالة وفقاً لظروفها.

الاعتبار الثاني: يرجع إلى الخبرة والتجارب التي تكتسبها الإدارة، ووسائلها الخاصة التي تستقي منها معلوماتها، والروح العملية التي تستمدّها من خلال إشرافها على المرافق العامة، فالمشرّع مهما كان على درجة

⁵¹⁶ "L'administration, dans l'exécution quotidienne des services et pour les mesures qu'elle prend vis-à-vis des particuliers, est soumise à la loi et d'une façon plus générale et des règles juridiques . Mais elle y est soumise avec une certaine marge de liberté qu'on appelle le pouvoir discrétionnaire".

Hauriou, Maurice(2002). **Précis de droit administratif et de droit public**. 12 ed. Paris. Dalloz. P221.

⁵¹⁷ Walline, Marcel(1970). **Precis de droit administratif**. T2. Paris. Montchrestien. P172.

^{٥١٨} مشار إليه لدى: الطماوي، سليمان(١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص٢٣.

كبيرة من التبصّر لا يمكنه تحديد جميع الأوجه المناسبة للعمل الإداري، لذلك فإنه يعتمد في جانب كبير على حُسن تصرف الإدارة.

أما الدكتور سليمان الطماوي فقد عرّف السلطة التقديرية بأنها: "نوع من الحرية تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، واختيار وقت تدخلها، ولتقدير أصلح الوسائل لمواجهة هذه الحالة، في هذا المجال هي حرة ولكنها محاطة دائماً بفكرة المصلحة العامة، التي تشرف على جميع أعمالها، وتهيمن على كل تصرفاتها، وفي نطاق فكرة المصلحة العامة قد يُلزمها المشرّع بمراعاة هدف محدد ومعين من أهداف المصلحة العامة"^[٥١٩].

في حين اعتبر الدكتور طعيمة الجرف أن السلطة التقديرية هي: "سلطة التصرف الحر الذي تتمتع به الهيئات العامة في شأن ما تصدره من قرارات، بحيث لها قدرة الاختيار بين أن تتدخل أو تمتنع عن التدخل، وإذا قدّرت ملائمة التدخل فإنه يكون لها قدرة التدخل الحر في شأن تحديد وقت التدخل، والطريقة التي تتدخل بها من حيث اختيار القرار المناسب في إطار المصلحة العامة"^[٥٢٠].

وقد عُرّفت السلطة التقديرية كذلك بأنها: "ترك المشرّع للإدارة قسطاً من الحرية في مباشرة نشاطها، فلا يفرض عليها سلوكاً معيناً تلزمه في تصرفها ولا تحيد عنه، وعلى ذلك فإن الإدارة في هذا المجال المتروك لها تكون حرة في اتخاذ القرار أو التصرف، أو الامتناع عن اتخاذه، وفي اختيار الوقت الذي تراه مناسباً"^[٥٢١].

أيضاً عُرّفت السلطة التقديرية بأنها: "تمتّع الإدارة بسلطة تقديرية أو استثنائية في الحالات التي يترك فيها القانون الإدارة حرة في تقدير الظروف الواقعية، فيكون لها الحق في أن تتدخل أو لا تتدخل بناءً على تلك الظروف، كما يكون لها إذا رأت أن تتدخل أن تختار بحرية القرار الذي تراه متلائماً مع هذه الظروف"^[٥٢٢].

إذا فالسلطة التقديرية مسألة ضرورية لا بد من التسليم بها، فهي مرتبطة بطبيعة الوظيفة الإدارية، حيث يفرضها الصالح العام، ويؤكد عجز المشرّع عن تنظيم جزئيات وتفصيلات الأعمال الإدارية، إلا أنها ليست

^{٥١٩} الطماوي، سليمان (١٩٧٨). نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة". مرجع سابق. ص ٦٣.

^{٥٢٠} الجرف، طعيمة (١٩٧٦). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون. مرجع سابق. ص ١٢٨.

^{٥٢١} ليلة، محمد كامل (١٩٦٨). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. بيروت. دار النهضة العربية. ص ٧٠.

^{٥٢٢} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١٩٧.

مطلقة، وإنما مقيّدة بما استهدفه التشريع من صالح عام، وبما قرره القضاء من مبادئ عامة^[٥٢٣]. ونظراً لأهمية السلطة التقديرية ولاسيما في مجال الإدارة المحلية فقد قال عنها الفقيه الفرنسي (Walline) "إذا كان من الضروري أن أعرف القانون الإداري في كلمات معدودة فقلت إنّه أساس السلطة التقديرية للسلطات الإدارية، ورسم حدودها بهدف حماية حقوق المواطنين وعمال الإدارة"^[٥٢٤].

بناءً على ما تقدم تعدّ حرية الإدارة المحلية بالقيام بالعمل أو الامتناع عنه هي الأساس الذي تقوم عليه السلطة التقديرية الممنوحة للجهة الإدارية، سواء كانت مجلساً محلياً أو مكتباً تنفيذياً، فقد أعطاهم القانون سلطة إصدار القرارات، وكذلك سلطة الإشراف وتنظيم المشروعات والمرافق العامة، فهي بالتالي تملك تقدير ملائمة التصرف واختيار الوقت المناسب لاتخاذها، لمواجهة حالة قانونية أو واقعية ضمن إطار التنظيم القانوني بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، وإلا كان عملها مشوباً بإساءة استعمال السلطة. وأساس هذه الحرية الممنوحة للإدارة المحلية نجده في قصور دور المشرّع عند وضع أو إقرار القانون، فصحيح أن المشرّع قادر على تقييد سلطة الإدارة أو النشاط الإداري، إلا أن ذلك لا يتناسب مع تسارع تطوّرات المجتمعات الحديثة، مما يبرر إعطاء سلطة تقديرية للوحدات المحلية، ولاسيما لمواجهة ظروف استثنائية، وليس أدل على ذلك مما حدث في فترة جائحة كورونا عام ٢٠١٩م، أو خلال الزلزال الذي حدث في سورية في شباط ٢٠٢٣م.

^{٥٢٣} طلبة، عبدالله (٢٠٠٢/٢٠٠٣). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ٣٣.

⁵²⁴ Walline, Marcel(1970). Precis de droit administratif. Op.cit. P200.

الفرع الثاني

سلطات الإدارة المحلية بين الاختصاص المقيّد والسلطة التقديرية

لا بد من التساؤل متى تكون سلطة الوحدات المحلية مقيّدة ومتى تكون سلطتها تقديرية...؟ فالتفرقة بين السلطة المقيّدة والسلطة التقديرية لا يقوم على أساس تعارض أو تناقض فيما بينهما، بل على أساس أنهما سلطتان متكاملتان، تكمل كل منهما الأخرى عند مباشرة الجهات الإدارية لأعمالها، ويلاحظ أن أحكام القضاء الإداري الفرنسي تراوحت بين التضييق والتوسع في الرقابة على حرية الإدارة في حالة التقدير، فكان يعدّ التجاوز في التقدير من أسباب عدم مشروعية التصرف الإداري وبالتالي بطلانه. في حين أنه عاد إلى التضييق من نطاق هذه السلطة، وذلك بأن رفض النظر في تقدير ملاءمة العمل باستثناء عيب الغاية والانحراف بالسلطة^[٥٢٥].

فلا ينبغي أن نستنتج كما أشرنا سابقاً بأن هناك فقط تصرفات أو أعمال إدارية مقيّدة وأخرى تقديرية، إذ أنه توجد طائفة من الأعمال تكون تقديرية في جانب منها ومقيّدة في جانبها الآخر، أو بالأحرى تنصب حرية التقدير للإدارة على بعض عناصر التصرف الإداري أو أحدها دون بعضها الآخر، وهذا الأمر لا يعني أن هناك تعارضاً أو تناقضاً في مثل هذه الأعمال، فالواقع أن الاختلاف بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيّد إنما هو اختلاف في الدرجة وليس اختلافاً في الجوهر أو الطبيعة، بمعنى أن كليهما يتعلقان باختصاص السلطة الإدارية ومدى الحرية والملاءمة التي يعطيها المشرع للإدارة في مباشرة اختصاصاتها، فالاختلاف بينهما إذاً هو اختلاف نسبي، وفي الدرجة، أي في مدى خضوع الإدارة للقانون، وليس اختلافاً في الجوهر^[٥٢٦].

فهناك اتجاه فقهي يتفق إلى حدٍ بعيد مع أحكام مجلس الدولة الفرنسي، حيث يقوم هذا الاتجاه على نقطتين رئيسيتين: **النقطة الأولى** تتمثل بأنه ليس هناك قرارات تقديرية بصورة كليّة، ولا سيما أن ما كان يسمى

^{٥٢٥} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق.

ص ٤٣٤.

^{٥٢٦} جمال الدين، محمود سامي (١٩٨٩). القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٣٢٩. انظر أيضاً: عبدالوهاب، محمد

رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٢٠٢. انظر أيضاً: عبدالوهاب، محمد

رفعت (٢٠١٢). النظرية العامة للقانون الإداري. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة. ص ٦٢٥.

بالأعمال التقديرية قد اختفت. والنقطة الثانية تتمثل في أن التقدير أو التقييد في القرارات الإدارية إنما يرد على عنصر بعينه من العناصر التي يتكون منها القرار الإداري. لذا تعدُّ نقطة البداية في دراسة السلطة التقديرية حسب هذا الاتجاه الفقهي تقوم على تحليل القرار الإداري والتعرُّف على أركانه وإبراز الجوانب التقديرية والجوانب المقيَّدة في تلك الأركان. وليس معنى ذلك اقتصار نشاط الإدارة على القرارات الإدارية، فهناك أعمال مادية وعقود إدارية، لكن القرار الإداري يعدُّ أساس تصرفات الإدارة، فالعقود الإدارية تتم عبر مراحل تمهيدية تتكون من قرارات إدارية، كذلك التنفيذ المادي لا بد أن يكون تنفيذاً لقرار إداري^[٥٢٧].

وفي هذا الإطار يمكننا القول إنَّ تحديد العناصر المقيَّدة والتقديرية في القرارات الإدارية يحسم مشكلة السلطة التقديرية والمقيَّدة، ومن الثابت أن القرار الإداري يقوم على خمسة أركان (الشكل، الاختصاص، السبب، المحل، والغاية).

ويقصد بعنصر الشكل المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها، والإجراءات التي تتبعها في إصداره، كما يعرف بأنه: "مجموعة القواعد الإجرائية والشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية"، فقد يشترط القانون للقرار شكلاً معيناً أو اتخاذ إجراءات تمهيدية قبل إصدار القرار عندها تكون الإدارة ملزمة دائماً فيما يصدر عنها من قرارات باتباع الشكليات والإجراءات التي نص عليها القانون^[٥٢٨]. وما تجدر الإشارة إليه أن هناك اتجاهاً فقهياً يرى بصدد هذا العنصر أن الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية، وحسبهم في ذلك أن الإدارة مقيَّدة بإصدار قرارها في الشكل الذي يحدده القانون، وإلا كان قرارها باطلاً، ولا سيما أنهم يرون في الشكليات والإجراءات التي يجب مراعاتها عند إصدار أي قرار بأنها المرادف الحقيقي للحرية، وهو بالمقابل الخصم اللدود للتحكم والاستبداد، وذلك بغية المحافظة على حقوق وحريات المتعامل مع الإدارة^[٥٢٩].

أما عنصر الاختصاص فيقصد به صلاحية موظف معين أو جهة إدارية محددة في إتخاذ قرار إداري محدد، وبالتالي فلا يتصور صدور قرار من جهة غير مختصة، ذلك أن قواعد الاختصاص دائماً تعدُّ قواعد

^{٥٢٧} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٤٣. انظر أيضاً: حمد، حمد عمر (٢٠٠٣). السلطة التقديرية

لِلإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. مرجع سابق. ص ١٠١.

^{٥٢٨} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٧٥.

^{٥٢٩} جمال الدين، سامي (٢٠١٠). قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٩٦.

أمره، وعيب الاختصاص يتعلق بالنظام العام، ما يستتبع قيام القاضي ببحثه من تلقاء نفسه دون الحاجة للتمسك به من جانب الطاعن بالإلغاء بالقرار الإداري^[٥٣٠]. وفي هذا السياق نلاحظ انه إذا كان القصد من النظام اللامركزي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية التي تباشر اختصاصاتها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية فإن هذه الرقابة لا يجوز مزاولتها إلا طبقاً لما نص عليه القانون صراحة في هذا الخصوص، لذلك يتعين على السلطة المركزية وهي بصدد رقابتها على الوحدات المحلية ألا تتجاوز حدود اختصاصاتها المقررة لذلك، وإلا عدَّ خروجها اعتداءً على اختصاص الوحدات المحلية واعتبرت قراراتها الصادرة بهذا الخصوص مشوبة بعيب عدم الاختصاص، وهذه الرقابة تقتصر على حق السلطات المركزية في أن تصادق على القرار الصادر عن الوحدات المحلية أو ترفضه دون حق تعديله أو إلغائه، في المقابل لا يجوز للوحدات المحلية التصدي لمسألة هي من اختصاص السلطة المركزية^[٥٣١].

في حين يتمثل عنصر الغاية في الهدف النهائي الذي تبتغي الإدارة تحقيقه باتخاذ هذا القرار، ذلك أن الإدارة ليست حرة في اختيار غاية تصرفاتها، بل عليها أن تلتزم الغرض الذي رسمه المشرع، فإذا ما تجاوزت هذا الهدف كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة. وفي هذا الصدد يرى الفقيه الفرنسي (Walline) أن كل سلطة اجتماعية إنما تجد وجودها الشرعي فيما تسعى إليه من تحقيق المصلحة العامة، كما يؤكد الفقيه (Hauriou) بأنه لا بد لكل مؤسسة في حياتنا الاجتماعية من غرض هو شرط وجودها الجوهري، فلا يمكن لأي هيئة أن تقوم من غير هدف أو غرض محدد، والمشرع من جانبه يلزمها دائماً بالإعلان عن هذا الغرض وإلا كانت غير مشروعة^[٥٣٢].

أما بالنسبة لعنصر السبب فيقصد به الواقعة أو الوقائع التي تسبق القرار وتدفع إلى إصداره ويعرّف قانوناً^[٥٣٣] بأنه: "مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري". أي

^{٥٣٠} الحسين، محمد. نوح، مهند (٢٠١٠/٢٠١١). القانون الإداري - عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية. مرجع سابق. ص ١٤٨.

^{٥٣١} مرشحة، عمار (٢٠١٥). إنعدام قرارات الاستملاك في سورية. رسالة دكتوراه. جامعة حلب. كلية الحقوق. ص ٩٦.

^{٥٣٢} مشار إليه لدى: العربي، بن شهرة (٢٠١٦). الصور الحديثة للرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٦٨.

^{٥٣٣} عرّف العميد (Duguitt) السبب بأنه: "تلك الحالة الخارجية التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إرادة عمل معين". أما العميد (Bonnard) فعرفه بأنه: "عبارة عن حالة معينة أو عمل قانوني أو مادي يوحى بالقرار ويشكل سبب وجوده". في حين عرّفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه: "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما". مشار إليهم لدى: =

بمعنى الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني وهو محل القرار، أي أنه في هذه الحالة السبب قد يكون حالة قانونية وذلك عندما يحدد القانون الظروف التي تسوّغ إصدار القرار، وعندئذٍ لا يجوز للإدارة أن تصدر القرار إلا إذا حدثت هذه الظروف، وبناءً عليه تكون سلطة الإدارة في هذه الحالة سلطة مقيّدة، كالشروط التي يتطلبها القانون للحصول على رخصة بناء. أما متى يكون السبب حالة واقعية فذلك عندما لا يحدد القانون الظروف التي تستدعي إصدار القرار، عندها يكون للإدارة سلطة تقديرية في إصدار أو عدم إصدار القرار بناءً على الظروف المثارة، كالأضطرابات التي تهدد النظام العام^[٥٣٤].

بينما يتمثل عنصر المحل في مضمون الأثر القانوني للقرار، أي ما يترتب على القرار الإداري من آثار على التنظيم القانوني نتيجة إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه^[٥٣٥]. وهذا ما يميّز عنصر المحل في القرار الإداري بحسابه عملاً قانونياً عن محل العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية. وقد عرّفت محكمة القضاء الإداري في سورية ركن المحل بأنه: "الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري حالاً ومباشرة"^[٥٣٦].

وبذلك يمكن القول إنّ شروط صحة أو مشروعية القرارات الإدارية تتمثل في ضرورة اتفاق عناصر القرار الإداري السابقة الذكر مع ما قد يرد بشأنها من شروط في القوانين التي تخضع لها السلطة الإدارية، فإن لم

=عبدالمجيد، أنيس فوزي(٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص ١٠.

- عرّف مجلس الدولة السوري عنصر السبب بأنه: "عنصر السبب في القرارات الإدارية ليس إلا عبارة عن حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تتم فتوحى له أنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما". انظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم ٢١٨/ في القضية رقم ١٥/ لعام ١٩٧٤م. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٤م. ص ٣١٩. وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى تعريف السبب بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، وإن أي قرار إداري تتخذه الإدارة سواء كان لازماً تسببه كإجراء شكلي، أم لم يكن هذا التسبب واجباً يجب أن يقوم على سبب يبرره حقاً وذلك كركن من أركان انعقاده بحسبان أن القرار الإداري يعد تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب. القرار رقم ١/ في الطعن رقم ٩٦/ لعام ١٩٧٢م مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢م. ص ٢٧٣.

^{٥٣٤} الحسين، محمد. نوح، مهنا (٢٠١٠/٢٠١١). القانون الإداري - عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية. مرجع سابق. ص ١٦٥.

^{٥٣٥} جمال الدين، محمود سامي (١٩٨٩). القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٣٢٣. انظر أيضاً: الطماوي، سليمان (١٩٧٨). نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة". مرجع سابق. ص ٥٢. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد. الحسن، عيسى (٢٠٠٧). القانون الإداري - النشاط الإداري. منشورات جامعة حلب. ص ٢٤٢. انظر أيضاً: نوح، مهنا (٢٠١٨). القانون الإداري ٢. مرجع سابق. ص ٩٦.

^{٥٣٦} حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٥٣٦/ في القضية رقم ٢٤٦/ لعام ٢٠١٤م. سجلات المحكمة. غير منشور.

يرد في القوانين أي شرط أو قيد بشأن أحد هذه العناصر، فالقاعدة أن يكون للإدارة بصدده العناصر حرية في تقدير ما يتصل بها من ظروف واعتبارات.

وقد عرّف القضاء الإداري القرار الإداري بأنه: "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، ويكون من شأنه إنشاء أو تعديل أو إنهاء مركز قانوني معيّن متى كان ذلك ممكناً وجائزاً شرعاً وكان القصد منه ابتغاء المصلحة العامة"^[٥٣٧]. وقد استقرّ القضاء الإداري في سورية على هذا التعريف، حيث عرّفت محكمة القضاء الإداري القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناءً على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادة الإدارة لإنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً وبباعت من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون"^[٥٣٨].

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية عرّفت القرار الإداري بأنه: "إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إحداث أثر قانوني معيّن، متى كان هذا ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"^[٥٣٩]. وبالتالي فالقرار الإداري الذي يمكن أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وفقاً لما هو معتمد من مجلس الدولة السوري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية، فإذا اقتصر عملها على مجرد التنبيه إلى حكم القانون فإن تصرفها هذا لا يعدّ قراراً، بل هو ذو طبيعة تنفيذية ولا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد، كما أنه لا يستحدث أي أثر جديد^[٥٤٠].

كما عرّف الفقيه الفرنسي (Duguit) القرار الإداري بأنه: "كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معيّنة"^[٥٤١]. بينما عرّفه الأستاذ

^{٥٣٧} الجرف، طعيمة (١٩٧٠). القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة. مرجع سابق. ص ٣٩٢.

^{٥٣٨} حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٣٢ لعام ١٩٦٠. مشار إليه لدى: زريق، برهان (٢٠١٦). القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٢. انظر أيضاً: حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢٣١/ في الطعن رقم ٣٧٦٨/ لعام ٢٠١٤ م سجلات المجلس. غير منشور.

^{٥٣٩} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ع ١٩٦٠/١/٣. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية ١٩٦٠/١٩٦٤. ص ٣٠٤.

^{٥٤٠} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ع ١٩٧٠/٧٣/٤٨. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية. ١٩٧٠. ص ٤٣.

^{٥٤١} مشار إليه لدى: علوان، علي يوسف محمد (٢٠٠٥). نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد. رسالة دكتوراه. جامعة عمان. الأردن.

(Walline) بأنه: "عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة ويكون موضوعه إدارياً ويصدر تنفيذاً للقوانين أو لسلطات ممنوحة في الدستور" [٥٤٢].

وقد قام اتجاه فقهي فرنسي بتحليل مراحل تكوين القرار الإداري، وميَّز بين الأركان التي تكون سلطة الإدارة بشأنها مقيّدة، وأركان القرار التي تكون سلطة الإدارة بشأنها تقديرية، وبناءً عليه فلا مجال لإعمال سلطة الإدارة التقديرية فيما يتعلق بركن الاختصاص أو الشكل أو الغرض، وإنما تتركز السلطة التقديرية في ركني السبب والمحل [٥٤٣].

من جانبه الفقه الإنكليزي عرّف القرار الإداري بأنه: "القرار الصادر عن الجهات الإدارية الوطنية أو تعدد العزم على اتخاذه، أو تبدأ في بعض إجراءاته التمهيديّة، وذلك بمقتضى سلطاتها العامة المستمدة من القوانين المدوّنة، ومن الشريعة العامة الإنكليزية، طبقاً للوسائل القانونية السليمة، مستهدفة إحداث أثر قانوني معيّن يتناول المراكز القانونية للأفراد إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً، تحقيقاً للغاية التي أنشئت الإدارة من أجلها، أو تنفيذاً للمهام الملقاة على عاتقها رعاية للمصلحة العامة" [٥٤٤].

وتجدر الإشارة إلى أن هناك اتجاهاً فقهيّاً يركّز على عنصر الإرادة في القرار الإداري، بمعنى أن القرار الإداري يولد بمجرد توافر ركن الإرادة فيه، وهو ما يعني أن وجود القرار الإداري أو انعدامه إنما يدور حول توافر النية والإرادة في هذا القرار بغض النظر عن صحته أو مشروعيته، وبناءً على ذلك فقد عرّف القرار الإداري بأنه: "تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية في إحداث أثر قانوني معيّن" [٥٤٥].

ووفق هذا التعريف فإنه يشترط في ركن الإرادة في القرار الإداري أن يكون القرار تعبيراً عن إرادة منفردة للإدارة بغض النظر عن إرادة الآخرين ممن يمسه القرار الإداري أو ممن اشتركوا في إصداره، أي أن اشتراك عدة أفراد أو جهات إدارية في إصدار القرار الإداري لا يعني صدوره عن أكثر من إرادة، فالعبرة ليست بعدد أعضاء السلطة الإدارية، وإنما بالإرادة التي يمثلونها في مواجهة المخاطبين بالقرار، والتي تعدّ إرادة ملزمة لهم ولا

^{٥٤٢} مشار إليه لدى: الظاهر، خالد خليل (١٩٩٧). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١١٠.

^{٥٤٣} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ٩٠.

^{٥٤٤} البشير، يوسف حسين محمد (٢٠١١). مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٠٩.

^{٥٤٥} جمال الدين، محمود سامي (١٩٨٩). القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٣١٦.

تتوقف على قبولهم لأحكامه، فحتى لو تطلّب القانون إشراك إرادة من تتجه إليه أحكام القرار الإداري قبل إصداره كتقديم طلب للحصول على رخصة قيادة أو رخصة بناء مثلاً، فهذا الطلب إنما يدخل ضمن عنصر السبب بحسبانه واقعة تدفع الإدارة لاتخاذ قرارها بإرادتها المنفردة.

كذلك وفق التعريف المذكور يشترط أن يكون القرار تعبيراً عن إرادة سلطة إدارية، وهنا لا يقصد بالسلطة الإدارية معناها العضوي فحسب، وإنما يشمل المعنى الموضوعي كذلك، فمن الناحية العضوية يشترط صدور القرار عن السلطة التنفيذية بوصفها إحدى السلطات العامة، وبالتالي استبعاد كل ما لا يتصل بهذه السلطة عضوياً وشكلياً من مجال الإدارة، ووفق ذلك يتم استبعاد القرارات أو الأعمال الصادرة عن السلطتين التشريعية والقضائية، وبطبيعة الحال فإنّ هذه الأعمال حتى لو اتخذت شكل القرارات، فهي تخرج من مدلول العمل الإداري، ومن ثم من نطاق القرارات الإدارية، وهذا الأمر ينطبق كذلك على القرارات الصادرة عن المنظمات الشعبية، والأحزاب السياسية، والأشخاص المعنوية الخاصة ولو باشرت نشاطاً ذا نفع عام. أما من الناحية الموضوعية فيلزم أن يصدر القرار الإداري استناداً إلى سلطة إدارية بحسبانه ممارسة لسلطة عامة، ذلك أن سلطة إصدار القرارات الإدارية ما هي في الواقع إلا مظهر من مظاهر السلطة العامة، وبالتالي لكي تتحقق مشروعية القرار لا بد أن يكون صادراً ممن يملك حق إصداره بوصفه سلطة عامة، بالإضافة إلى أنه يستلزم أن يكون القرار الإداري متصلاً بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية، أي أنه يتعلق بالنشاط الإداري للسلطة التنفيذية.

وأخيراً لا بدّ أن يكون القرار الإداري تعبيراً عن الإرادة في إحداث أثر قانوني معيّن، وبالتالي فإذا لم يكن للعمل أثر قانوني فإنه يدخل في نطاق الأعمال المادية وليس الأعمال القانونية، حتى لو كان العمل المادي يعدّ جزءاً من عملية إدارية تشمل بعض الأعمال القانونية، بالإضافة إلى أن الأثر القانوني للقرار الإداري يعني إلزامية هذا القرار للمخاطبين به، وبناءً عليه يخرج من دائرة القرارات الإدارية التصرفات التي يقصد بها إعلان وجهة نظر الإدارة، فلا شك إن هذه التصرفات ليس لها آثار قانونية وهي ليست ملزمة، وبالتالي فالأثر القانوني للقرار الإداري يتمثل في إنشاء مركز قانوني معيّن أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.

واستناداً إلى ما سبق يترتب على التفرقة بين السلطة المقيّدة والسلطة التقديرية تحديد نطاق مشروعية العمل أو التصرف الإداري للوحدات المحلية على نحو دقيق، الأمر الذي يوضّح عملية الرقابة القضائية التي يباشرها القاضي، فتكون مهمة الإدارة والقاضي في تطبيق القانون أو تنفيذه كما جاء في متنته دون الخروج عنه، مما يجعل التطبيق في هذا الجانب تطبيقاً منطقياً آلياً لا مجال لإعمال سلطة الإدارة التقديرية. فعلى سبيل المثال القواعد التي تنظّم عنصر الاختصاص والتي تتمتاز بسهولة التطبيق والتنفيذ، إذا اشترط القانون شرط الكفاءة لإصدار قرار تعيين شخص ما، ففي هذه الحالة تلتزم جهة الإدارة بما اشترطه القانون، ولا اجتهد لها في هذا المجال^[٥٤٦].

ومن الأمثلة التي يسوقها الفقه الفرنسي للسلطة المقيّدة هي طلب تراخيص حمل أسلحة الصيد، حيث يجب على الإدارة منح هذه التراخيص إلى كل شخص قدّم طلباً إلى الإدارة المختصة إذا ما توافرت فيه الشروط التي يتطلبها القانون، دون أن يكون للإدارة الحق في بحث ملاءمة هذه التراخيص، ودون أن يكون لها حق اشتراط إجراء معايينة فيما إذا كان طالب الترخيص يُحسن أم لا يُحسن استعمال السلاح^[٥٤٧].

بالمقابل تتجلى السلطة المقيّدة للوحدات المحلية في قرارات وتصرفات إدارية عديدة، كالقرارات ذات الصلة المالية أو المتعلقة بالضرائب أو الرسوم، فلا تستطيع المجالس المحلية إصدار قرار بتقرير ضريبة جديدة إلا إذا أقرّها القانون أولاً، وهو ما نص عليه الدستور السوري بأن فرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة لا يكون إلا بقانون^[٥٤٨]، وبعد ذلك ينظّمها القرار المحلي الصادر عن المجلس المحلي.

لكن نلاحظ أن المادة /١٣٦/ من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م قد نصّت على سلطة المجالس المحلية بفرض التكاليف المحلية وقد جاء فيها: "مع مراعاة أحكام قانون الموازنة المستقلة، يجوز بقرار من مجلس المحافظة مصدّق من الوزير، فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة، على ألا يكون للقرار المتخذ أثر يتجاوز العام

^{٥٤٦} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق.

ص ٤٣٥.

^{٥٤٧} شيحا، إبراهيم عبدالعزيز (د.ت). أصول القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٧٩.

^{٥٤٨} نصت المادة /١٨/ من الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢م على أنه: "لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون".

الجاري، إلا إذا قرر المجلس مدّ أثره للعام الذي يليه، على ألا يتجاوز التكاليف عن المطرح الواحد /٥٠٠/ ليرة سورية ويجوز بقرار من المجلس الأعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية".

كما نصّت المادة /٦/ من القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠٠٧م الخاص بموازنات المحافظات السنوية على أن تُفرض الرسوم والتكاليف المحلية بقرار من مجلس المحافظة ومصادقة وزير الإدارة المحلية، أيضاً نصّت الفقرة /أ/ من المادة /٨/ من القانون ذاته على أن: " تُفرض تكاليف مقابل نفقات مترتبة من جراء تنفيذ أشغال أو خدمات محددة على المستفيدين منها في الوحدات الإدارية لصالحها بقرار من المجلس المحلي المختص وفقاً لقواعد يقرّها مجلس المحافظة وتُصدّق من الوزير بالنسبة لمدن مراكز المحافظات ومن مجلس المحافظة بالنسبة للوحدات الإدارية الأخرى". وقد عدلت هذه الفقرة من قانون الموازنة المستقلة رقم /٣٥/ لعام ٢٠٠٧م وفقاً للقانون المالي للوحدات الإدارية رقم /٣٧/ لعام ٢٠٢١م بحيث أصبحت كما يلي:

أ_ تفرض الوحدة الإدارية / مدينة - بلدة - بلدية / تكاليف مقابل نفقات مترتبة من جراء تنفيذ أشغال أو خدمات محددة على المستفيدين منها بقرار من المجلس يصدق من مجلس المحافظة.

ب_ تفرض المحافظة تكاليف مقابل نفقات مترتبة من جراء تنفيذ أشغال أو خدمات محددة على المستفيدين منها بقرار من مجلس المحافظة.

أيضاً بالإشارة إلى القانون المالي للوحدات الإدارية رقم /٣٧/ لعام ٢٠٢١م جاء في نص المادة /٤٥/ منه: " تحدد بقرار من المجلس المحلي مقادير ونسب الرسوم والتكاليف والغرامات المفروضة ضمن حدين أدنى وأقصى بموجب هذا القانون".

ومن خلال استعراض النصوص السابقة نلاحظ أن المشرّع السوري قد تبنّى مبدأ قانونية الأعباء المالية من ضرائب ورسوم ولكنه خرج عن هذا المبدأ فيما يتعلق بالرسوم المحلية^[٥٤٩]. وبرأينا إن هذا الخروج عن مبدأ

^{٥٤٩} انظر التعميم الصادر عن مجلس محافظة دمشق رقم ١١٦/م.د. تاريخ ٢٦/٧/٢٠٠٤م حول فرض رسم الخدمات والذي تم بموجبه فرض رسم الخدمات على العيادات والمكاتب الهندسية والصيدليات ومكاتب المحامين بغض النظر عن تعدد الأشخاص الموجودين فيه. انظر أيضاً قرار محافظة دمشق رقم ١١٠/م.د. لعام ٢٠١٠م الخاص بفرض رسوم في نطاق محافظة دمشق حيث تم إضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة والبلديات في النطاق المكاني لمحافظة دمشق ولصالحها ومنها ١٠% على ضريبة ريع العقارات تحسّل من قبل مالكية دمشق و ١٠% على رسوم المتاجرة بالآثار تحسّل من قبل مديرية الآثار والمتاحف و ١٠% على رسوم السيارات تحسّل من قبل مديرية النقل.

قانونية التكاليف العامة فيه مخالفة لمبدأ دستوري مهم نصت عليه المادة /١٨/ من الدستور النافذ الصادر عام ٢٠١٢م "لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون" وبالتالي كان لا بد من الالتزام بما ورد من نصوص قانونية حددت بصريح النص هذه التكاليف والابتعاد عن هذا الاستثناء. وهو ما أكدت عليه الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع عندما نصت بأحد آرائها على أنه لا يجوز للوحدات المحلية التكاليف برسم مقابل الخدمات على مطارح لم ترد ضمن النص القانوني عملاً بالقاعدة الدستورية التي لا تجيز فرض ضريبة أو رسم إلا بقانون^[٥٥٠]. وفي رأي آخر للجمعية العمومية حول قانونية فرض رسم إشغال الأملاك العامة من قبل الوحدات المحلية على أصحاب الشركات الإعلانية بخصوص الإعلان الطرقي والتي تمارس المؤسسة العربية للإعلان الحصر عليها، فقد أكدت الجمعية العمومية على أنه غداة صدور القانون رقم /١٨/ لعام ٢٠٠٧م فقد تم حسم الجدل المثار وذلك عندما قضت المادة /٥/ منه على أن يخصص للوحدات الإدارية والبلدية نسبة ٢٥% من إيرادات المؤسسة العربية للإعلان عن الإعلان الطرقي، ومن حيث أن النص المذكور قد أوضح القصد الذي ابتغاه المشرع والمرامي التي هدف إليها من خلال تخصيص المجالس المحلية نسبة ٢٥% من إيرادات المؤسسة العربية للإعلان فيما يخص الإعلان الطرقي وبالتالي فإن قيام المجالس المحلية بفرض رسم إشغال الأملاك العامة إضافة إلى النسبة الممنوحة لها بموجب المادة /٥/ إنما يؤدي في منتهاه إلى ازدواجية في تحصيل الرسم من مطرح واحد وهذا ما لا يأتلف وأحكام القانون وغاية المشرع في أن تكون الرسوم والضرائب عادلة ومفروضة ضمن نموذجها القانوني المنصوص عنه^[٥٥١].

وكذلك في رأي آخر للجمعية العمومية حول أسس فرض رسم الدلالة على البيوع التي تتم في دائرة التنفيذ حيث أكدت على أن رسم الدلالة المقرر بمقتضى أحكام المادة /٨/ من قانون تنظيم الموارد المالية للوحدات الإدارية المحلية إنما يفرض عما يتم بيعه أو تأجيره أو طرحه للاستثمار من قبل الجهات العامة أي

^{٥٥٠} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /٥٣/ لعام ٢٠١٨م في القضية رقم /١٣٧٣/ لعام ٢٠١٨م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع. ج ٢. ٢٠٢٠م. ص ٣١.

^{٥٥١} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /٣٥٤/ لعام ٢٠١٢م في القضية ذات الرقم /٧٦٧/ لعام ٢٠١٢م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦م. ص ٤٨.

على البيوع التي تتم بالطريق الإداري وليس القضائي وإن القول بغير ذلك يؤدي إلى فرض رسمين من ذات النوع في آن واحد لصالح وحدات الإدارة المحلية وهذا ما لم يقصده المشرع^[٥٥٢].

أما في فرنسا فلا يجوز فرض الضرائب إلا بعد الحصول على تفويض قانوني من السلطات المركزية^[٥٥٣]. حيث أخذ الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م بمبدأ قانونية الضرائب، وأكد اختصاص المشرع بوضع أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها. لكنه بالمقابل أجاز للوحدات المحلية تحديد أساس تقييم الضرائب ونسبتها ضمن الحدود التي نص عليها القانون^[٥٥٤].

إذاً فالوحدات المحلية في فرنسا تخضع لما تمليه إرادة السلطة المركزية من قيود وضوابط فيما يتعلق بالضرائب المحلية، وإذا كان لها سلطة تحصيل بعض الضرائب المحلية في إطار نطاقها الإقليمي، فإن ذلك لا يعدّ حقاً خالصاً لها تمارسه بموجب إرادتها الحرّة، وإنما في إطار الضوابط التي تفرضها السلطة التشريعية، وبما يحقق تبعيتها للنظام الضريبي للدولة، وبالتالي ليس لها الخروج عن النصوص التشريعية من خلال فرض ضرائب محلية خلاف أسس فرضها في النظام الضريبي للدولة^[٥٥٥].

^{٥٥٢} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم ٤٠٢/ لعام ٢٠١٢م في القضية ذات الرقم ١٤٩٧/ لعام ٢٠١٢م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦م. ص ٥١.

^{٥٥٣} فهمي، مصطفى أحمد (١٩٧٠). العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة. مرجع سابق. ص ٢٠.

^{٥٥٤} جاء في المادة ٢/٧٢ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م "تستفيد المجتمعات المحلية من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون. ويجوز لها أن تستلم كامل حصيلة الضرائب أو جزء منها أيّاً تكن طبيعتها. ويجوز أن يخصص لها القانون بتحديد أساس تقييم الضرائب ونسبتها ضمن الحدود التي وضعتها تلك القوانين".

- بصدر قانون ١٩٥٩/١/٧ والمعدل بقانون ١٩٧٣/١٢/٣١م تغيّر النظام الضريبي وأخذ بقانون النسب المئوية التي تحدد نصيب كل من السلطة المركزية والهيئات المحلية من هذه الضرائب، ففي عام ١٩٨٢م بلغت نسبة الضرائب المحلية لصالح المحليات ٢٠% في حين وصلت عام ٢٠٠٦م إلى نسبة ٤٥%، وحالياً يحدد الضرائب المحلية القانون الصادر بتاريخ ١٠/١/١٩٨٠م والذي عمل على التخفيف عن كاهل المناطق الفقيرة من حيث الضرائب وسد أوجه النقص في مالية المحليات عن طريق الإعانات الحكومية، وبالتالي يوجد في فرنسا أربع ضرائب سنوية تتمثل في: الضرائب على الأملاك العقارية، الضريبة على القيمة الإيجارية التي يراعى فيها ما إذا كان العقار مبنياً أم لا، الضريبة على المساكن، وضريبة المهن. بالإضافة لذلك هناك ضرائب غير مباشرة تعرف باسم الضرائب البلدية وهي إما أن تحصلها البلديات بصورة إجبارية كالضريبة على المحلات التي تقدم المشروبات والضرائب على أماكن اللهو والكازينوهات، أو ضرائب غير مباشرة اختيارية كرسوم المياه المعدنية والإقامة في الفنادق. للمزيد انظر: موسى، مصطفى محمد (١٩٩٢). التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. بلا دار نشر. ص ٣٩٠. انظر أيضاً: عواضة، حسن محمد (١٩٨٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ٢٣١. انظر أيضاً: بدر، أحمد سلامة. دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق، ص ١٠٩.

⁵⁵⁵ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

وفي هذا السياق تقول الباحثة في القانون العام (Mathilde Cardinet): "تستفيد السلطات المحلية من الموارد التي يمكنها التصرف فيها بحرية وفقاً للشروط التي يحددها القانون، قد يتلقون كل أو جزء من عائدات الضرائب بجميع أنواعها، يجوز للقانون أن يجيز لهم تثبيت القاعدة والسعر في الحدود التي يحددها، وتمثل الإيرادات الضريبية والموارد الخاصة الأخرى للسلطات المحلية، لكل فئة من فئات السلطات المحلية، جزءاً حاسماً من جميع مواردها، يحدد القانون الأساسي الشروط التي يتم بموجبها تنفيذ هذه القاعدة"^[٥٥٦]. لكن بالمقابل ووفق (Aurélien Baudu): "إن إصلاح نظام الضرائب المحلية مع إلغاء ضريبة الإسكان وتخفيض ضرائب الإنتاج لم يحقق دائماً أهدافه بحسب ديوان المحاسبة، حتى إذا كانت السلطات المحلية لا تزال تستفيد من الوضع المالي الموات في الوقت الحالي، تظل الأسئلة القانونية حول التغييرات في الضرائب المحلية"^[٥٥٧].

وهو ما أكدته (Thomas Eisinger) بقوله: "شهدت الضرائب المحلية سلسلة من الاضطرابات التي تنير اليوم مسألة بقائها على المدى المتوسط، مع الإلغاء المرتقب لضريبة الإسكان على المساكن الرئيسية، وفي ما يزيد قليلاً عن عشر سنوات، ستشهد الموارد المالية المحلية بالتالي اختفاء ضريبة الأعمال (TP) ثم ضريبة الإسكان (TH) على المساكن الرئيسية، أي الضريبة المحلية الأولى من حيث الحجم والضريبة المحلية التي تتمتع بالقيمة القانونية والسياسية"^[٥٥٨].

⁵⁵⁶ Cardinet, Mathilde Kernéis(2019). La responsabilité de l'administration fiscale à l'égard des collectivités locales. **Revue de droit public**. n°2. RDP 2019. P479.

⁵⁵⁷ Baudu, Aurélien(2023). Mutation(s) de la fiscalité locale française: évidences ou incertitudes. **Revue française de finances publiques**. n°161. RFFP 2023. P91.

⁵⁵⁸ Eisinger, Thomas(2022). Suppression des impôts locaux: au tour de la taxe foncière sur les propriétés bâties. **Revue française de finances publiques**. n°159. RFFP 2022. P173.

- لا بد من الإشارة إلى أنه من المؤكد أن إصلاح الضرائب المحلية من منظور الإدارات سمح بنمو الإيرادات الضريبية، لكن بالمقابل حرمان هذه المجتمعات من استقلاليتها المالية وفق عملية الإصلاح فإن هذا الأمر يقوّض من استقلالها المالي. واستناداً إلى عواقب الانتقادات بدأت الحكومة من خلال مشروع قانون المالية لعام ٢٠١٨م بإلغاء ضريبة الإسكان. وفي نهاية العملية التدريجية يجب إعفاء جميع دافعي الضرائب من هذه الضريبة على مساكنهم الرئيسية. وإذا كان هذا الإلغاء يمثل لفئة ضريبية كبيرة تجاه دافعي الضرائب المعنيين، فإنه يمثل أيضاً عجزاً كبيراً للمجتمع البلدي الذي تمثل ضريبة الإسكان فيه ٣٤٪ من الموارد الضريبية، وهذا هو سبب ترافق هذا الإصلاح مع إعادة تنظيم توزيع الضرائب الأخرى. للمزيد حول هذا الموضوع انظر:

Cubaynes, Camille(2021). L'ambivalence de la réforme de la fiscalité locale pour l'échelon départemental.

Revue française de finances publiques. n°155. RFFP 2021. P267.

وقد أيد القضاء الدستوري الفرنسي ذلك من خلال القول بأن الاختصاص الضريبي للوحدات المحلية ينحصر في تحصيل الضرائب التي أنشأها المشرع مع إمكانية تفويضها في تحديد الزيادة شريطة الالتزام بالحدود الدنيا والقصى المقررة قانوناً^[٥٥٩]. أما بالنسبة للرسوم فلا بد من الإشارة إلى أن من أهم الرسوم الحديثة في النظام المالي الفرنسي هي رسوم التنظيم المدني، ويرجع أصلها إلى قانون تهيئة العقارات الذي صدر عام ١٩٦٨م وعُدل عام ١٩٧١م حيث يتوجب على المواطن الذي يرغب بتشييد الأبنية أو إعادة بنائها أو توسيعها دفع رسوم للترخيص تمتد من ١% من قيمة البناء وحتى ٥%^[٥٦٠].

بينما تمتلك الوحدات المحلية في إنكلترا سلطة فرض الضرائب المحلية وتقدير قيمتها وجبايتها وإنفاقها^[٥٦١]، وتعدّ الضريبة العقارية (Rate) الضريبة المحلية الوحيدة فيها وهي تشكّل ما يزيد عن ٣٥% من ميزانيات المجالس المحلية، وتتمتع المجالس المحلية بسلطة فرضها وتحصيلها في إطار القانون الناظم لكل وحدة محلية^[٥٦٢]. في حين تعتمد الإدارات المحلية في إنكلترا على الموارد المتحصلة من الرسوم، والمتمثلة برسوم زيارة المتاحف، أو استعارة الكتب لمدة طويلة من المكتبات، ورسوم السجل المدني... إلخ^[٥٦٣]. وفي هذا السياق يقول (Alexandre Guigue): "أصبحت الموارد المالية المحلية البريطانية غير متكافئة إلى حد كبير بعد الإصلاح في أواخر التسعينيات الذي أفاد اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية، وقد كانت الشؤون المالية للسلطات المحلية على مسار مماثل نتيجة لعدة عوامل، بما في ذلك سياسة الحوافز لحكومة المحافظين منذ عام ٢٠١٠م وإبرام صفقات تفويض جديدة مع العديد من السلطات المحلية منذ عام ٢٠١٤م. هذا وبشكل التوزيع الإقليمي للسلطات في المملكة المتحدة موضوعاً غريباً بالنسبة للمقارن، وقد يفسر عدم وجود إطار دستوري رسمي هذا اللغز جزئياً، ولكن قبل كل شيء هناك حقيقة أن المشرع البريطاني لا يتبع منطق التنظيم ولا منطق التقليد"^[٥٦٤].

⁵⁵⁹ C. C. .D.90-277 DC. 25/7/1990, Etablissement. d'impôts directs locaux. RJC.1,1995, p406. Consid, N.14.

^{٥٦٠} عواضة، حسن محمد(١٩٨٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق. ص ٢٣١.

⁵⁶¹ Alder, John(1994). Constitutional & Administrative Law. Op.cit. P267.

⁵⁶² Wilson, D.(1994). Local Government in the United Kingdom. London. Macmillan. P150 .

^{٥٦٣} اسماعيل، محمد أحمد(٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٣٧٤.

⁵⁶⁴ Guigue, Alexandre(2023). L'asymétrie des finances locales au Royaume-Uni. Revue française de finances publiques. n°162. RFFP 2023. P37.

وبالعودة إلى القرارات الإدارية فغني عن البيان بأنه لا تعدُّ جميع القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية بمثابة قرارات تحمل وصف وأركان القرار الإداري، فعلى سبيل المثال، لا تخضع المخططات التنظيمية للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة لأنها تعدُّ قرارات تنظيمية عامة، تقوم على التقدير والتصور للرؤية المستقبلية للتجمع السكاني، ولا ترقى لمرتبة القرار الإداري^[٥٦٥]. وبالتالي فإن مجلس الدولة السوري قد ذهب إلى عدم قبول الطعن بالمخطط التنظيمي بحسبانه لا يعد من قبيل الطعن بالقرارات الإدارية الفردية التي يختص مجلس الدولة بالنظر بها، بحسبان أن هذه المخططات إنما تعد قرارات تنظيمية عامة، ولا سيما أن المرسوم التشريعي رقم ٥/ لعام ١٩٨٢م المتضمن قانون التخطيط العمراني وتعديلاته قد حدد سبل الاعتراض أمام اللجنة الإقليمية المختصة التي يجوز للمتضرر الطعن أمامها أو الاعتراض على ما تضمنه المخطط التنظيمي بشأن عقاره وخلال المهل والمواعيد المحددة لذلك.

والملاحظ أنه كانت لمجلس الدولة السوري بهذا الصدد وفي مرحلة سابقة رؤية خاصة في ظل عدم وجود نص قانوني يُلزم الإدارة باستملاك العقار الذي تم وضع الإشارة عليه خلال مدة زمنية محددة (ما يسمى اللحظ على المخطط التنظيمي) حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها: ومن حيث أنه لا يكفي لتجميد ملكية الجهة المدعية في عقارها موضوع الدعوى مجرد ملاحظته على المخطط تفيد تخصيصه ليكون مبنى حكومياً، ولا حتى صدور قرار من المجلس البلدي بهذا الشأن، بل لا بد إذا ما أرادت الإدارة أن تتخذ من بعض العقارات الداخلة في التنظيم مجمّعاً حكومياً من أن تستصدر قراراً بالاستملاك، والقول بغير ذلك معناه تجريد المالك من ملكيته بأداة غير قانونية ومن قبل سلطة غير مختصة، وهو أمر لا ترضاه قواعد القانون العام، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى أن يصبح قرار الإدارة بوضع الإشارة على صحيفة العقار موضوع القضية معدوم الوجود

^{٥٦٥} محكمة القضاء الإداري بدمشق، القرار رقم (٢/١٢١٩) لعام ٢٠١٤م في القضية ذات الرقم (٢/٢٩٢١) لعام ٢٠١٤م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة. ٢٠١٧. ص ٢٨٢.

- وجاء في اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا السورية: "إن المنازعة في القرارات التي تصدرها البلديات بفرض غرامات محددة ليست من قبيل المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم وإنما تعدُّ طعنًا في شرعية الإلزام المالي الذي فرضه هذا القرار وهي لذلك تدخل في ولاية القضاء الإداري". القرار رقم ٦/ في الطعن ٨٦/ لعام ١٩٧٤م الهيئة من المستشارين السادة: الخطيب والخزندار والعجلاني.

- وجاء أيضاً في اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا: "القرار الإداري المتضمن في حقيقته اقتراحاً بالاستملاك، لا يعدُّ قراراً إدارياً نهائياً، وهو غير قابل للطعن". القرار رقم ٥٦٥/ في الطعن رقم ٢٨١٦/ لسنة ١٩٩١م الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والقدسي والرجولة.

القانوني، ويترتب على ذلك إلغاء قرار الإدارة برفض منح الترخيص للجهة المدعية^[٥٦٦]. وبالتالي إن الموقف الحديث لمجلس الدولة السوري يمكن القول أنه قد أوصد باب مراجعة القضاء في مواجهة الأفراد بحيث لن يكون أمام الأفراد المتضررين مرجع قضائي آخر للاعتراض على قرار الإدارة، وبالتالي سنكون أمام حالة إنكار للعدالة بحسبان أن ثمة حق مدعى به، دون أن يكون ثمة مرجع قضائي للنظر في النزاع المعروف طالما أن مجلس الدولة قد عدل عن منهجه في النظر بتلك القرارات، وإن القول بأنه يمكن لأصحاب العقارات المتضررين مراجعة اللجنة الإقليمية خلال المهل المنصوص عليها لا يبرر لمجلس الدولة منهجه الحديث، بحسبان أن قرار وضع الإشارة هو قرار نهائي يربط آثاره القانونية من تاريخ وضعها، كما أن هذا الموقف يترك للإدارة الحرية المطلقة في وضع إشارة الاستملاك دون معقب عليها أو رقيب، مما يترك الأفراد دون حماية قضائية في مواجهة قرارات الإدارة التعسفية^[٥٦٧].

كذلك من الأمور التي تكون سلطات الإدارة المحلية مقيّدة فيها هو نزع الملكية للمنفعة العامة^[٥٦٨]، فالمجالس المحلية لا تصدر القرار الخاص بنزع الملكية، لكنها بالمقابل تتخذ الإجراءات اللازمة لنزع الملكية، فهي تقترح ذلك، بينما يبقى صدور قرار نزع الملكية من قبل الجهة المختصة بذلك وفق القانون سواء رئيس الجمهورية أو من يفوضه بذلك^[٥٦٩]. لكن في المقابل نلاحظ أن هناك استثناء لهذا الأمر قد ورد في نص المادة

^{٥٦٦} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٥/ في الطعن رقم ٢٥/ لعام ١٩٨٠م. سجلات المحكمة. غير منشور.

^{٥٦٧} مرشحة، عمار (٢٠١٥). **إنعدام قرارات الاستملاك في سورية**. مرجع سابق. ص ١٦٥.

^{٥٦٨} اشترطت بعض القوانين المحلية في إنكلترا ضرورة حصول المجلس المحلي على إذن الوزير المختص في مسألة نزع الملكية للمنفعة العامة وذلك تطبيقاً لقانون (The Acquisition of Land Act 1981) وكذلك لائحة نزع الملكية للمنفعة العامة (Compulsory Purchase of Land Regulations 1982) مشار إلى ذلك لدى: زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). **الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٢٦١.

^{٥٦٩} نصت المادة ٧/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٠/ لعام ١٩٨٣م على أن يتم الاستملاك بمرسوم بناءً على اقتراح الوزير المختص، يتضمن التصريح عن وجود النفع العام. ثم صدر المرسوم التشريعي رقم ١١/ تاريخ ٢٦/٢/١٩٨٦م حيث تم بموجبه تفويض رئيس مجلس الوزراء بإصدار صكوك الاستملاك. ويستند مرسوم الاستملاك إلى بيان بالعقارات المراد استملاكها، والقيمة التقديرية لتلك العقارات ورأي الجهة الإدارية التي يقع الاستملاك ضمن حدودها الإدارية أو رأي المكتب التنفيذي للمحافظة ذات العلاقة، بالإضافة لرأي الاتحاد العام للفلاحين في المحافظة فيما يتعلق بالعقارات المراد استملاكها والواقعة خارج المخططات التنظيمية للوحدات الإدارية. كما حدد بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم ٤٨/ب تاريخ ١٥/٥/١٩٨٤م بعض البيانات الهامة التي ينبغي أن يتضمنها ملف الاستملاك، كلائحة الأسباب الموجبة للاستملاك وجدول بأرقام العقارات المراد استملاكها وفيما إذا كانت العقارات ليست من أراضي الدولة العامة أو الخاصة... إلخ.

- جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري رقم ٥٨/ تاريخ ١٣/٢/١٩٩٢م في القضية رقم ٦٣٥/ "يحق للجهة الإدارية أن تستملك عدا ما يلزم لتنفيذ المشروع من العقارات وأجزاء العقارات لغاية عمق ٤٠م/ من كل طرف أو من طرف واحد قبل إتمام تنفيذ المشروع لا بعده، وأن انقضاء =

٦/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٠/ لعام ١٩٨٣م والذي جاء فيه أنه يحق للجهة الإدارية عندما تقوم بتطبيق قانون الاستملاك لتنفيذ فتح الطرق الجديدة وتوسيع الطرق الموجودة أو تقويمها والمنشآت التابعة لها وإنشاء الساحات والملاعب والأسواق والحدائق العامة والبحيرات ومجاري المياه أن تستملك عدا ما يلزم لتنفيذ المشروع من العقارات وأجزاء العقارات مساحات لغاية عمق أربعين متراً من كل طرف أو من طرف واحد حسبما تقتضيه مصلحتها، ويعتبر استملاك هذه الأقسام الإضافية من الأعمال ذات النفع العام وتتصرف الجهة الإدارية بها تصرف المالك بملكه بما في ذلك البيع ويجوز للجهة الإدارية أن تتصرف بها وفق أحكام هذا المرسوم، لكن استثنى المرسوم بلديات الدرجة الرابعة والوحدات الإدارية التي تحل محلها من هذا الحق^[٥٧٠]. وبالتالي نلاحظ أن قرار الاستملاك في هذه الحالة يمكن أن يصدر عن الوحدات الإدارية وفق هذا

=صفة النفع العام عن الاستملاك يجعل لجوء الإدارة إليه مشوباً بخطأ قانوني، ويعيب قرار الاستملاك، ويعيد للقضاء الإداري حقه في مراقبة مشروعية القرارات. مشار إليه لدى: زريق، برهان(٢٠٠٤). نظرية فعل الغصب الاعتداء المادي في القانون الإداري. ط ١. دمشق. المكتبة القانونية. ص ٢٧٦.

- كما لا بد من الإشارة إلى أن القضاء الإداري السوري لم يعامل جميع المستندات اللازمة للاستملاك معاملة واحدة، فقد عدّ بعضها ذو صفة جوهرية يؤدي تخلفها إلى انعدام مرسوم أو قرار الاستملاك، ومنها ما هو ذو صفة ثانوية لا يؤثر على صحة القرار، وفي هذا السياق ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأن عدم موافقة اتحاد الفلاحين على الاستملاك لا يغل يد السلطة صاحبة الصلاحية في إصدار صك الاستملاك بحسبان أن المشرّع في المادة ٧/ من قانون الاستملاك النافذ عندما تطلب من أجل إصدار صك الاستملاك أخذ رأي المكتب التنفيذي لاتحاد الفلاحين في المحافظة فيما يتعلق بالعقارات المراد استملاكها، لم يقصد موافقة الجهة المطلوب رأيها عن الاستملاك، وإنما ترك للسلطة صاحبة الصلاحية في إصدار صك الاستملاك سلطة تقديرية في اعتماد هذا الرأي، وعدم الأخذ به مراعاة لضرورة الاستملاك في هدي الظروف والوقائع الماثلة في ملف مشروع الاستملاك، وكان من الواضح من نص المادة ٧/ من قانون الاستملاك أن المشرّع لم يعلّق عملية استكمال إجراءات الاستملاك على رأي اتحاد الفلاحين سواء كان سلباً أو إيجاباً. حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢٠٦٥/ في القضية رقم ٧١٧١/ تاريخ ٢٨/٩/٢٠١١م. سجلات المحكمة. غير منشور.

- وقد أشارت سابقاً المحكمة الإدارية العليا إلى ما توجهت إليه محكمة القضاء الإداري مؤكدة أن لفظ الرأي الذي أشارت إليه المادة ٧/ في معرض إجراءات الاستملاك لا تعني الموافقة من الجهة المذكورة وإنما يكون لصاحب الصلاحية في إصدار مرسوم الاستملاك سلطة تقديرية في اعتماد الرأي الصادر عن تلك الجهة أو عدم الأخذ به مراعاة لضرورة الاستملاك. انظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١/ في الطعن ٧٦٣/ لعام ١٩٩٦م مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٦م ص ٣٥.

- كما أعطى مجلس الدولة السوري باقي المستندات قيمة قانونية كبيرة وصلت إلى حد إعلان انعدام قرار الاستملاك في حال عدم توافرها، وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن صدور صك الاستملاك دون تنوينه في السجل العقاري ودون المبادرة إلى أي إجراء يتعلق بتقدير قيمة العقارات أو تسديد القيمة لأصحاب العلاقة يجعل الاستملاك معدوم الوجود القانوني. حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢/١١٢ لعام ١٩٩٧م غير منشور مشار إليه لدى: كاشي، وسام فايز(٢٠١٤). سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٤٣٢.

^{٥٧٠} وفق القانون رقم ١٧٢/ الصادر بتاريخ ٢٣/١/١٩٥٦م المتعلق بالبلديات والذي قُسمت بموجبه البلديات إلى أربع درجات، فالدرجة الأولى ضمت أمانة العاصمة وبلدية حلب، والدرجة الثانية ضمت بلديات مراكز المحافظات الأخرى، والدرجة الثالثة ضمت بلديات مراكز الأقضية والنواحي التي يزيد عدد سكانها عن عشرة آلاف نسمة، أما الدرجة الرابعة فضمّت بلديات مراكز النواحي والقرى. =

الأساس القانوني. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في قرارها الصادر بتاريخ ٢٤/٨/٢٠٢٠م من حيث أنه إذا كانت المساحة الزائدة عن حاجة المشروع الاستملاكي من العقار المستملك تقع ضمن مسافة الأربعين متراً المنصوص عليها بالمادة ٦/ من قانون الاستملاك، فإن استملاك هذه المساحة الزائدة يعتبر من أعمال النفع العام ويحق للجهة الإدارية التصرف بها تصرف المالك بملكه بما في ذلك البيع ولا يعتبر ذلك مخالفاً لأحكام قانون الاستملاك بحسبان أن المشرع في نص المادة ٦/ من المرسوم التشريعي رقم ٢٠/ لعام ١٩٨٣م قد أطلق يد الإدارة بالتصرف بالمساحات الزائدة عن حاجة المشروع الاستملاكي والمشمولة بنص المادة ٦/ بكل وجوه التصرف بما فيها البيع^[٥٧١].

أيضاً تعد من السلطات المقيّدة التي فرضها المشرع على الإدارة المحلية ضرورة الحصول على تصريح أو إذن مسبق من الإدارة المركزية، وهو ما يسمى كما أشرنا إليه سابقاً بالرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية). ففي فرنسا مثلاً يتعين عرض بعض المسائل على السلطة المركزية واستئذانها قبل صدور القرار المحلي، كقبول الهبات والوصايا والتي يكون الاختصاص فيها معقوداً للسلطة المركزية، أو لمجلس الدولة فيما إذا كان هناك منازعة من عائلة الموصي أو الواهب وتبعاً لقيمة الشيء الموصى به.

كذلك في إنكلترا على سبيل المثال جاء في قانون التعليم الصادر سنة ١٩٤٤م على إلزام الوحدات المحلية بالحصول على إذن وزير التعليم على إنشاء مدرسة ثانوية جديدة، كما تلزم بعض القوانين الوحدات المحلية بأن تقوم بعرض مقترحاتها ومشروعاتها والطريقة التي ستسير عليها في تنفيذ بعض اختصاصاتها القانونية على الوزارات المختصة والحصول على إذن^[٥٧٢].

بالإضافة للإذن المسبق، يعد التصديق اللاحق من القيود التي ترد على سلطات الإدارة المحلية، ويعود ذلك لأهمية القرار سواء لتأثيره على الخدمات المحلية، أو لشموله على مشروعات تحتاج لمصروفات لا يمكن

^{٥٧١} قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار الاستملاك الصادر عن رئيس مجلس الوزراء لصالح بلدية البارة، بحسبان أن المشرع لم يمنح بلديات الدرجة الرابعة والوحدات الإدارية التي محلها الاختصاص التقريفي في إصدار قرار الاستملاك وفق أحكام المادة ٦/ من قانون الاستملاك. حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢٦٩٨/ في القضية رقم ٩٨٧/ لعام ٢٠١٠م. سجلات المحكمة. غير منشور.

^{٥٧٢} المحكمة الإدارية العليا. القرار رقم ٣٠٩/ع/١ لسنة ٢٠٢٠م في الطعن ذي الرقم ٣٨٤٢/١ لسنة ٢٠٢٠م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢. ص ٩.

^{٥٧٣} ميخائيل، ظريف بطرس (١٩٦٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٤٠٨.

مواجهتها من خلال الإيرادات المحلية فقط، ويكون التصديق في فرنسا على قرارات مجالس المحافظات بمرسوم، أو بقرار وزاري، أو قرار مشترك من عدة وزارات، كما يكون التصديق على قرارات المجالس البلدية من قبل المحافظ أو مساعده. في حين يكون التصديق على اللوائح المحلية في إنكلترا من قبل وزير الإسكان والحكم المحلي^[٥٧٣].

وقد أكد المشرع السوري على تصديق قرارات المجالس المحلية وذلك من خلال إرسال قرارات مجلس المحافظة وقرارات مجالس مدن مراكز المحافظات المتعلقة بوضع الخطط والبرامج والأنظمة إلى الوزير والمختص خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها، كما ترسل قرارات المجالس المحلية الأخرى المتعلقة بالأمور المشار إليها إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها^[٥٧٤].

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى نقطة مهمة وهي أحقية الأمانة العامة في المحافظة والأجهزة التابعة لها في الاعتراض على قرارات المكتب التنفيذي في حال مخالفة القوانين والأنظمة النافذة وفقاً لحكم المادة ١٢٩/ من قانون الإدارة المحلية، بحسبان أن المكتب التنفيذي يصدر التوجيهات والأوامر إلى الأجهزة التابعة له ضمن حدود القوانين والأنظمة النافذة ويقع على عاتق هذه الأجهزة عندما ترى أن هذه التوجيهات والأوامر مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة إعلام الجهة التي أصدرتها خطياً، وفي حال إصرارها على التنفيذ يُعرض الأمر على الوزير والوزير المختص. حيث تدخل الأمانة العامة في المحافظة والمديريات التابعة لها ضمن مفهوم عبارة الأجهزة التابعة للمكتب التنفيذي الواردة في نص المادة ١٢٩/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م ويحق لها ممارسة الصلاحية المقررة بموجب النص المذكور^[٥٧٥].

^{٥٧٣} رمضان، محمد محمد إبراهيم (١٩٧٣). الوصاية على الهيئات المحلية. مرجع سابق. ص ٣٥٣. انظر أيضاً: حمدي، عادل محمود (١٩٧٣).

الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٨٥.

^{٥٧٤} انظر المادة ١١٤/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٥٧٥} رأي اللجنة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة رقم ٢٠١٥/٢٠٠ في القضية رقم ١٨٩ لسنة ٢٠١٥م تاريخ ٢٧/١٠/٢٠١٥م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦م. ص ٥٤٩.

الفصل الثاني

الجوانب الإجرائية للرقابة القضائية في تنظيم نشاط الإدارة المحلية

الفصل الثاني

الجوانب الإجرائية للرقابة القضائية في تنظيم نشاط الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم

لا شك أن الرقابة القضائية كما لاحظنا سابقاً تمثل مجموعة السلطات والاختصاصات التي تمارسها المحاكم العادية أو الإدارية بهدف البت في المنازعات، وتعدُّ الرقابة القضائية المظهر العملي الفعال لحماية مبدأ المشروعية، فهي تكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون، كما تكفل رد هذه السلطات إلى حدود المشروعية إن هي تجاوزت تلك الحدود، فلا مناص من القول إنَّ الرقابة السياسية والإدارية تتأكدان عن طريق الرقابة القضائية فيما إذا كانت السلطات المحلية قد خرجت عن حدود القانون أم لا. وقد أشرنا سابقاً إلى أن الاختصاص ينعقد للقضاء الإداري وفق نظام القضاء المزدوج، في حين ينعقد الاختصاص للقضاء العادي وفق نظام القضاء الموحد، ومن المؤكد أن الوسائل التي يستخدمها القضاء لرقابة أعمال الإدارة المحلية متعددة وقد تختلف بين نظام قضائي وآخر، لكن يمكن بشكل عام تحديد هذه الوسائل من خلال: إما التحقق من مشروعية عمل الوحدات المحلية من خلال مدى اتفاق أعمالها مع أحكام القانون، أو من خلال رقابة الملاءمة أو ما يسمى برقابة سلطة الإدارة التقديرية عبر تقدير حرية التصرف القانوني وملاءمته. وقد تحدثنا عن مبدأ المشروعية ودوره المهم في وزن تصرفات الإدارة المحلية وتقيدها بحدود القانون، ولكي تكتمل الدراسة لا بد من بحث السلطة التقديرية للإدارة المحلية ومدى التزامها بالقانون ودور القضاء في رقابة الملاءمة، مع الإشارة إلى أن هناك اتجاهات وتطورات قضائية حديثة في هذا الشأن. وهذا ما سنبحثه في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الضوابط القضائية للسلطة التقديرية لوحدات الإدارة المحلية.

المبحث الثاني: الاتجاهات الحديثة للرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية.

المبحث الأول

الصوابط القضائية للسلطة التقديرية لوحدات الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم

تقتضي طبيعة وظيفة الوحدات المحلية تنفيذ القوانين والتشريعات التي تقرها السلطة التشريعية، وبالتالي لا بد من التزامها حدود التعبير الصادق عن إرادة المشرّع، وبناءً على ذلك فسلطة الإدارة المحلية مقيّدة في هذا الشأن، وهو ما يمثل مبدأً جوهرياً يقف حائلاً أمام تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها، بهدف حماية حقوق الأفراد والحريات العامة، لكن بالمقابل واستثناءً من ذلك أعطى المشرّع للإدارة سلطة تقديرية والتي تعدّ من المسائل المهمّة في نطاق القانون الإداري، من خلال منح القانون لوحات الإدارة المحلية حرية التدخّل والتعبير عن إرادتها لممارسة الاختصاص، ومتى تمتنع عن ممارسة تلك السلطة وذلك وفق تقديرها لكل حالة على حدة. ونظراً لأهمية السلطة التقديرية ولاسيما لوحدات الإدارة المحلية فقد قال الفقيه الفرنسي (Walline): "إذا كان من الضروري أن أعرف القانون الإداري في كلمات معدودة لقلت أنه أساس السلطة التقديرية للسلطات الإدارية، ورسم حدودها بهدف حماية حقوق المواطنين وعمال الإدارة"^[٥٧٦]. ولا شك إذاً أن النظام القانوني هو الذي يحدد نوع السلطة التي تتمتع بها الإدارة حيال التصرف الذي تُقدّم عليه، وهي بهذا المنحى ليست مناهضة لمبدأ المشروعية وإنما أعطيت للإدارة من قبل المشرّع لمواجهة الأمور أو الأعمال التي لم ينظّمها القانون، أي إنها في حقيقة الأمر وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية، والقضاء بشكل عام قد يتوسع في مدى رقابته لسلطة الإدارة التقديرية أو يضيق من هذه الرقابة، وذلك نظراً للتطورات التي طرأت على نظرة القضاء لسلطة الإدارة التقديرية ولاسيما الإدارة المحلية. وهذا ما سنناقشه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الاختصاص المقيّد والسلطة التقديرية للوحدات المحلية.

المطلب الثاني: الاتجاهات التقليدية للرقابة القضائية على السلطة التقديرية.

⁵⁷⁶ Walline, M.(1970). Precis de Droit Administratif. Op.cit. P202.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على الاختصاص المقيّد والسلطة التقديرية للوحدات المحلية

يتعيّن على الإدارة عندما تمارس اختصاصاً مقيّداً أن تكون أعمالها متفقة وما ينص عليه القانون من شروط وقيود، ونتيجة لذلك يكون للقضاء حق مراقبة مشروعية أعمالها، بحيث يقضي بإلغائها في حالة مخالفتها للقانون، وبناءً عليه تتصل فكرة الاختصاص المقيّد أو السلطة المقيّدة للإدارة بفكرة المشروعية^[٥٧٧].

وتجدر الملاحظة أن هناك جانباً من الفقه يرى أن السلطة التقديرية تعدّ امتيازاً يعطى للإدارة، لكن التطبيق العملي يؤكد أن الإدارة المحلية ملزمة عند مباشرة سلطتها التقديرية بمبدأ المعقولية، والبحث عن الحل الأكثر ملاءمة، مما يجعلها في مواجهة مع القانون لتحقيق مبدأ المشروعية، في المقابل هي لا تعدّ سلطة تحكّمية أو تعسّفية، بل هي سلطة قانونية تخضع كسائر سلطات الإدارة للرقابة على مشروعيتها، وهذه المشروعية تتأكد من خلال استهدافها للمصلحة العامة، وهذا الأمر يتولاه القضاء في حدود خبراته وقدراته، ومدى اتصاله بالإدارة العامة ونشاطها^[٥٧٨].

فالمصلحة العامة تقتضي الجمع في تحديد سلطات الإدارة بين السلطة التقديرية والسلطة المقيّدة، على أن يكون معلوماً أنه لا توجد سلطة تقديرية مطلقة، كما أن إمكانية التقدير لا تكون منعدمة في كل الأحوال في حالة السلطة المقيّدة، وإن الإدارة تخضع لمبدأ المشروعية ولرقابة القضاء سواء صدرت أعمالها عن سلطة تقديرية أم عن سلطة مقيّدة، فالاختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيّدة من ناحية الرقابة القضائية هو اختلاف في

^{٥٧٧} شيا، إبراهيم عبدالعزيز (د.ت). أصول القانون الإداري. مرجع سابق. ص ١٨٨. انظر أيضاً: محمد، علي عبدالفتاح (٢٠٠٩). الوجيز في

القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١١٠. انظر أيضاً: السيوي، عمر محمد (٢٠١٣). الوجيز في القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٣٣.

^{٥٧٨} البرزنجي، عصام عبدالوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. مرجع سابق. ص ١٨٤.

- يقول (رينيه كاسان Rene Cassin) رئيس مجلس الدولة الفرنسي الأسبق: "إنه من الضروري تماماً أن نذكر بحقيقة أساسية، غالباً ما تغيب عن أنظارنا، وهي أن السلطة التقديرية للسلطات الإدارية والشرط الأول لحياة الدولة يجب أن تخضع لبعض القيود بهدف حماية حقوق المواطنين ضد الاستبداد والتحكم، وبهدف التوفيق بين هذه الحقوق ومقتضيات الحياة الاجتماعية، وأن التقرير النهائي لهذه الحدود يدخل في اختصاص قاضي مستقل وليست هيئات سياسية أو فنية". مشار إلى ذلك لدى: السناري، محمد عبدالعال (د.ت). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٩١.

الدرجة وليس في الطبيعة والجوهر، فهذه الرقابة موجودة دائماً على جميع التصرفات الإدارية^[٥٧٩]. رغم أن القضاء الإداري في بداية الأمر اتجه إلى عدم مراقبة الإدارة عند ممارستها لسلطتها التقديرية، في حين تخضع إلى رقابة القضاء الإداري عند ممارستها السلطة المقيّدة، وبذلك كانت تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية مطلقة لا معقب عليها.

كما أن القانون قد يحدد للإدارة القرار الذي يجب عليها اتخاذه، بحيث لا يكون لها الحرية في الامتناع عن اتخاذ القرار أو اتخاذ إجراء آخر، وفي حالات أخرى لا يفرض القانون على الإدارة تصرفاً معيناً إزاء وضع ما، عندها تكون حرة في اتخاذ القرار، وبالتالي فسلطة الإدارة في اتخاذها لقرارها قد تكون مقيّدة، وقد تكون تقديرية، فالاختصاص المقيّد يتصل بصورة مباشرة بفكرة مشروعية أعمال الإدارة، فمهمتها مقصورة على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تتحقق أسبابها، في حين أن السلطة التقديرية تمثل مجالاً واسعاً للإدارة، بحيث يترك لها القانون حرية ممارسة نشاطها، وذلك في حال كانت الإدارة في ظروف معينة وغير مقيّدة بالتصرف على نحو محدد. إذاً فالسلطة التقديرية تتحقق عندما تنص القوانين واللوائح على صلاحية الإدارة لتقدير ملاءمة القرار ومناسبته ووقت إصداره، وفي هذه الحالة يترك المشرّع غالباً للإدارة هذه السلطة بهدف معالجة الحالات الواقعية ووزن ظروفها وملابساتها^[٥٨٠].

وقد أشرنا إلى أن القرار الإداري يحتوي على مجموعة من العناصر، وهذه العناصر ليست كلها مقيّدة للإدارة، كذلك هناك عناصر أخرى ليست كلها تقديرية، وبناءً على ذلك لا يكون القرار كاملاً بعيداً عن رقابة القضاء^[٥٨١]، ويُجمع الفقه الإداري الحديث على أنه لا يوجد قرار إداري تستقل الإدارة بتقدير جميع عناصره ومن ثم تختلف درجات التقدير من قرار إلى آخر. ولكي تمارس الإدارة عملها بحياد وموضوعية يجب أن تخضع

^{٥٧٩} عبدالباسط، محمد فؤاد (٢٠٠٥). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٣٢.

^{٥٨٠} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٧٤.

^{٥٨١} جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٥٩ تاريخ ١٤/٤/١٩٨٨م في القضية رقم ٢٤٩ لعام ١٩٨٨م مايلى: "عندما ينص المشرّع على إضفاء الصفة القطعية بالنسبة لقرار معين، فإنما نقصد القرارات المستجعة للأسس القانونية، بيد أن صفة القطعية إنما تتحسر بطبيعة الحال عن القرارات التي يشوبها عيب جسيم يهوي بها إلى درك الانعدام، وحينئذ تعود للقضاء ولايته التي تخوّله النظر فيما يتخذ من رجوع يرمي به القرار الطعين ابتغاء الإجهاز عليه، فيتصدى القضاء لاستظهار العيوب المنسوبة للقرار، فإذا استبان له انطوائه على مخالفات قانونية أساسية عمد إلى إعلان انعدامه مع جميع ما يترتب على ذلك من آثار تستتبع إلغاء إشارة الاستملاك وإلغاء إفراز تقسيم الجزء المذكور حسب نظام ضابطة البناء. مشار إليه لدى: زريق، برهان (٢٠٠٤). نظرية فعل الغصب الاعتداء المادي في القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٢٧٤.

للرقابة القضائية كضمان لعدم تجاوزها لحدود سلطتها التقديرية، وإلا أصبحت محلاً للإلغاء ومن ثم التعويض الذي يمكن أن يطالب به ذوو الشأن. لكن هذا لا يعني أن قرارات المجالس المحلية هي فقط عبارة عن نوعين من القرارات، قرارات صادرة عنها بحسبانها سلطة مقيّدة، وأخرى صادرة عنها بحسبانها سلطة تقديرية، بل إن هذه القرارات جانب من عناصرها مقيّد وجانب آخر تقديري، وبالنتيجة فالرقابة القضائية تشمل القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية كسلطة تقديرية كما هي في القرارات التي تصدر عنها كسلطة مقيّدة^[٥٨٢].

فقد اعتبرت المحكمة الإدارية في باريس في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧١/١/٢٥ أن تسليم الوصولات بإعطاء العلم بإنشاء الجمعية يندرج ضمن السلطة المقيّدة للمحافظ، وليس له أي سلطة تقديرية بالنسبة إلى الطابع الشرعي أو غير الشرعي للجمعية، وكان ملزماً بتسليم الوصل ما دام أن المعاملات القانونية كانت منجزة مادياً^[٥٨٣].

كما أقرت اللجنة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري على أنه لا يجوز لمجلس مدينة اللاذقية الامتناع عن منح الترخيص لمستأجري المخزين من مديرية أوقاف اللاذقية بسبب مقولتها بأنه يتوجب أولاً القيام بتسديد رسوم وغرامات مخالفات البناء المترتبة عليهما، وذلك لأن العقارات الوقفية تعتبر معفاة من الرسوم والغرامات المترتبة على مخالفات البناء المشادة عليها في حال إذا سمح القانون بتسوية هذه المخالفات من قبل الجهات المعنية^[٥٨٤]. كما أكدت اللجنة المختصة على أنه من غير الجائز لمجلس مدينة طرطوس تعديل مقدار رسم مقابل التحسين المفروض على العقار المستفتى بشأنه بعد أن أصبح نهائياً وإذا ما وجدت الجهة المعنية المكلفة بدفعه بأن ثمة عيباً شاب عملية التكليف فبإمكانها ولوج باب الجمعية العمومية

^{٥٨٢} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق.

ص ٤٧٨. انظر أيضاً: عبدالباسط، محمد فؤاد (٢٠٠٥). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٣٥.

^{٥٨٣} حكم المحكمة الإدارية في باريس بتاريخ ١٩٧١/١/٢٥ م في قضية السيدة (Beauvoir) ضد وزير الداخلية. مشار إليه لدى: جورج فوديل، بيار دلفوليه (٢٠٠١). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٤٣٩.

^{٥٨٤} رأي اللجنة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم ٦٠/ لسنة ٢٠١٣ م. في القضية رقم ٦٨/ف لسنة ٢٠١٣ م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦ م. ص ٢٣٥.

للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة لطلب إسقاط التكاليف المفروض على الجزء المكتسح من العقار إن كان ثمة مقتضى قانوني لذلك^[٥٨٥].

بالتالي فالقرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة وفق سلطتها المقيّدة تعدّ تطبيقاً لقواعد أمر مقيّدة تنعدم فيها سلطة الإدارة التقديرية، وفي حال مخالفة تلك القرارات للقانون يحق لذوي المصلحة الطعن فيها دون التقيد بالميعاد القانوني، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها حيث قالت: "القرارات التي تصدر بمقتضى السلطة المقيّدة لا تخضع قبول الدعوى بصدها لشروط رفعها ضمن المواعيد المحددة لدعاوي الطعن بالإلغاء طبقاً للمادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩م وإنما يظل باب الطعن فيها مشرعاً على الرغم من فوات تلك المواعيد"^[٥٨٦]. ويمكن القول أننا في هذه الحالة نكون أمام قرارات إدارية سلبية ذات أثر مستمر.

ويقول الدكتور سليمان الطماوي في هذا السياق: "إن جوهر السلطة التقديرية يقوم على الإطلاق، فهي تأبى التقييد بالنسبة للعنصر الذي تلازمه، وبالتالي فهي إما موجودة أو غير موجودة، وبهذا المعنى تكون الإدارة في ممارستها للسلطة التقديرية بمنأى عن رقابة القضاء، إلا إذا دُفع بأن الإدارة قد استعملت سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير مشروع، أو لم يجعله المشرّع من اختصاصها، فتكون قد خرجت عن نطاق التقدير الممنوح لها، فالمسلك العام الذي ما زال يلتزمه القضاء الإداري في هذا المجال هو عدم التضيق على الإدارة مع حماية الحريات الفردية، ولهذا فإن مهمة القضاء ليست بالأمر اليسير، لأنه يتوجب عليه أن يجد حلاً مرضياً للتوفيق بين الرغبة في إعمال السلطة العامة وبين تمكين الحريات العامة، فالقضاء لا يلغي القرار الإداري لعدم ملاءمته، لكنه قد يفرض على الإدارة رقابة في كيفية ممارستها لاختصاصها التقديري، وقد تخضع الملاءمة ذاتها للرقابة فيما لو كانت شرطاً من شروط المشروعية"^[٥٨٧].

^{٥٨٥} رأي اللجنة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم ٥٣/ لسنة ٢٠١٤م. في القضية رقم ٤٣/ف لسنة ٢٠١٤م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦م. ص ٢٥٩.

^{٥٨٦} حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار ع ١٦٤/١٣٤/١٩٨٤. مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية. ١٩٨٤م. ص ١١٤.

^{٥٨٧} الطماوي، سليمان (١٩٧٨). نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة". مرجع سابق. ص ٢٩٢.

كما يقول الفقيه الإنكليزي (WADE): "إن جوهر السلطة التقديرية أنها تورط الإدارة في ارتكاب الأخطاء وهو ما أسماه (Power to Error) أي القدرة على الخطأ، ولاسيما أن مسألة السلطة التقديرية من أهم المسائل التي تفرض نفسها على القانون الإداري، وبالتالي هل يحق للإدارة في معرض ممارستها لسلطانها التقديرية أن ترتكب أخطاءً في التقدير"^[٥٨٨].

ويرى بعض الشراح الإنكليز أن مسؤولية الإدارة أساسها أن المشرّع حين يمنح سلطة أو اختصاصاً للهيئة ما، فإنه يمنحها في الوقت نفسه السلطة في التقدير، فيما إذا كانت ستباشر هذا الاختصاص أم لا، عندئذٍ تصبح الهيئة المحلية حرة في اختيار وقت وطريقة إجراءاته، كما تكون حرة في الامتناع عن إجراءاته، فإذا لم يمنح المشرّع هذه السلطة التقديرية للهيئة المحلية فإن هذا الاختصاص يصبح في هذه الحالة واجباً أو التزاماً يتعين عليها أدائه، لكن بالمقابل قد يصعب في بعض الحالات معرفة السلطة الممنوحة للهيئة المحلية لمباشرة هذا الاختصاص، هل لها سلطة تقديرية أم سلطة مقيّدة في هذا الشأن، ومع ذلك تبقى قاعدة تجاوز الاختصاص غير مرتبطة فقط بحالات تجاوز السلطة بالمعنى الضيق، بل تمتد لتشمل حالات إساءة استعمالها، كأن تكون الهيئة تصرفت بطريقة غير سليمة، والقانون الإنكليزي يساوي في النتائج بين تصرف إداري اتخذ لسبب غير مشروع أو بوشر بطريقة غير سليمة، فبالنتيجة يعدّ هذا التصرف في نظر المشرّع باطلاً ليعيب تجاوز السلطة، وبالتالي فالرقابة القضائية تتضمن فحص العمل الإداري المطعون بحسابه صادراً في حدود السلطات الممنوحة للهيئة صاحبة الاختصاص^[٥٨٩].

وفي هذا السياق يثار تساؤل حول إمكانية مساءلة الهيئة المحلية إذا لم تستعمل سلطانها التقديرية الممنوحة لها قانوناً، وتصرفت كما لو كانت سلطانها مقيّدة، وهي الحالة التي تسمى في القانون الإنكليزي بالتنازل عن السلطة التقديرية. كأن تقرر الهيئة المحلية إحالة مسألة تقدير إيجار مسكن من المساكن المملوكة لها إلى محكمة الإيجارات لتقرر المحكمة فيما إذا كانت القيمة الإيجارية لهذا المسكن مرتفعة أم معقولة، فإذا ما عُرض للهيئة حالة مماثلة فإنه يتعين عليها استعمال سلطانها التقديرية في هذا الشأن، لا أن تكتفي بتطبيق الحكم

^{٥٨٨} مشار إليه لدى: أبودان، مايا محمد نزار (٢٠١١). الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري. مرجع سابق. ص ٦٩.

^{٥٨٩} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩٦.

الصادر عن المحكمة في الحالة المشابهة للحالة التي صدر بها الحكم، وإلا كان تقديرها المبني على الحكم مخالفاً للقانون لعدم استعمالها السلطة المقررة لها، بمعنى أنه يتعين عليها استعمال سلطتها التقديرية استعمالاً سليماً في كل حالة تدخل في اختصاصها بعد أن تقوم بفحصها^[٥٩٠].

فإذا كانت الإدارة حرة في تقدير مناسبة القرار أو التصرف الإداري وملاءمته، فإن القضاء يفرض عليها التزاماً قانونياً في هذا الصدد، وهو أن تضع الإدارة نفسها في أفضل الظروف والأحوال للقيام بهذا التقدير، وأن تجريه بروح موضوعية، وبعيداً عن البواعث الشخصية، ويشترط أن يكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه، وهذا يقضي بأن القضاء لا يتعرض لتقدير الإدارة في ذاته، ولكن وفقاً للظروف التي أحاطت به، فإذا ما تبين له أن تلك الظروف لا يمكن معها إجراء تقدير سليم تكون الإدارة قد خرجت عن التزامها القانوني^[٥٩١].

وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة توقيع عقوبة الفصل على سكرتير عمدة إحدى القرى الصغيرة، بأن الأخطاء المنسوبة لهذا السكرتير لا تبرر على الإطلاق توقيع عقوبة الفصل، والتي تعد من أشد العقوبات التأديبية^[٥٩٢].

^{٥٩٠} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩٨.

^{٥٩١} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٩٣. انظر أيضاً: حمد، حمد عمر (٢٠٠٣). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. مرجع سابق. ص ١٥٥. انظر أيضاً: محمد، علي عبدالفتاح (٢٠٠٩). الوجيز في القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١١١.

- في هذا السياق هناك حكم لمجلس الدولة الفرنسي جاء فيه "يخلص من نص الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من القانون رقم ١٤١/ لعام ١٩٤٧م الخاص بالعمد والمشايخ أن الشارع لم يجعل مناط الترجيح بين المرشحين عند تساوي الأصوات مطلق رأي اللجنة أو تقديرها الخاص، بل جعل لهذا الترجيح أصولاً وضوابط تلتزم للجنة بمراعاتها وتبني على أساسها رأيها، ومن ثم كان قرارها خاضعاً لرقابة المحكمة وإشرافها". حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٤٩/٤/٨م مشار إليه لدى: حمد، حمد عمر (٢٠٠٣). المرجع السابق. ص ١٧٣.

- كما لا بد من الإشارة إلى أن استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في مجال العقود الإدارية قد يكون مشروعاً لكنه غير ملائم وغير ذي فائدة، ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي تتمثل وقائعه بأن منحت بلدية مدينة (روان) امتياز توزيع المياه إلى شركة خاصة، وفرضت عليها مقابل ذلك شروطاً معينة أهمها مد أنابيب المياه في الشوارع التي تفتح في المستقبل، وحدث أن اتسعت المدينة وأنشأت بعض الشوارع ولم تقم الشركة بما تعهدت به، فأمرتها البلدية سنة ١٩٠٨م بالوفاء بهذا التعهد، وقام نزاع بين الشركة والبلدية، رفع إلى مجلس المحافظة ومن ثم إلى مجلس الدولة، فقرر مجلس الدولة أنه وإن كانت الشركة ملزمة قانوناً بمد تلك الأنابيب إلا أن حالة التوسع في المدينة لا تبرر النفقات الضخمة التي تتكلفتها الشركة بمد أنابيب لا يستفيد منها إلا عدد قليل من السكان. بالتالي يلاحظ أن إلزام البلدية للشركة مشروع في ذاته لكنه شديد القسوة وقليل الفائدة. انظر: الطماوي، سليمان (١٩٧٨). نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة". مرجع سابق. ص ١٨١.

^{٥٩٢} حكم مجلس الدولة الفرنسي. Dame B.Nauron. 7-11-1979. C. E. مشار إليه لدى: بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها. مرجع سابق. ص ٢٦٢.

ومن الثابت في إنكلترا أن دعوى الإلغاء تعدُّ دعوى عينية، فهي تستهدف مخرصة القرار الإداري قضائياً من أجل إلغائه بسبب عدم مشروعيته، كما تستهدف منع الإدارة من القيام بعمل غير مشروع أو الاستمرار فيه، بالإضافة إلى إلزامها بالقيام بواجب محدد أناط القانون بها تأديته للطاعن^[٥٩٣].

كما تجدر الملاحظة أنه إذا كان من شأن القرار الإداري أن يفرض على الحرية الفردية قيوداً فقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على أن يخضع الإدارة لرقابة شديدة، فلا يسمح لها باتخاذ الإجراء إلا إذا كان ملائماً، ولا سيما في مجال سلطات البوليس الإداري، فلا يكفي لتدخل الإدارة أن يكون هناك سبب مشروع، بل لا بد أن تكون الإجراءات التي اتخذتها الإدارة متناسبة مع الأسباب التي تدخلت من أجلها، وإلا حكم بإلغائها. وقد عبّر عن ذلك الفقيه (Walline) بقوله "كلما حدَّ إجراء من إجراءات البوليس حرية عامة، فهو لا يكون قانونياً إلا إذا كان لازماً، وبمعنى آخر ملائماً"^[٥٩٤].

وفي سياق السلطة التقديرية فقد أكدت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري في أحد آرائها على أنه يكون لمحافظة دمشق القيام بمهامها الموكلة إليها وممارسة صلاحياتها من حيث تعديل الأبنية والمخططات التي تحتاج إليها خدمات المناطق العمرانية وبما يواكب التطور الحضاري وفق القوانين والأنظمة النافذة والاجتهادات المستقرة على تفسيرها بهذا الخصوص ويكون لها إن وجدت قصوراً معيناً يعيق حركة التطور أن تسلك السبل المتاحة أمامها في تطوير التشريعات الخاصة بهذا المجال بما يتلاءم مع الضرورات المذكورة^[٥٩٥].

كذلك بالنسبة لعنصر الزمن والذي يعدُّ أبرز عناصر السلطة التقديرية، نلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي يرى أن عدم تحديد المشرع لوقت زمني لاتخاذ قرار إداري معين لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا المجال، بل يتعيّن عليها اختيار وقت تصرفها، ذلك أن ضرورة استقرار المعاملات القانونية تستلزم ألا تبقى المراكز

^{٥٩٣} رسلان، زكريا محمود (٢٠١١). إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري. مرجع سابق. ص ٦١.

^{٥٩٤} مشار إلى ذلك لدى: الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٦٨. وأيضاً لدى: شيحا، إبراهيم

عبدالعزیز (د.ت). أصول القانون الإداري. مرجع سابق، ص ١٩٠.

^{٥٩٥} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /٢٤٠/ لعام ٢٠١٢م. في القضية رقم /١٨٦/ لعام ٢٠١٢م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦م. ص ١٤٩.

القانونية مهددة مدة طويلة. بالمقابل فإن تراخي الإدارة في اتخاذها لقرار معين يوجب عليها التعويض عن الضرر الحاصل، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض نتيجة تراخي الإدارة في اتخاذ قرار بمنع أحد الأفراد من مزاوله مهنته الخطرة، وهي تمرين الناس في الأعياد على إطلاق النار وإصابة الهدف، لأن ذلك يعرض سلامة الجمهور للخطر، وقد حدث أن أصيبت إحدى المارات برصاصة طائشة في رأسها^[٥٩٦].

ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد امتنع خلال القرن التاسع عشر وحتى بداية القرن العشرين من بحث مسألة السلطة التقديرية للإدارة، أو بسط رقابته على الأنشطة التي تباشرها الإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية، معتبراً أن هذه السلطة ما يدخل في إطلاقات الإدارة دون أدنى رقابة عليها من جانب القضاء وإن كان هذا المسلك يعود لأسباب سياسية. لكن نتيجة تطوّر وظائف الدولة، وظهور الإدارة كعنصر أساسي في حياة الأفراد، عدل المجلس عن هذا المسلك وانتهج مسلكاً آخر، حيث أقرّ لنفسه الحق في رقابة كافة وقائع القرارات الإدارية، وهي الوقائع التي تدّعيها الإدارة بناءً على سلطتها التقديرية، وبالتالي فقد استقرّ قضاؤه على أن القرار الإداري بصرف النظر عن موضوعه، وفي كافة الأحوال والظروف، يصبح واجب الإلغاء إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، سواء كانت حسنة النية أو اعتقدت خطأً بقيام الوقائع التي تدعيها، أم على العكس من ذلك كانت عالمة بانعدام هذه الوقائع، ففي الحالتين يلغى القرار لاستناده إلى وقائع غير صحيحة^[٥٩٧].

ولا شك أن مهمة القضاء ليس فقط تقييد حرية الإدارة وإنما له دور كبير في حماية الوحدات المحلية، فهو إذ يحمي الأفراد من تجاوزات السلطات المحلية أثناء ممارستها لاختصاصاتها، فإنه بالمقابل يحمي السلطات المحلية من طغيان الأجهزة المركزية القائمة على رقابتها أثناء ممارسة نشاطاتها، ولا أدل على ذلك من الحكم الشهير (Commune de Neris-les-Bains 1902) الذي أقرّ فيه القضاء بأحقية البلدية في مهاجمة أعمال الإدارة المركزية القائمة بمهام الرقابة على أعمالها. وكذلك حكم (Ville d'Aix, 1962) الذي تضمّن

^{٥٩٦} الطماوي، سليمان (١٩٧٨). نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة". مرجع سابق. ص ٣٠١.

^{٥٩٧} عبدالمجيد، أنيس فوزي (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٠٧. انظر أيضاً:

داهل، وافية (٢٠١٨). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. رسالة دكتوراه. جامعة الحاج لخضر. باتنة.

الجزائر. ص ١٠٧.

مهاجمة المدينة لقرار المحافظ القاضي بإنشاء خمسة مناصب لمساعدى العمدة فى المجلس البلدى وذلك دون الاستناد إلى سبب قانونى صحيح. وينبغ هذا المفهوم المهم بحسبان أن الإدارات المحلية تعدّ أشخاصاً من القانون العام ولها ذاتيتها المعترف بها، وتُشكّل مركزاً للمصالح الواجبة الحماية القانونية، وأصلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات. كما لا يمكن إغفال أن القضاء الإدارى هو الذى استخلص أن الرقابة لا يمكن ممارستها دون نص على الأشخاص العامة المحلية (حل المجلس، عزل أو وقف العمدة، الانتخابات) فهذه كلها مسائل تدخل فيها القاضى الإدارى من أجل منع تجاوز الإدارة المركزية لسلطاتها تجاه الوحدات المحلية^[٥٩٨].

^{٥٩٨} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية: مرجع سابق. ص ٨٠٦.

المطلب الثاني

الاتجاهات التقليدية للرقابة القضائية على السلطة التقديرية

في البداية لا بد من الإشارة إلى أن المقصود بفكرة التكليف القانوني هو إدراج حالة واقعية داخل إطار فكرة قانونية، بحيث يمكن أن يُحمَل القرار عليها بحسبانها دافعاً مشروعاً لاتخاذها، فالمشرّع حينما يمنح رجل الإدارة سلطات معينة فإنه لا يحدد له في كثير من الأحيان الوقائع التي يجب أن يستند إليها لمباشرة تلك السلطات بشكل واضح ودقيق، وإنما غالباً يكتفي بمجرد الإشارة إليها بصورة عامة ومطلقة، أو قد يكتفي بتحديد الهدف أو الغاية التي يجب أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من وراء مباشرة السلطات القانونية الممنوحة له، وهو هنا المحافظة على النظام العام، وبناءً عليه يقع على عاتق رجل الإدارة أن يتحقق وهو يباشر هذه السلطات بأن الوقائع التي يستند إليها هي التي قصدها المشرّع لمباشرة تلك السلطات، إضافة إلى ذلك أن يتحقق بأن الوقائع موجودة بالوصف الذي أشارت إليه النصوص القانونية، وهو ما يسمى بالتكليف القانوني للوقائع^[٥٩٩].

وتظهر أهمية تحديد مدلول التكليف القانوني للوقائع في التمييز بين الخطأ المادي في الوقائع، وبين الخطأ القانوني فيه^[٦٠٠]، ففي الحالة الأولى تقع الإدارة في خطأ فهم الواقعة أو استخلاصها، فتذكر الواقعة على أنها صحيحة في حين أنها غير صحيحة في حكم القانون أو أنها معدومة، أما في الحالة الثانية فالواقعة تكون

^{٥٩٩} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. كلية الحقوق. ص ٤٠٥.

- جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا السورية: "إن القضاء الإداري في بسطه لرقابته على قرارات الإدارة يشترط حتى يكون القرار الإداري بمنأى عن الطعن أن يكون هذا القرار قد صدر بناءً على وقائع صحيحة ومعطيات تدفع الإدارة وتعينها على إصداره، ويتعين أن تكون هذه الوقائع حقيقية منسجمة مع المعطيات الراهنة ومتوافقة مع الأحكام التي تقرها القوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن، فإذا تبين وجود خلل أو ثبت وجود اعتلال بهذه الوقائع أو المعطيات التي استند عليها القرار الإداري أضحت هذه القرار عرضة لرقابة القضاء الإداري، حيث يقوم القاضي الإداري بتحليل الوقائع والمعطيات والدوافع التي تم الاستناد إليها بإصدار القرار ومعايرتها والتأكد من سلامتها، فإذا اتضح وجود شوائب أفست سلامتها أو عيوب شوهت صحتها كان لزاماً حينئذٍ التدخل لإلغاء هذا القرار الإداري المعيب متى أصبح هذا القرار على طاولة البحث". القرار رقم (٤/ع/٥٥٤) لسنة ٢٠١٩م في الطعن ذي الرقم (٤/٥١٩) لسنة ٢٠١٩م تاريخ ٢٦/٨/٢٠١٩م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ص ٢٠٢٢. ص ٦٨.

^{٦٠٠} يذهب بعض الفقه إلى أنه لا يوجد فرق بين رقابة القاضي على الأسباب القانونية ورقابته على الأسباب الواقعية، إذ أنه سواء كان الخطأ في الواقع أو في القانون فإنه يجمعهما تعبير واحد هو العيب في الأساس القانوني للقرار، والذي هو عبارة عن مجموعة القواعد العامة التي تبين سلطات الإدارة والحالات الواقعية الفردية التي تطبق عليها هذه السلطات، وهذا ما يدفع القاضي في حالة النزاع إلى البحث في الأساس القانوني للقرار المطعون فيه من ناحية، ومن ناحية أخرى يستخلص الوقائع محل النزاع من حيث وجودها المادي ومغزاها. انظر: البرزنجي، عصام عبد الوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ٢٤١.

صحيحة وقائمة بحسب الوقائع، ولكن تقع الإدارة بخطأ قانوني كأن تعطيها وصفاً غير صحيح وتطبّق عليها القانون تطبيقاً غير سليم^[٦٠١].

وهنا يمكن القول إنّ عملية التكييف القانوني الصحيحة تتم بتخصيص قاعدة القانون التي تحكم الحالة الواقعية الفردية، وفي الوقت ذاته تجريد هذه الحالة الواقعية من فرديتها والوصول بها إلى مستوى عمومية القاعدة القانونية، وذلك بما يحقق التطابق أو التوافق بينهما، وعملية التكييف على هذا النحو لم تعد قاصرة على رجل الإدارة وحده بمقتضى ما يتمتع به من سلطة تقديرية دون رقابة قضائية، بل أصبح القاضي الإداري يُخضع تلك العملية لرقابته للتحقق من سلامة الوصف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع التي تدّعيها لقراراتها، بمعنى التأكد من حقيقة مسلك الإدارة وما تدّعيه من تبرير للوقائع التي تستند إليها فيما تتخذه من قرارات^[٦٠٢].

وتعدّ عملية التكييف القانوني التي يقوم بها القاضي هي المهمة الثانية بعد التأكد من الوجود المادي للوقائع، حيث يفحص القاضي التكييف القانوني لهذه الوقائع للتحقق من أنها تصلح قانوناً لتبرير قرار الضبط الإداري، وقد صُنفت هذه العملية بأنها عمل خلاق من قبل القاضي، وليست مجرد تطبيق آلي لتلك الفكرة، فهي من المهام الأساسية للقاضي في تفسير القانون، مع التأكيد على أنه عندما يقوم بتفسير مقاصد المشرّع فهو لا يتدخل أو يحل محل جهة الإدارة في هذا الشأن. ويختلف التكييف القانوني للوقائع في مجال الضبط الإداري عنه في مجال القانون الجزائي حيث لا يشترط التطابق بينهما، بمعنى أن الفعل أو الواقعة قد يكون معاقباً عليها جنائياً ولكنها لا تمثل خطراً داهماً على النظام العام، وبالتالي لا يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تزعم بأنها يمكن أن تغني المجتمع عن مباشرة سلطة التحقيق والمحاكمة التي تختص بها السلطة القضائية، وذلك استناداً إلى الاختصاصات التي يمنحها لها قانون الطوارئ، ولا بد من الإشارة إلى أن هذا القانون ليس بديلاً عن قانون

^{٦٠١} خليفي، محمد (٢٠١٦). الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ١٦٥.

^{٦٠٢} Castagnè, J.(1964). le Contrôle Juridictionnel de légalité des actes de police administratif. Op.cit. P158.

انظر أيضاً: بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها. مرجع سابق. ص ١١٠. انظر أيضاً: البرزنجي، عصام عبدالوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ٣٥٦.

العقوبات والإجراءات الجنائية^[٦٠٣].

والقانون الفرنسي حين نص على أنه لا يمكن حل المجالس المحلية إلا بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء، وعلى أن يكون مرسوم الحل مسبباً، لم يتضمن الإشارة إلى أي سبب يمكن أن يكون أساساً لاتخاذ مثل هذا القرار، غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يشأ أن يجعل مثل هذا الاختصاص تقديرياً يمكن استخدامه من قبل السلطة المركزية لأسباب سياسية، لذلك فقد قرر أن قرار الحل لا يكون مشروعاً إلا إذا استهدف حُسن سير الإدارة في المنطقة والتي تُعرض للخطر من خلال عجز المجلس المحلي عن التصرف، وبالتالي فإن أحكام مجلس الدولة في هذا الصدد أشارت دائماً إلى أن حل المجالس المحلية لا يمكن أن يكون مسبباً بصورة مشروعة إلا إذا كان يقوم على وقائع معيّنة (امتناع أعضاء المجلس المحلي عن المساهمة في حضور الجلسات، عدم إمكانية تغيير العمدة، وجود خلافات وانشقاقات خطيرة داخل المجلس... إلخ) يمكن أن تُعرض للخطر حُسن سير هذه المجالس في أداء مهامها^[٦٠٤].

ووسّع مجلس الدولة الفرنسي من نطاق رقابته بأن أخضع الوقائع بعد رقابة وجودها المادي والتأكد من صحتها، حيث أخضعها لحكم القانون، وهو ما يعرف كما ذكرنا أعلاه برقابة التكييف القانوني للوقائع، بمعنى أن يتحقق رجل الإدارة أن هذه الوقائع موجودة بالوصف الذي عناه المشرّع لها، أو بالوصف الذي أشارت إليه النصوص القانونية^[٦٠٥].

^{٦٠٣} بدران، محمد محمد (١٩٩٣). رقابة القضاء على أعمال الإدارة. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٩٤. انظر أيضاً: الوكيل، محمد محمد

مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". ص ٤٠٦.

^{٦٠٤} البرزنجي، عصام عبد الوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. مرجع سابق. ص ٣٧٢.

^{٦٠٥} كان أول حكم يقرر فيه مجلس الدولة الفرنسي هذا القيد على السلطة التقديرية للإدارة المتمثل في التكييف القانوني للوقائع هو حكم صدر في قضية (Gomel) والذي تتلخص وقائعه بأن تقدم المواطن Gomel إلى محافظ باريس يطلب منه ترخيصاً بالبناء في موقع يطل على ميدان (Beauveau) إلا أن المحافظ رفض منحه هذا الترخيص، بحجة أن البناء المزمع إقامته من شأنه تشويه المنظر الأثري للميدان المذكور، مستنداً في ذلك لنص المادة ١١٨/ من القانون الصادر في ١٣ حزيران ١٩١١م والذي يعطي للمحافظ الحق في رفض التصريح بالبناء في الحالات التي يؤدي فيها البناء إلى تشويه جمال أحد المواقع أو المناطق الأثرية، وعلى إثر ذلك رفع المواطن المذكور دعوى أمام مجلس الدولة يطلب فيه إلغاء قرار المحافظ لتجاوز السلطة، ولم يكتف مجلس الدولة من التحقق من وجود وصحة الوقائع وإنما بحث في أمرين: الأول إذا كان الموقع المزمع إقامة البناء عليه يصح أن يوصف بأنه موقع أثري. والثاني في حال صحة وصف الموقع بأنه أثري فهل سيسبب البناء المزمع تشويهاً أو أضراراً بالمنظر الأثري. وبعد أن تحقق المجلس من أن الميدان المذكور لا يعدّ بمثابة موقع أثري أي أنه تحقق من أن الوقائع التي تستند إليها الإدارة غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني قضى بأن رفض الإدارة التصريح بالبناء للطاعن يعدّ تطبيقاً خاطئاً لنص المادة ١١٨/ من القانون المشار إليه. C. E. 4 Avr. 1914, Gomel.

وهذا النوع من الرقابة وجد مكانه في معظم الأنظمة القانونية، فهو في النظام الإنكليزي يعدُّ امتداداً لفكرة الحقائق القضائية، وهي نفسها فكرة الرقابة على مشروعية الأسباب في النظام الفرنسي، وتعدُّ أشهر القضايا التي أبرزت فكرة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع في القضاء الإنكليزي قضية (هوايت وكلين) ضد وزير الصحة عام ١٩٣٩م ومما جاء في هذا الحكم: أن رقابة القضاء قد امتدت إلى تكييف الوقائع التي تعطي للسلطة الإدارية أهلية اتخاذ واعتماد القرار، وهذا ما عبّر عنه الحكم بأن مسألة ما إذا كانت الأرض موضوع النزاع تكون أو لا تكون جزءاً من بستان هي مسألة سابقة على ممارسة الإدارة لاختصاص إصدار أو اعتماد القرار، وهذا القرار يأتي نتيجة التكييف الصحيح للواقعة وهو بذلك أي التكييف يخضع لرقابة هذه المحكمة^[٦٠٦].

بالتالي فالقضاء الإنكليزي تمتد رقابته على أعمال الوحدات المحلية لتشمل فحص مشروعية هذه الأعمال ليس فقط من حيث مطابقتها للقانون، وإنما للواقع أيضاً، فالوحدة المحلية تعدُّ متجاوزة لاختصاصها إذا ما اتخذت إجراءً غير مخوّل لها قانوناً، فإذا ما كان القانون يخوّل للوحدة المحلية الاستيلاء على قطعة أرض لإقامة مساكن عليها، لكنها استولت على الأرض واستعملتها لأغراض الترفيه، فإن قرارها في هذه الحالة بالاستيلاء على الأرض يعدُّ غير مشروع^[٦٠٧].

ويلاحظ أن عملية التكييف القانوني لا تثير مشكلة عندما يحدد المشرّع وبشكل واضح الحالات التي يجب أن تستند إليها الإدارة في قراراتها، حيث تكون عملية التكييف سهلة وبسيطة، ولا تحتاج من القائم بها سوى التحقق من قيام الواقعة مادياً للتوصل إلى مدى انطباق قاعدة القانون عليها. وقد ذهب الفقه في تعريفه لعملية التكييف القانوني إلى القول بأنها: "إدراج حالة واقعية داخل إطار فكرة قانونية" بمعنى أن يتم ذلك من خلال تخصيص القاعدة القانونية وتجريد الحالة الواقعية وبذلك يمكن تحقيق التطابق بينهما، وعلى هذا النحو أصبحت

=انظر: بطيخ، رمضان محمد(١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها. مرجع سابق. ص ١١٢. انظر أيضاً: زريق، برهان(٢٠١٦). الرخصة في القانون الإداري. ط ١. دمشق. ص ١٦٨. انظر أيضاً: مارسو لون، بروبير في، جي بريان(١٩٨٤). أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي. ترجمة أحمد يسري. الإسكندرية. منشأة المعارف. ص ١٥٤. انظر أيضاً:

long, Marceau. et autres(2015). Les grands arrest de la jurisprudence administratif. 20 ed. Paris. Dalloz. P155.

^{٦٠٦} بطيخ، رمضان محمد(١٩٩٦). المرجع السابق. ص ١١٢.

^{٦٠٧} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩٧.

عملية التكييف القانوني تخضع لرقابة القضاء، للتحقق من سلامة الوصف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع التي تدّعيها لقراراتها، بعدما كانت مقتصرة على رجل الإدارة وحده الذي تمتع بسلطة تقديرية مطلقة في إجراءاته دون أدنى رقابة قضائية، أي أنها أصبحت تعدّ عملاً قانونياً بعد أن كانت مسألة وقائع فقط^[٦٠٨].

وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بعد حكمه في قضية (Gomel) لتشمل غالبية المجالات بما فيها الضبط الإداري، حيث أخضع المجلس قرارات الضبط الإداري لرقابة التكييف القانوني من خلال فحصها فيما إذا كانت مستندة إلى وقائع تصلح قانوناً لتبريرها، أي هل يكون من شأنها الإخلال بالنظام العام أو التهديد بالإخلال به، فإذا توافر في الوقائع هذا الوصف القانوني فإن المجلس يقرر أن الوقائع تصلح قانوناً لتبرير قرار الضبط الإداري، وقد كان هذا النوع من الرقابة واضحاً في مجال التعبير عن الرأي بوسائل النشر من صحف ومجلات ولاسيما الرقابة على الجوانب الأخلاقية. ومن تطبيقات هذا القضاء حكم (Thibault) عام ١٩٥٦م حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي مسلك الإدارة بمنع عرض وبيع إحدى المجلات بناءً على توافر صفة الإباحية، حيث ثبت للمجلس انطباق وصف الإباحية على المواد التي تنشرها هذه المجلة^[٦٠٩].

لكن بالمقابل استثنى مجلس الدولة الفرنسي بعض مجالات الضبط الإداري من قاعدة الخضوع لرقابة التكييف القانوني، مكتفياً بالرقابة على الوجود المادي للوقائع، وبالتالي ترك للإدارة حرية إجراء عملية التكييف القانوني للوقائع دون أن يفرض رقابته عليها، وتتمثل هذه الاستثناءات بتدابير الضبط العليا، وهي قرارات ضبط إداري متخذة تطبيقاً لنصوص القوانين الاستثنائية أو قوانين الاستعجال والضرورة، حيث أخضعها مجلس الدولة لرقابة الوجود المادي دون التكييف القانوني منذ عام ١٩٥٩م، وكذلك قرارات الضبط الإداري الأقل استثنائية من تدابير الضبط العليا، سواء كانت قرارات ضبط عام كالمتعلقة بدخول الأجانب إلى البلاد أو إقامتهم فيها، أو كانت قرارات ضبط خاص والتي تنسم بالطابع الفني المعقد، حيث أقرّ المجلس بأن اختصاصه كجهة قانون يجب أن ينحصر فقط في بحث ودراسة المسائل القانونية، وبالتالي الامتناع عن التصدي لبحث دراسة المجالات ذات الطبيعة العلمية أو الفنية، التي تتطلب ضرورة الاستعانة برأي المختصين من أهل العلم والخبرة في تلك

^{٦٠٨} عبدالمجيد، أنيس فوزي (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٢٦٥.

^{٦٠٩} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٤٠٧.

المجالات^[٦١٠].

أما بالنسبة لمجلس الدولة السوري فيمارس رقابته على التكييف القانوني للوقائع بعد التأكد من الوجود المادي لهذه الوقائع، فنلاحظ في مجال الاستملاك للمنفعة العامة^[٦١١] أن مجلس الدولة يفحص فيما إذا كانت الوقائع تصلح قانوناً لدعم القرار المطعون فيه، وفيما إذا كان السبب الذي تذرعت به الإدارة لإصدار قرارها قانونياً وضمن إطار ما يهدف إليه المشروع^[٦١٢]، وهناك قرارات عديدة لمجلس الدولة ألغى فيها قرارات الاستملاك لأن الواقعة المادية المتمثلة بالمشروع الذي صدر من أجله قرار الاستملاك لا يتفق مع أحكام قانون الاستملاك

^{٦١٠} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٤١٠.

^{٦١١} يعرف جانب من الفقه نزع الملكية للمنفعة العامة بأنه إجراء إداري من شأنه حرمان شخص ما من ملكه جبراً لتخصيصه للمنفعة العامة، مقابل تعويض عادل. ولا يختلف تعريف نزع الملكية في الفقه الفرنسي عما هو واقع الحال في سورية، إلا أن نزع الملكية في فرنسا يعد إجراءً إدارياً قضائياً، لأن جزءاً من إجراءات نزع الملكية تُمارس من قبل السلطة القضائية. وينظم نزع الملكية للمنفعة العامة في فرنسا المرسوم رقم (٥٨/٩٩٧) الصادر بتاريخ ٢٣/١٠/١٩٥٨م. والذي ألغى كل تحديد تشريعي لأعمال المنفعة العامة حيث حلت نصوصه محل كل النصوص العامة والخاصة المتعلقة بنزع الملكية عدا تلك المتعلقة بإنشاء الارتفاقات والتنظيم وتحديد اتساع الطرق. للمزيد انظر: الأحمد، نجم (٢٠١٣). المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد ٢٩. العدد ٢. ص ١٨.

- عملية نزع الملكية للمنفعة العامة تمر في التشريع الفرنسي بمراحل وإجراءات متعددة، تبدأ هذه الإجراءات بالقرار الصادر بإعلان المنفعة العامة ويتم ذلك بصورة مرسوم أو قرار صادر من المحافظ أو الوزير، ثم يتبع ذلك صدور قرار تعيين الأراضي المطلوب نزع ملكيتها، ويتم في صورة قرار يصدر عن المحافظ، وهنا تنتهي المراحل الإدارية لعملية نزع الملكية، وتأتي بعد ذلك مرحلة نقل الملكية، وهي تدخل في اختصاص القضاء العادي وتتم بمقتضى أمر يصدره أحد قضاة المحكمة الجزائية أو من ينوب عنه، وبالتالي فعملية نزع الملكية على هذا النحو تعدّ عملية مركبة تدخل في تكوينها إجراءات ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع قضائي. وقد كان مجلس الدولة الفرنسي يحكم بعدم قبول دعوى الإلغاء ضد المرسوم الصادر بتقرير المنفعة العامة أو القرار الصادر بتعيين الأراضي المطلوب نزع ملكيتها، على أساس أن هذه القرارات تندمج في عملية نزع الملكية وتشكل كلاً لا يتجزأ وتدخل المنازعة بشأنها في اختصاص المحاكم العادية، لكن هذا الاتجاه تغير بعد ذلك نتيجة إعمال فكرة القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال الإجراءات الخاصة بنزع الملكية، وبالتالي قبول الطعن بالإلغاء على القرارات الصادرة بتقرير المنفعة العامة وقرارات تعيين الأراضي، وبعد أول حكم يمثل تحوّل القضاء الإداري في هذا الصدد هو الحكم الصادر بتاريخ ٢٤/٧/١٩٥٨م في قضية (Gayot) ثم توالى الأحكام بعد ذلك. انظر: جيزة، عبد المنعم عبدالعظيم (١٩٧٠). آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢١٢.

^{٦١٢} جاء في اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا السورية: "ثبت عدم مشروعية الاستملاك لاستهدافه نفعاً خاصاً لصالح الجمعية التعاونية للعاملين في بلدية حلب، واستحقاق المالكين تعويضاً جزافياً شاملاً كل ضرر يلحق بالمالكين نتيجة استظهار عيب اللامشروعية". القرار رقم ٥٦/ في الطعن رقم ١١٣/ لسنة ١٩٨٤م الهيئة من المستشارين السادة: العجة والحلاق والخاني.

- وجاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري في دمشق: "إن ثبوت عدم حاجة الإدارة المستملكة للجزء المستملك من العقار في تنفيذ المشروع وتنفيذ المشروع الاستملاكي بمنأى عن العقار المستملك يجعل من فكرة النفع العام تنفي عن الاستملاك وتنفي معها صفة المشروعية الأمر الذي يجعل من قرار الاستملاك مشوباً بعيب ينحدر به إلى درجة الانعدام". القرار رقم (٤/١٠١٣) لعام ٢٠١٣م في القضية رقم (٤/٢٥٩٣) لعام ٢٠١٣م. تاريخ ١٣/١١/٢٠١٣م. المجموعة الشاملة الحديثة لأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ج ١. ط ١. ٢٠١٧. ص ١٤. انظر أيضاً: قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم (٣/١٧٠) لسنة ٢٠١٥م في القضية رقم (٣/٨٧١) لسنة ٢٠١٥م تاريخ ٢٥/٢/٢٠١٥م المرجع السابق. ص ٣٠.

- أيضاً جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا: "إن استملاك هذه المساحة الزائدة يعدّ من أعمال النفع العام ويحق للجهة الإدارية التصرف بها تصرف المالك بملكه بما في ذلك البيع ولا يعتبر هذا مخالفاً لأحكام قانون الاستملاك...". القرار رقم (١/٣٠٩) لسنة ٢٠٢٠م في الطعن ذي الرقم (١/٣٨٤٢) لسنة ٢٠٢٠م تاريخ ٢٤/٨/٢٠٢٠م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢م. ص ٩.

ولم تتوفر فيها صفة المنفعة العامة^[٦١٣]. وتأييداً لذلك فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أنه: "ما دامت الوحدات الإدارية إنما تبتغي من استملاك العقارات وفقاً لأحكام القانون رقم ٦٠/ لعام ١٩٧٩م تحقيق غاية محددة هي تخطيط تلك العقارات وتقسيمها إلى مقاسم جاهزة للبناء وتأمين المرافق لها، وكانت هذه الغاية متعذر تحقيقها في صدد استملاك العقار موضوع الدعوى، الأمر الذي يجعل الاستناد إلى أحكام القانون المذكور في استملاك العقار المعني منهار الأساس، بالنظر إلى امتناع بلوغ الهدف من الاستملاك الذي قصده القانون المذكور بشأن السكن، لذلك بناءً على هذه المعطيات قررت المحكمة إعلان انعدام قرار الاستملاك"^[٦١٤].

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن افتقاد البناء للصفة الفنية الأصلية وعدم توافر شرط الصفة التاريخية أو الأثرية أو القومية ينفي عنه كونه بناءً أثرياً، وتكون الإدارة بذلك قد أخطأت في سبب قرارها في إطلاق الصفة الأثرية على العقار موضوع القضية ويكون قرارها بهذه الخصوص متعين الإلغاء^[٦١٥].

وقد أكدت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع على انعدام قرار الاستملاك لمخالفته للأنظمة والبلاغات الصادرة عن رئاسة مجلس الوزراء، وجاء في حيثيات القضية أن قرار الاستملاك قد صدر مخالفاً للمرسوم التشريعي رقم ٢٠/ لعام ١٩٨٣م والمتضمن قانون الاستملاك حيث اعتبر أن استملاك البلدية للنفع العام نسي أو تناسى أن استملاك شركة الرخام بالقرار رقم ... لعام ١٩٨٨م صدر أيضاً للنفع العام وما زال

^{٦١٣} تقوم فكرة المنفعة العامة على أساس أنها تشكل غطاءً ضرورياً لممارسة الدولة لسلطانها حتى تسبغ تصرفاتها بالمشروعية المطلوبة ويسهل قبول الأفراد لهذه التصرفات، كما أنها استخدمت بوصفها مبرراً لامتيازات الإدارة وبنيت عليها معظم النظريات في القانون الإداري، بحسبان أن الدولة هي حامية المنفعة العامة، والمنفعة العامة قد تتقرر بنصوص دستورية أو تنص عليها القوانين العادية، وعند غياب التعريف التشريعي للمنفعة العامة قد يتدخل القاضي ليضع بعض المعايير للتحقق من توافرها، خاصة أن عدم تحديد مفهوم المنفعة العامة بنص قانوني يعطي الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تقدير اعتبارات النفع العام، ولاسيما أن فكرة النفع العام قد تترك آثاراً سلبية إذا ما أسيء استعمالها بحسبان أنها تتعلق في جوهرها بأحد الحقوق الذي كفلته مختلف دساتير العالم وهو حق الملكية. انظر: الأحمـد، نجم(٢٠١٣). المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك. مرجع سابق. ص ١٣.

^{٦١٤} حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٢٦٨ لعام ١٩٩٥م . مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية. ١٩٩٥م. م ٣٢. ص ١٥٤.

- كما قررت المحكمة الإدارية العليا أنه: "قصد القانون ٦٠/ لسنة ١٩٧٩ إلى إحداث مناطق للتوسع العمراني، وأن تتولى الوحدات الإدارية والبلديات في مدن مراكز المحافظات استملاك العقارات وأجزاء العقارات الكائنة داخل حدود مناطق التوسع العمراني وتخطيطها وتقسيمها الى مقاسم جاهزة للبناء وتأمين المرافق العامة لها وبيعها بسعر الكلفة... ولم تسمح أحكام هذا القانون للجهات العامة المعددة في المادة الثانية من القانون ٢٠/ لسنة ١٩٧٤ بالاستملاك لمصلحتها بشكل مباشر، واستملاك عقار بالاستناد لأحكام قانون التوسع العمراني لمصلحة إحدى الجهات العامة والمعددة في المادة الثانية من القانون ٢٠/ لسنة ١٩٧٤ بشكل مباشر لا يتفق مع المرامي التي ابتغى القانون المذكور تحقيقها، فضلاً عن تعارضه مع أحكامه". القرار رقم ٧٤٥/ في الطعن رقم ٦١٥/ لسنة ١٩٩٣ الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والقديسي والرجولة.

^{٦١٥} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٣٨/ في الطعن رقم ١٨/ لعام ١٩٩٥م. سجلات المحكمة. غير منشور.

هذا النفع قائماً حتى تاريخه، واستملاك شركة الرخام سابق على استملاك بلدية الحميدية الذي صدر مخالفاً للإضبارة الاستملاكية النموذجية الملحقة بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ م ... ومن حيث أنه تبين أن قرار الاستملاك الطعين قد استهدف تمكين الجهة المدعى عليها (مجلس بلدة الحميدية) من تنفيذ مشروع نفع عام إضراراً بمشروع آخر يحمل صفة نفع عام خلافاً وذهولاً عما ترسيه الأنظمة والبلاغات الصادرة عن رئاسة مجلس الوزراء في هذا الشأن ... ومن حيث خروج الاستملاك الجاري بموجب قرار الاستملاك محل الطعن عن المرامي التي شرع الاستملاك من أجلها من شأنه أن يولي الجهات القضائية المعنية الحق في رقابتها الأصلية في مدى قانونية الاستملاك ... فإن ذلك من شأنه أن يجعل قرار الاستملاك غير متفق مع غايات قانون الاستملاك الجوهرية ويغدو بهذه المثابة غير مرتكن إلى سند من أحكام القانون كما يغدو متعين الانعدام^[٦١٦].

إذاً يمكن القول إن التكييف القانوني للوقائع يوجد عندما يعطي المشرع للإدارة سلطة تقديرية في اختيار محل القرار، أما إذا حدد المشرع المحل الواجب اتخاذه عند حدوث وقائع معينة ومحددة، ففي هذه الحالة تنعدم سلطة الإدارة التقديرية ويكون تصرفها إما موافقاً للقانون أو مخالفاً له.

والجدير بالذكر أنه حتى في إطار السلطة التقديرية للإدارة يتمتع القضاء الإداري السوري في حالات استثنائية عن تقدير تكييف الإدارة للوقائع وذلك بصدد بعض قرارات الضبط الإداري، وبالتالي يقتصر دوره على التحقق من الوجود المادي للوقائع دون البحث في صحة الوصف القانوني، وذلك حرصاً على منح الإدارة سلطة واسعة عندما تتعلق هذه القرارات بأمن الدولة وسلامتها. فقد قررت محكمة القضاء الإداري فيما يتعلق بالمنع من السفر أنه ومن حيث أن المادة /١٢/ من القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٧٥ م نصت على أنه يحق لوزير الداخلية ولأسباب هامة يقدّرهما رفض منح أو تجديد جواز أو وثيقة سفر، كما يحق له سحب هذا الجواز أو الوثيقة إن وجد، ومن حيث أن القرار المشكو منه والمنتهي بمنع مغادرة المدعية خارج القطر إنما يعدّ صادراً ضمن الصلاحية القانونية الموكلة للسيد وزير الداخلية دون تجاوز حدود النص القانوني أو إساءة استعمال السلطة^[٦١٧].

^{٦١٦} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /١٩٧/ لعام ٢٠١٣ م. في القضية ذات الرقم /٢٠٠/ لعام ٢٠١٣ م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦ م. ص ٩.

^{٦١٧} حكم محكمة القضاء الإداري. رقم ١/٢٨٨ في القضية رقم ٤/٣٨٤٨ لسنة ٢٠٠٤ م سجلات المحكمة. غير منشور.

ويعدُّ دور القاضي الإداري في نطاق الرقابة على القرارات الإدارية مقتصرًا على فحص المشروعية دون التعرض للملاءمة، وذلك من خلال التأكد من صحة الوجود المادي للوقائع بالإضافة إلى صحة تكييفها القانوني، دون أن يتعرَّض لصحة ملاءمة القرار، ففي حال تعرَّض القاضي الإداري لفحص ملاءمة القرار الإداري عندها يكون قد مارس أحد اختصاصات الإدارة ويصبح بهذا الوصف رئيساً أعلى للإدارة.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك عندما نصت في قرارها على أن القضاء الإداري في بسط رقابته على قرارات الإدارة يشترط حتى يكون القرار الإداري بمنأى عن الطعن أن يكون هذا القرار قد صدر بناءً على وقائع صحيحة ومعطيات تدفع الإدارة وتعينها على إصداره، ويتعين أن تكون هذه الوقائع حقيقية منسجمة مع المعطيات الراهنة ومتوافقة مع الأحكام التي تقررها القوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن، فإذا تبين وجود خلل أو ثبت وجود اعتلال بهذه الوقائع أو المعطيات التي استند عليها القرار الإداري أضحى هذا القرار عرضة لرقابة القضاء الإداري^[٦١٨].

وبهذا المعنى فإن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية تتوقف عند حد الرقابة على الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني، بحيث يُترك للإدارة تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف الذي تتخذه حيالها، لكن بالمقابل ولأهمية المحافظة على الحقوق والحريات العامة التي قد تتعرض للتقييد نتيجة قرارات الضبط الإداري، نلاحظ أن القضاء قد فرض رقابته على ملاءمة تلك القرارات بحسبان أنها تمس الحريات العامة، لذا كان لا بد من فحص مدى التناسب بين أهمية وخطورة الوقائع التي تجيز للإدارة حق التدخل وبين الإجراء المتخذ.

والملاحظ أنه لم يمضِ وقت طويل حتى بادر مجلس الدولة الفرنسي باتخاذ خطوة إلى الأمام من خلال البحث في تقدير الإدارة لأهمية وخطورة الوقائع ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ على أساسها، وهو ما يسمى برقابة التناسب أو رقابة الملاءمة، وكما أشرنا سابقاً فقد شكَّلت قرارات الضبط الإداري الصادرة عن السلطات المحلية وهي ما تسمى "إجراءات الضبط المحلية" المجال الأساسي الذي باشر فيه مجلس الدولة

^{٦١٨} المحكمة الإدارية العليا السورية. القرار رقم ٥٥٤/ع/٤ لعام ٢٠١٩م. في الطعن رقم ٤/٥١٩ لعام ٢٠١٩م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢م. ص ٦٨.

الفرنسي رقابته لمدى التناسب بين أهمية وخطورة الوقائع التي تدعّيها الإدارة لقراراتها، والإجراءات التي تتخذها بناءً على تلك الوقائع، أي بمعنى رقابة التناسب بين إجراء الضبط المحلي وبين الخطر الذي أُنْخِذَ من أجله^[٦١٩]. وذلك تأسيساً على أن مبدأ التناسب يعدُّ مبدأً قانونياً عاماً يجب على جهة الإدارة أن تلتزم به في تصرفاتها، دون الحاجة إلى وجود نصوص قانونية صريحة تتضمنه، بحيث يكون الإجراء المتخذ بالقدر المناسب لتحقيق الهدف منه.

ولا يفوتنا أن ننوّه إلى أن القضاء الإداري استقر بدايةً على الاعتراف للإدارة بسلطة تقدير الملاءمة بين أهمية الوقائع المعروضة أمامها وبين الإجراء المزمع اتخاذه، غير أن التطبيق العملي بيّن أن القضاء لم يعد يلتزم بهذه القاعدة بشكلٍ مطلق، ولا سيما أنه في كثير من الأحيان رأى وجوب التزام الإدارة بمراعاة تحقيق تناسب بين الوقائع المبررة لاتخاذ القرار الإداري وبين محل هذا القرار، استناداً إلى أن التناسب يعدُّ من المبادئ القانونية العامة التي يتعيّن على الإدارة الالتزام بها في تصرفاتها القانونية^[٦٢٠].

فرقابة القضاء الإداري لملاءمة قرارات الضبط الإداري تتضمن التحقق من ضرورة محل القرار ولزومه، بالنظر إلى مدى التهديد أو الإخلال بالنظام العام الذي صدر القرار لمواجهته، بحيث أنه إذا تبين للقاضي أن التدبير المتخذ لا يمكن المحافظة على النظام العام من دونه، أو من خلال إجراء أخف وطأة منه على الحريات، كان القرار مشروعاً، أما إذا تبين أنه كان يمكن المحافظة على النظام العام من خلال تدابير أخرى أخف وطأة على الحريات العامة، وأن الإجراءات المتخذة لم تكن ضرورية أو لازمة لمواجهة ما تدّعيه الإدارة، كان للمحكمة

^{٦١٩} تعد بداية هذا القضاء في عام ١٩٠٧م حينما أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمه في قضية شركة (رموني) الموسيقية وذلك بإلغاء قرار عمدة (فورنييه Furnay) برفض الترخيص لهذه الشركة بممارسة مهنتها بحجة المحافظة على النظام العام، حيث وجد المجلس أن الأسباب أو الوقائع التي استند إليها القرار المذكور ليس من شأنها الإخلال بهذا النظام. وفي عام ١٩٠٩م أصدر المجلس حكماً مشابهاً للحكم السابق وأشار فيه صراحة إلى أن مهمة القاضي يجب أن تمتد في مجال نزاعات الضبط الإداري إلى البحث فيما إذا كانت الإدارة قد اتخذت طبقاً لظروف الدعوى قراراً لا تبرره ضرورات المحافظة على النظام العام. كما يعد حكم (Benjamin) عام ١٩٣٣م الانطلاقة الحقيقية لتلك الرقابة، فمنذ تاريخ هذا الحكم يمكن القول أن مجلس الدولة قد استقر على أن من حقه بحث وتقدير مدى خطورة الأفعال أو الوقائع التي تهدد النظام العام ومدى تناسب الإجراء الذي اتخذته الإدارة مع تلك الخطورة. انظر: البرزنجي، عصام عبد الوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. مرجع سابق. ص ٤٢٠. انظر أيضاً: خليفي، محمد (٢٠١٦). الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٢٠٢. انظر أيضاً: Rousset, M. et Rousset, O. (2004). Droit Administratif. Op.cit. P66.

long, Marceau. et autres (2015). Les grands arrest de la jurisprudence administrative. Op.cit. P262.

^{٦٢٠} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٩٨.

أن تقضي بعدم مشروعية القرار لمخالفته للقانون، ذلك لمخالفته لأحد المبادئ القانونية الملزمة وهو مبدأ ضرورة الإجراء الضبطي. وبناءً على ذلك تعدُّ الرقابة على ملاءمة قرارات الضبط الإداري من أعلى درجات الرقابة القضائية، وعليه فإن الملاءمة عبارة عن عملية تحقيق للتوازن بين الوسائل المستخدمة وبين الوقائع المادية، بحيث تتناسب شدة الوسائل المستخدمة مع درجة خطورة الوقائع التي تهدد النظام العام، وبالتالي فلا بد أن يكون القرار المتخذ هو القرار الأفضل، والذي يؤمّن المحافظة على النظام العام وحماية الحريات العامة^[٦٢١].

وفي حكم حديث نسبياً لمجلس الدولة الفرنسي عام ٢٠١٦م حول مدى التناسب بين أهمية وخطورة الوقائع والإجراءات المتخذة من قبل الإدارة المحلية، حيث تتلخص حيثيات الحكم بأن أصدر قاضي الأمور المستعجلة بالمحكمة الإدارية لمدينة (Nice) بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٦م حكماً في الشق العاجل أيّد فيه قرار أحد العمد بحظر ارتداء النساء المسلمات للباس البحر الإسلامي المعروف باسم (بوركيني) على الشواطئ، واعتبرت المحكمة إنَّ ارتداء لباس البحر الإسلامي من شأنه المساس بالقناعات الدينية الموجودة أو غير الموجودة لدى المستخدمين الآخرين للشواطئ، وقد يعدُّ تحدياً أو استفزازاً يوجب التوترات التي يشعر بها السكان، كما قالت المحكمة أن الشواطئ الفرنسية ليست المكان المناسب للتعبير عن المعتقدات الدينية وممارسة العادات والتقاليد، فهو مكان فرنسي وينطبق عليه قوانين العلمانية، وظهور النساء بشكل يشير لاتجاه ديني معيّن يعدُّ انتهاكاً لقواعد البلاد، وإن منع اللباس الشرعي للبحر ليس عنصرية، وإنما هو أعمال لقانون صارم للسيطرة على البلاد وحمايتها. وقد تقدمت رابطة حقوق الإنسان بفرنسا بطلب أمام المحكمة الإدارية لمدينة (Nice) بوقف تنفيذ وإلغاء القرار الصادر بحظر ارتداء النساء للباس البحر الإسلامي، لكن المحكمة رفضت الطلب المقدم إليها، ما دعا الرابطة المذكورة إلى الطعن بهذا الحكم أمام مجلس الدولة، ومما جاء في حكم المجلس أنه إذا كان العمدة طبقاً لقانون البلديات يشرف على البوليس المحلي تحت رقابة المحافظ، وله في هذا الشأن تنظيم الشواطئ والأنشطة البحرية، لكنه أثناء القيام بذلك عليه احترام الحقوق والحريات التي كفلها القانون، ومن ثم يتعيّن عليه وضع النظام العام في الاعتبار طبقاً للزمان والمكان المحدد فيه النشاط، ولا يجوز أن يؤسس سلوكه طبقاً لاعتبارات أخرى،

^{٦٢١} الحلو، ماجد راغب (١٩٩٦). القانون الإداري. بيروت. دار المطبوعات الجامعة. ص ١٩٣. انظر أيضاً: عبدالمجيد، أنيس فوزي (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٣٣٦.

وإن التصديق من الحريات يتعين أن يتم في حالة مواجهة خطر ما ظاهر يهدد النظام العام، وبناءً على ذلك فقد قرر مجلس الدولة إلغاء الحكم الصادر بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٦م من قاضي الأمور المستعجلة بالمحكمة الإدارية لمدينة (Nice) ووقف تنفيذ المادة ٣/٤ من قرار العمدة المؤرخ في ٥/٨/٢٠١٦م^[٦٢٢].

والملاحظ من هذا القرار أن مجلس الدولة الفرنسي قد عبّر عن نفسه بوصفه حامياً للحريات العامة في فرنسا، وذلك من خلال بحثه في عنصر التناسب، ودراسة سبب القرار، والآثار المترتبة عليه، وبالتالي جاء حكمه بناءً على أن العمدة قد تعسّف في استعمال السلطة الممنوحة له وهذا الأمر يعدّ جوهر نظرية التناسب. إذاً فالطبيعة القانونية لعيب التناسب في القرار الإداري تستند إلى تعسّف الإدارة في استعمال الحقوق الإدارية، حيث أقرّ مجلس الدولة الفرنسي بأن الإدارة يمكن أن تتعسّف في استعمال الحق الممنوح لها، ومن تطبيقات هذه النظرية حالة إذا كان القرار الإداري قد صدر في وقتٍ غير مناسب، أو كان غير ذي فائدة، أو كان مبالغاً فيه بالقسوة، وأيضاً يتحقق التعسّف في استعمال الحق إذا تبين أن الإدارة كانت قد استعملت السلطة المخوّلة لها قانوناً بهدف تحقيق الغايات التي شرّع الحق من أجلها، وكان القرار صادراً بصدد واقعة حقيقية ظاهرة بذاتها، غير أن هذا القرار ترتب عليه أضرار لا تتناسب مع الفوائد والغايات المرجوة منه^[٦٢٣].

فلاحظ وفق ما تم الإشارة إليه أنه عندما تثبت صحة الوقائع المادية التي اتخذتها الإدارة سنداً لإصدار القرار، وكان التكييف القانوني لهذه الوقائع سليماً أيضاً، فالقاضي الإداري لا يستطيع أن يعقّب على مدى

⁶²² C. E. 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et autres – association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France, N°s 402742, 402777.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin>.

- في هذا السياق لا بد من الإشارة إلى القانون رقم (٢٠٢١-١١٠٩) المؤرخ في ٢٤ آب ٢٠٢١م ومن خلال إنشاء إجراء علماني يخلق إمكانيات جديدة لفرض مبدأ حيادية الخدمات العامة، حيث كانت ما يسمى بقضايا بوركياني قد أدت بالفعل في صيف ٢٠١٦م إلى قرارات من قبل المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، ومع ذلك، فإن هذه السوابق القضائية تتعلق بالشواطئ وليس بحمامات السباحة وتعود إلى حالة القانون القديمة. وقد قدّم مجلس الدولة الفرنسي أول تطبيق للأحكام التشريعية المجددة بشأن حماية المبادئ الجمهورية بموجب قراره الصادر في ٢١ حزيران ٢٠٢٢م. وتهدف المبادئ الجمهورية المنصوص عليها في الدستور والمنفذة بموجب القانون إلى ضمان حياة اجتماعية جماعية أكثر أمناً، ومع ذلك، فإن مصادر التعدي على هذه المبادئ عديدة، وقد أثارت مسألة ارتداء ثوب السباحة المسمى "البوركياني" في حمامات السباحة نقاشات مريرة ودفعت المحكمة الإدارية إلى الاستماع إلى "العلمانية المرجعية" التي تم إنشاؤها حديثاً بموجب القانون رقم (٢٠٢١-١١٠٩) السابق الذكر. للمزيد حول ذلك انظر:

Chaltiel, Florence(2022). Le Conseil d'État et le déferé-laïcité: une première application aux tenues de bain.

Petites affiches. n°07-08. LPA 2022. P4.

^{٦٢٣} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٣٠٠.

ملاءمة هذا القرار، فعلى سبيل المثال عندما تستولي الإدارة على عقار ما، فلا يستطيع القاضي أن يراقب ملاءمة اختيار هذا العقار بالذات، كذلك عندما تختار السلطة المختصة مدينة لتكون مركزاً لإحدى الوحدات المحلية فملاءمة هذا الاختيار لا يمكن أن تكون موضوع رقابة من قبل القضاء^[٦٢٤]. وهذا ما عبّرت عنه المحكمة الإدارية العليا السورية عندما نصت على أن: "تسقل الإدارة وهي وحدة تضم كل الأجهزة العاملة في الدولة ذات الاختصاص الواحد في تقدير ملاءمة تعيين أي فرد لأي وظيفة في أي مرفق من مرافق الدولة بوصفها قوامة على هذا المرفق، وتستعمل سلطتها التقديرية في حدود حاجاته إلى الموظفين لكي يأتي سيره مضطرباً ومنظماً، وفي نطاق ما يقتضيه من صفات يجب توفرها في هؤلاء الموظفين، وأنه وإن كان المشرّع قد ألزم الإدارات بمراعاة شروط التعيين وبخاصة المسابقة، فهذا لكي يحاط هذا التعيين حين تمس الحاجة إليه بالضمانات الكافية لتوفير تكافؤ الفرص لجميع المواطنين حائزي الشروط المطلوبة، دون أن يكون لإملاء هذه الشروط صفة الإلزام بالتعيين"^[٦٢٥]. كذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا على إن إعادة العامل المنتهية علاقته الوظيفية إلى الخدمة بناءً على السلطة التقديرية المنصوص عنها في القانون رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤م وطالما أنه لا يوجد نص في القانون يلزم الإدارة بالإعادة يسري من تاريخ صدوره طالما أنه لم يصدر سحباً للقرار المتضمن إنهاء العلاقة الوظيفية أو إنهاء لمفعوله^[٦٢٦].

وبالتالي فالقضاء الإداري السوري أخذ بالقاعدة العامة التي تقول بأن القضاء الإداري لا يملك سلطة التعقيب على مدى ملاءمة القرارات الإدارية للوقائع والظروف التي استدعت إصدارها، وذلك كي لا يصبح القاضي الإداري رئيساً أعلى للإدارة. وقد عبّرت عن ذلك المحكمة الإدارية العليا السورية عندما قضت بأن: "القضاء الإداري لا يتدخل في خطورة السبب ولا يحل نفسه محل الإدارة فيما هو متروك لتقديرها، وإنما يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية، ولا يجاوزها إلى وزن مناسبة القرار، لأن ذلك يدخل في

^{٦٢٤} طلبية، عبدالله (٢٠٠٣). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٩٠.

^{٦٢٥} حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٥١/ لعام ١٩٦٧م. مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية. ١٩٦٧م. ص ١٩١.

^{٦٢٦} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٨٦/ع/٤ لعام ٢٠٢١م في الطعن رقم ٢١١٨/٤ لعام ٢٠٢١م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢١م. ص ٩٦.

نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة وتتفرد بها بلا معقب، ما دام قرارها قد خلا من عيب إساءة استعمال السلطة ولم يستهدف به سوى المصلحة العامة^[٦٢٧].

لكن مجلس الدولة السوري خرج عن هذه القاعدة في حالات معيّنة ولاسيما في قرارات الضبط الإداري، خاصة إذا تبين أن مشروعية القرار متوقفة على ملاءمته للحالة الواقعية أو القانونية التي صدر على أساسها، ومن تطبيقات مبدأ التناسب في القضاء الإداري السوري فيما يتعلق بقرارات الضبط الإداري ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري في قضية تتلخص وقائعها: إنَّ المدير العام للجمارك أصدر قراراً بمنع المدعي من الدخول إلى مبنى المديرية والجهات التابعة لها بحجة أن تحقيقات الأمن الجنائي أثبتت تدخل شقيقه بجرائم تزوير تتعلق بالمديرية، وانتهى حكم المحكمة إلى إلغاء القرار المشكو منه، بحسبان أنه لا يجوز أن يعاقب شخص بجريرة فعل غيره حال ثبوتها، ما لم يكن هناك اشتراك جرمي يوجب هذه المساءلة، وقد جاء في حيثيات الحكم أن الحجج والأسانيد التي تذرعت بها الإدارة في إصدار قرارها المشكو منه غير قائمة على سند من الواقع أو القانون، ولا تجد مرتكباً يصلح سبباً قانونياً يبرر ما ذهبت إليه، وتعدو بذلك قد انحرفت عن السلطة التي خولها إياها القانون، الأمر الذي يتعين معه أحقية الجهة المدعية في إلغاء القرار المشكو منه^[٦٢٨].

كذلك من الأحكام التي أطلقتها المحكمة الإدارية العليا فيما يتعلق بمبدأ التناسب ما جاء في حيثيات حكم لها قضت فيه بأن: "القاضي الإداري وفي مجال رقابته لركن السبب في القرار الإداري يراقب الوجود المادي للوقائع ومدى صحة التكييف القانوني الذي تطلقه الإدارة للوقائع، كما أنه يمتد إلى مراقبة مدى صحة تناسب سبب القرار مع محله أو نتيجته". وكان هذا الحكم في قضية تتلخص وقائعها في مطالبة الطاعنين بإلغاء قرار الصرف من الخدمة الصادر بحقهم، وقد انتهت المحكمة إلى إلغاء قرار الصرف من الخدمة عندما تبين لها عدم

^{٦٢٧} حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٤٤/ في الطعن رقم ٣/ لعام ١٩٦٨. مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية. ١٩٦٨ م. ص ٩٣.

- انظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٠٠/١ في الطعن رقم ٧٤٨/ لعام ٢٠٠٣. مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية. ٢٠٠٤/٢٠٠١. ص ٦٦١.

^{٦٢٨} حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٣٣٠/ في القضية رقم ٢٢٦٨/ لعام ٢٠١٤ م. مشار إليه لدى: الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٣١٠.

وجود سبب قانوني يبرر قرار الإدارة ويحملها على صرف الطاعنين من الخدمة^[٦٢٩].

والملاحظ أن مجلس الدولة السوري قد قبل في البعض من أحكامه إمكانية ترتيب انعدام القرار استناداً إلى العيب الجسيم الذي يشوب ركن السبب في القرار الإداري، حيث قررت محكمة القضاء الإداري انعدام التكاليف الضريبي الذي قامت محافظة دمشق بتبليغ شركة الخطوط الجوية التركية به على أساس وجود فرع لها في سورية، والحقيقة تتضح بعدم وجود أي فرع لهذه الشركة في سورية ويقتصر نشاط هذه الشركة على تسويق بطاقتها عن طريق وكيل رسمي معتمد، الأمر الذي دفع محكمة القضاء الإداري إلى تقرير انعدام التكاليف الضريبي على الدخل الذي فُرض على الشركة المدعية لعدم قيام القرار على سبب يبرره^[٦٣٠]. وهذا يعد من الأحكام الفريدة لمجلس الدولة السوري ولاسيما أن مجلس الدولة يقرر البطلان لتخلف ركن السبب في القرار الإداري دون الانعدام.

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد باشر رقابته في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، إلا أنه بالمقابل لم يُغفل هذه الرقابة على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف الاستثنائية، ولاسيما أن هذه الظروف تجد فيها هيئات الضبط الإداري سنداً لتشديد وتوسيع إجراءاتها على حساب الحريات العامة، فعلى سبيل المثال فقد قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار عمدة مدينة (Nante) بالاستيلاء على شقة سكنية لإحدى السيدات لاتخاذها مأوى لمنكوبي الحرب العالمية الثانية، مؤسساً حكمه على أن مشكلة إيجاد مأوى لهؤلاء المنكوبين ليست سبباً كافياً لنزع ملكية تلك الشقة، حيث يمكن تدبير هذا المأوى بوسيلة أخرى غير الاستيلاء^[٦٣١]. لكن ما يجب الإشارة إليه أن هذه القيود السابقة التي فرضها مجلس الدولة الفرنسي وإن كانت تتلاءم مع المنازعات التي تنثور في المجالات التقليدية للإدارة كمنازعات الوظيفة العامة أو منازعات الضبط الإداري، لكنها لا تتلاءم بمفردها مع المنازعات التي تنثور في المجالات الحديثة، كالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والبيئية... إلخ. فلا

^{٦٢٩} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٥٨١/ في القضية رقم ١٩٩٤/ لعام ٢٠١٤م. الحكم غير منشور. مشار إليه لدى: مرشحة،

عمار (٢٠١٥). انعدام قرارات الاستملاك في سورية. مرجع سابق. ص ٢٢٤.

^{٦٣٠} حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢/٦٤٦ في القضية رقم ٢٤٠٧/ لعام ١٩٩٧م. سجلات المحكمة. غير منشور.

^{٦٣١} حكم مجلس الدولة الفرنسي: C. E. 29-11-1944. مشار إليه لدى: بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء

مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها. مرجع سابق. ص ١٥٧.

مناص من القول إنّ هذه المجالات تتسم بالمرونة والحركية، وسرعة التغيّر والتبدّل، كما أن الإدارة تتمتع حيالها بحرية أكبر وسلطة أوسع.

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن الفقه الإنكليزي تأثر بالحالات الاستثنائية أو بحالة الطوارئ ولاسيما فيما يخص حالات الضبط الإداري، خاصة أن الدستور الإنكليزي يقوم على القواعد العرفية الدستورية، لذلك ففي حالة الطوارئ يستطيع البرلمان تزويد السلطة التنفيذية عند طلبها لمواجهة ظروف استثنائية طارئة بسلطات وتدابير تأخذ قوة التشريع بعد التصديق عليها من قبل البرلمان، أي بمعنى مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية، استناداً إلى أن الظروف الطارئة تؤثر على نظام الدولة ولا تستطيع السلطات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري بموجب التشريعات السارية مواجهة هذه الظروف. وبالتالي إن إعلان حالة الطوارئ في إنكلترا يُحدث تغييراً في التوازن الدستوري بين الهيئات، بحيث يتزايد نفوذ السلطة التنفيذية من خلال تزويدها باختصاصات استثنائية واسعة، تعطيها الحق في أن تتخذ تدابير تقيد بها الحقوق والحريات العامة للأشخاص، إلا أن هذا لا يعني طغيان السلطة التنفيذية، وإنما مجرد اتساع للسلطات المخولة لها مع التزامها بمبدأ سيادة القانون أو ما يسمى "المشروعية الاستثنائية". وبحسبان إنكلترا تعرف ما يسمى بقوانين السلطة الكاملة أو قانون الطوارئ (القانون الصادر عام ١٩٢٠م والمعدّل عام ١٩٦٤م ويعرف باسم Emergency powers Act) إلا أن السلطات التي تُمنح للسلطة التنفيذية بموجب هذه القوانين لا تتم إلا بعد موافقة البرلمان، وهذا المبدأ يسود في جميع الأحوال سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، فلا تستطيع السلطة التنفيذية التصرف في الأوقات الاستثنائية سواء بإصدار اللوائح أو التشريعات القانونية إلا بناءً على إذن سابق من البرلمان. وقد أكدت ذلك غرفة اللوردات بطريقة غير مباشرة في حكمها الصادر عام ١٩١٤م والتي قضت بموجبه بأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تمارس سلطات خاصة إلا إذا نص على ذلك قانون صريح^[٦٣٢].

^{٦٣٢} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٣٦.

المبحث الثاني

الاتجاهات الحديثة للرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية

تمهيد وتقسيم

أدى اتساع مجال الوظيفة الإدارية إلى تزايد صلاحيات الإدارة، ولاسيما نتيجة تطوُّر دور الدولة وتدخلها في شتى المجالات، وهذا ما أدى إلى ازدياد حجم السلطة التقديرية للوحدات المحلية تبعاً للمبررات العملية والقانونية، لكن هذا التوسُّع في صلاحيات الإدارة واستعمال سلطتها التقديرية قد يقابله تعسُّف للإدارة في استعمال صلاحياتها، الأمر الذي دفع القضاء للتدخل للحد من التجاوزات التي ترتكبها الإدارة نتيجة الخطأ في تكيف الوقائع المادية، أو إساءة استعمال سلطتها التي تتنافى مع المصلحة العامة. ولا شك أن دراسة الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة تتركز على عناصر القرار أو التصرف الإداري، ومدى اتفاقها وملاءمتها لمبدأ المشروعية، بمعنى أن القاضي لا يملّي على الإدارة اتخاذ قرار أو تصرف معيّن يتناسب مع الظروف المحيطة، وإنما يقوم بإلغاء التصرف الإداري إذا تبين له عدم مشروعيته، ولقد تطوّرت رقابة القضاء على أعمال الإدارة بشكل عام، وعلى أعمال الإدارة التقديرية بشكل خاص، فلم يعد القاضي يكتفي برقابة الوقائع المادية أو التكيف القانوني للتصرف الإداري، بل امتدت رقابته بهدف ضبط وإحكام التوازن الذي من أجله مُنحت الإدارة السلطة التقديرية، أي التوازن بين تمكين الإدارة من مباشرة مرافقها بما يحقق الصالح العام، وبين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، من خلال نظرية رقابة الخطأ البين، وقد أُطلق على هذه الرقابة ما يسمى "رقابة الخطأ البين في تكيف الوقائع"، وكذلك رقابة الاختيار الحر أو التقديري من قبل رجل الإدارة لمضمون القرار أو التصرف الإداري، وهو ما يسمى "نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار". وبناءً على ما سبق سنبيين الاتجاهات الحديثة لرقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة وما حدث من تطوُّرات قضائية في هذا الشأن وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الرقابة القضائية على ملائمة قرارات الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: رقابة القضاء بين المشروعية والملاءمة وصلاحيته في توجيه الأوامر للإدارة.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على ملاءمة قرارات الإدارة المحلية

الفرع الأول

الرقابة القضائية على الخطأ البين والاختيار التقديري

خطا مجلس الدولة الفرنسي في الآونة الأخيرة ولاسيما منذ عام ١٩٦١م خطوات كبيرة في مجال رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة التقديرية، بهدف ضبط وإحكام التوازن الذي من أجله مُنحت الإدارة تلك السلطة، أي التوازن بين تمكين الإدارة من مباشرة مرافقها بما يحقق الصالح العام، وبين حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وذلك من خلال نظرية رقابة الخطأ البين، وقد أُطلق على هذه الرقابة ما يسمى "رقابة الخطأ البين في تكيف الوقائع" وهذه السياسة القضائية تفرض على رجل الإدارة الالتزام بضرورة التحلي بالمنطق والمعقولة عند إجراء عملية التكيف أو التقييم للوقائع التي يستند إليها في قراره التقديري، وهذه النظرية قد وُجدت بشكل أو بآخر في بلدان أخرى ومنها إنكلترا، حتى إن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية (L.O.I.T.) قد عرفت هذا النوع من الرقابة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي له فضل السبق في حُسن صياغتها وفي تعميم مجالات أعمالها^[٦٣٣].

وتعدُّ نظرية الخطأ البين من أهم النظريات الحاسمة في مجال تحديد وتقييد السلطة التقديرية للإدارة، ذلك أن مشروعية الخطأ البين تكون في ظل الرقابة المحدودة على التكيف القانوني للوقائع، ويتحقق مبدأ الرقابة على الخطأ البين في التقدير عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية، فالقرار الذي لا يتطابق مع الوقائع المادية

^{٦٣٣} لقد طبق مجلس الدولة الفرنسي أحكام نظرية الخطأ البين على إجراءات الضبط الإداري والتي تتمتع الإدارة بخصوصها بسلطة تقديرية واسعة فقد أصدر بتاريخ ١٩٦٨/١١/٢٠م حكماً بيّن فيه بما لا يدع مجالاً للشك أن إجراءات الضبط الإداري ليست بمنأى عن الرقابة القضائية، وقد جاء في هذا الحكم أن تقدير الإدارة لهذه الإجراءات أو لتكييفها القانوني لا يعدُّ سليماً إلا إذا كان غير مشوب بخطأ بيّن. وإلى جانب مجالات الضبط الإداري التقليدية هناك مجالات حديثة لنزاعات العمل الإداري ظهرت فيها نظرية الخطأ البين، على سبيل المثال فيما يتعلق برخص البناء فقد أصبح القاضي الإداري يراقب الخطأ البين الذي قد ترتكبه الإدارة عند تقييمها لمدى توافر الشروط القانونية المطلوبة لمنح هذه التراخيص، وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٦٨/٧/١٣م عندما أعلن أن المحافظ قد ارتكب خطأ بيئاً في تقييمه لشروط السلامة الواجب مراعاتها قانوناً في تشييد البناء موضوع الرخصة الممنوحة. وفي حكم آخر بتاريخ ١٩٨٩/٣/١٣م أعلن أن المحافظ قد ارتكب خطأ بيئاً في التكيف القانوني للشروط التي تتطلبها المادة ٢/ من المرسوم الصادر بتاريخ ١٩٦١/١١/٣٠م والتي تنص على جواز منح رخصة البناء إذا كانت الإنشاءات المزمع إقامتها ليست من طبيعتها أن تسبب اعتداء على الصحة أو الأمن العام. انظر بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). **الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها**. مرجع سابق. ص ٢٨٠.

يكون مشوباً بخطأ في القانون أو خطأ ظاهر، أو يؤدي إلى الانحراف في استعمال السلطة^[٦٣٤]. وفي هذا الشأن يقول الفقيه الفرنسي (Rene Chapus): "إذا مارست السلطة الإدارية المختصة صلاحياتها وفق سلطتها التقديرية، فيجب ألا يستند القرار الذي تتخذه إلى حقائق غير دقيقة مادياً، أو بسبب خطأ قانوني، أو بناءً على خطأ واضح في التقييم، أو يشوبه سوء استخدام السلطة"^[٦٣٥].

وقد كان أول حكم لمجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال بمناسبة قضية (Gespert) فقد راقب من خلاله التعادل من ناحية الكم، حيث قام السيد (Gespert) بالطعن في قرار لجنة شبه قضائية أبدلته قطعة أرض مقابل أخرى كان يملكها، مؤسساً طعنه على التفاوت بين القطعتين من حيث الكفاءة والجودة والإنتاجية، لكن وزير الزراعة - على إثر صدور حكم من المحكمة الإدارية بإلغاء قرار المبادلة لانعدام التعادل بين قطعتي الأرض - طعن في الحكم أمام مجلس الدولة والذي أيد ما ذهب إليه المحكمة الإدارية. ورغم أنه لم يشر في الحكم بشكل صريح وواضح إلى رقابة الخطأ الواضح في التقدير، إلا أنه عبّر عن ذلك من خلال إشارته إلى الفارق الملاحظ بين قطعتي الأرض^[٦٣٦].

وقد تطوّرت نظرية الخطأ البين تدريجياً لتشمل المجالات الاقتصادية ومجال الضبط الإداري، باعتبارهما من المجالات الحديثة للإدارة خصوصاً في مجال تراخيص البناء والهدم، ومن الأحكام التي قضى بها مجلس الدولة الفرنسي تأييداً للقرار المتضمن سحب الترخيص من إحدى شركات المقاولات ببناء عمارات على شاطئ البحر الأبيض المتوسط نتيجة لما ينطوي عليه من خطأ بين في تكييف صفة الأماكن المجاورة^[٦٣٧].

ومن أهم أسباب ظهور نظرية الخطأ البين هو تفعيل دور وسلطة القاضي في تحقيق العدالة والدفاع عن حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارة التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، ولهذا فإن عدم صحة الوقائع

^{٦٣٤} خليف، محمد (٢٠١٦). الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٢٢٨.

^{٦٣٥} "si l'autorité administrative compétente exerce en opportunité ses attributions lorsqu'elle dispose du pouvoir discrétionnaire, la décision qu'elle prend ne doit pas reposer sur des faits matériellement inexacts, sur une erreur de droit, sur une erreur manifeste d'appréciation ou être entachée de détournement de pouvoir". Chapus, Rene(1995). Droit administratif general. Op.cit. P935.

^{٦٣٦} حكم مجلس الدولة الفرنسي C. E. 2-3-1961, Secrétaire d'Etat à l'agriculteur, Gespert. مشار إليه لدى: داهل،

وافية (٢٠١٨). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. مرجع سابق. ص ١٦٤.

^{٦٣٧} حكم مجلس الدولة الفرنسي C. E. 29-3-1968. مشار إليه لدى: خليف، محمد (٢٠١٦). المرجع السابق. ص ٢٤٢.

المادية التي كانت تعتمد عليها السلطة الإدارية في إصدار قراراتها كانت سبباً في ظهور نظرية الخطأ البين، وبالتالي فعدم مشروعية القرار تتبدى من خلال التناقض الظاهر بين الوقائع وتكييفها القانوني لكونه خارج عن حدود المنطق والتفكير السليم، وهو ما أدى إلى تدخل القاضي رغبة منه في معالجة النقص في الرقابة، ولاسيما بعض مسائل التكيف القانوني، بمعنى أن الخطأ البين يتحقق عندما يكون هناك إفراط واضح بين الواقعة والأثر القانوني المترتب عليها ما يؤدي إلى عدم التناسب الواضح والبين^[٦٣٨].

ثم أردف مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك برقابة تتمثل في رقابة الاختيار الحر أو التقديري من قبل رجل الإدارة لمضمون القرار أو أنماط هذا القرار، وهو ما يسمى برقابة الموازنة بين التكاليف والمزايا أو ما يسمى "نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار" حيث يعدّ القرار معيباً وجديراً بالإلغاء إذا كان مشتملاً على عيوب أو أضرار تخل بالتوازن الذي سبق الإشارة له، وكانت أولى تطبيقات هذه النظرية قد أجريت في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة^[٦٣٩]، حيث جاء في مضمون النظرية أنه لا يمكن قانونياً اعتبار عملية نزع الملكية محققة للمنفعة العامة، إلا إذا كانت الأضرار التي تلحق الملكية الخاصة من جرائها وما تتطلبه من تكاليف مالية وكذلك ما يحتمل أن ينتج عنها من مضار اجتماعية، لا تتجاوز بشكل مبالغ فيه المزايا أو المنافع التي يمكن أن تترتب عليها^[٦٤٠].

⁶³⁸ De Laubadere, André et Venezia, Jean-Claude, et Gaudemet, Yves(1999). Traité de droit administratif. Op.cit. P548.

^{٦٣٩} لم يتوقف مجلس الدولة الفرنسي في تطبيقه لنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار على مجال نزع الملكية للمنفعة العامة، بل امتدت إلى قرارات التنظيم العمراني، والبيئة، وقرارات إلغاء التراخيص الإدارية، وإزالة الاعتداء على أملاك الدولة، ومجال الارتفاقات الإدارية، وإنشاء مناطق محمية حول الأماكن العامة، وقرارات الجزاءات في العقود الإدارية، بالإضافة إلى قرارات الضبط الإداري التي تهدد الحياة العائلية للمعنيين. انظر: داهل، وافية(٢٠١٨). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. مرجع سابق. ص ١٩٣.

^{٦٤٠} كانت بداية الظهور لهذه النظرية مع حكم لمجلس الدولة الفرنسي عام ١٩٧١م في قضية (ville nouvelle est) والذي تتلخص وقائعها في أن وزير التخطيط والإسكان أصدر قراراً بتاريخ ١٩٦٨/٤/٣م بإقامة مجمع جامعي وآخر سكني لإقامة الطلاب خارج مدينة "ليل" الأمر الذي تطلب نزع ملكية ٨٨/ منزلاً وما يقارب ٥٠٠/ هكتار من الأراضي، لذلك فقد طعنت جمعية الدفاع عن منازل السكان المراد نزع ملكيتهم في قرار الوزير بالإلغاء، مستندة في ذلك إلى التكاليف الباهظة للمشروع وما يؤدي إليه من نزع ملكية وإزالة عدد كبير من المنازل كان بعضها حديث البناء، بل إن بعضها قد أقيم وفقاً لتراخيص بناء لم يمض عليها أكثر من عام، وعلى إثر هذا الطعن قام مجلس الدولة ببحث كافة الجوانب المتعلقة بموضوع النزاع، وانتهى إلى صياغة نظريته الجديدة في الموازنة بين النفقات أو التكاليف التي سوف تترتب على المشروع، وبين المزايا التي سيحققها. الأمر الذي أدى إلى اتساع سلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، وقد انتهى المجلس إلى رفض الطعن، حيث وجد من خلال الموازنة بين المنافع والأضرار أن هذه الموازنة كانت لصالح المنافع أكثر من كونها لصالح المخاطر، فقد قرر أن هذه المخاطر ليس من شأنها أن تنفي عن المشروع سمة المنفعة العامة. انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي: =

وقد صاغ مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ وفق الآتي: "لا يجوز قانوناً تقرير المنفعة العامة على عملية إلا إذا كان الاعتداء على الملكية الخاصة وما تطلبه من تكاليف عالية، وبصفة احتمالية أيضاً، والعيوب الاجتماعية الناشئة عنها غير مبالغ فيها بدرجة كبيرة بالمقارنة مع الفائدة التي تعود منها".

ويرى الفقيه (Walline) أن نظرية الموازنة جاءت للحد من مظاهر السلطة التقديرية للإدارة، في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة، وفقاً لما أقره مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الشهير المتعلق بالمدينة الجديدة الشرقية، حيث تتضمن هذه النظرية في مدلولها التأكد من واقعية المنفعة العامة، والعمل على ترشيد الاختيارات التقديرية للسلطة الإدارية، فالقاضي الإداري يعمل على الدفاع عن المقتضيات الحديثة والمتمثلة في التكلفة المالية والاجتماعية والأضرار التي تلحق بالملكية الخاصة^[٦٤١].

ويعلق أحد الفقهاء الفرنسيين على التطور الذي انتهجه مجلس الدولة الفرنسي بقوله: "إن هذه الرقابة القضائية التي بدأ يمارسها مجلس الدولة على الإدارة العاملة هدفها أن تفرض قدراً أقل من المنطق وحسن التقدير على رجال الإدارة، فإذا كان بوسعهم أن يختاروا، فليس معنى ذلك أن يفعلوا ما يشاؤون"^[٦٤٢].

كذلك يرى الفقيه الفرنسي (Rene Chapus) أن رقابة التناسب تكون على القرارات التي تمارس فيها الإدارة سلطتها التقديرية، وأحياناً تكون هذه الرقابة كاملة عندما يتم التعمق أكثر من الرقابة العادية، وذلك في

=C. E. 28-5-1971, Ministre de l'equiptment contre Federation des personnes par le projet. N78825.
www.legifrance.gouv.fr

long, Marceau. et autres(2015). **Les grands arrest de la jurisprudence administratif**. Op.cit. P540.

- وفي حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي ضد قرار محافظ مدينة (Dijon) بتقرير المنفعة العامة على مساحة من الأرض بقصد إقامة مجمع إسكاني يتضمن فقط مجموعة من الفيلات، حيث تبين للمجلس أن المزاي التي سوف يحققها قرار المنفعة العامة محدود للغاية إذا ما قورنت بالأضرار الناجمة عنه، ولاسيما أنه لا توجد مشكلة إسكان في المنطقة.

مشار إليه لدى: بطيخ، رمضان محمد(١٩٩٦). **الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها**. مرجع سابق. ص ٣٢٠. انظر أيضاً: جنيح، محمد رضا(٢٠٠٨). **القانون الإداري**. مرجع سابق. ص ٤٠٥. انظر أيضاً: أبودان، مايا محمد نزار(٢٠١١). **الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري**. مرجع سابق. ص ٩٩.

- وفي حكم (Craasin) والذي تتلخص وقائعه في أن إحدى البلديات قد اعتزمت القيام بإنشاء مطار صغير، غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يرى مشروعية لقرار المنفعة العامة، لأن إنشاء هذا المطار لا يلبي أي احتياجات فعلية، حيث يوجد على بعد ٥٠ كم مطار آخر، وهو يسمح لهواة الطيران بممارسة هوايتهم في ظل ظروف أفضل، كما أن البلدية التي يقطنها حوالي ألف نسمة لا تتوافر لديها الإمكانيات المالية لهذا المشروع، ولاسيما أن إنشاء المطار لا يؤدي إلى النهوض بالاقتصاد المحلي. مشار إلى الحكم لدى: الغندور، محمد سعيد(٢٠٢٠). **الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة**. مرجع سابق. ص ٢٩٣.

⁶⁴¹ Walline, Marcel(1970). **Precis de droit administratif**. Op.cit. P250.

^{٦٤٢} الطماوي، سليمان(١٩٥٧). **النظرية العامة للقرارات الإدارية**. مرجع سابق. ص ٨٣.

المسائل المتعلقة بتكييف الوقائع المادية، فيتم تطبيق نظرية الموازنة في تقرير المنفعة العامة^[٦٤٣]. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على معايير إثبات المنفعة العامة من أجل نزع الملكية^[٦٤٤]. كما أكد أن إثبات المنفعة العامة يكون من خلال تلبية حاجات المجتمع، بمعنى ألا يترتب أضرار على النظام الاجتماعي، وألا ينجم عنه إفراط في التكاليف المالية للمشروع^[٦٤٥].

فالقاضي عندما يطبق نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار يقوم هذا التطبيق على أساس النظر إلى كافة المعطيات والظروف المحيطة بالمشروع، وبالتالي يقوم بتقدير موضوعي من خلال الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، مستنداً إلى الظروف والمعطيات التي ترافقت مع قرار نزع الملكية. وبالتالي فالغرض من النظرية لا يتعلق بمواجهة التكاليف الاقتصادية فحسب، بل أيضاً تؤخذ بالحسبان الأعباء الاجتماعية، والضرر الذي يصيب صاحب الملكية، وغيرها من الأمور التي لها صلة بالمنفعة العامة.

لكن الملاحظ أن موقف مجلس الدولة السوري يختلف كثيراً عن نظيره الفرنسي، فهو يعلن في معظم أحكامه أن الإدارة وحدها هي المختصة بتقدير مدى ملاءمة قرارها، بالتالي يُحجم عن مراقبة الظروف والملايسات المحيطة بإصدار القرار الإداري، متمسكاً بدوره السلبي بأن مبدأ عدم رقابة ملاءمة القرارات الإدارية لا بد أن يكون مطلقاً ولا يخضع لأي استثناءات^[٦٤٦]. رغم بعض المحاولات الخجولة لتطبيق نظرية الموازنة لكن

⁶⁴³ Chapus, Rene(1995). **Droit administratif general**. Op.cit. P948.

⁶⁴⁴ "qu'il ressort toutefois des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, d'une part, l'opération projetée, qui comporte la construction de quatre nouveaux logements, d'un commerce et de seize places de stationnement, répond aux besoins économiques et de logement d'Archelange, commune en croissance démographique, qu'elle poursuit ainsi un but d'utilité collective". C. E. 25-2-2015, www.legifrance.gouv.fr - تتلخص وقائع القضية في أن محافظ مدينة (Jura) قام بإصدار قرار نزع ملكية قطعة أرض لسيدة، من أجل بناء وحدات سكنية ومحلات تجارية ومواقف للسيارات، قدمت السيدة دعوى أمام المحكمة الإدارية (Besancon) لإلغاء قرار المحافظ لكن المحكمة رفضت الدعوى، ثم قدمت المدعية استئنافاً أمام محكمة الاستئناف الإدارية (Nancy) والتي أقرت بإلغاء قرار المحكمة الإدارية وبالتالي إلغاء القرار الصادر عن المحافظ، لكن مجلس الدولة الفرنسي ألغى قرار محكمة الاستئناف على أساس عدم مشروعية الأسباب التي استندت عليها، ولاسيما أن المنفعة العامة ثابتة وواضحة.

⁶⁴⁵ "l'arrêt attaqué a relevé que l'opération projetée, consistant en l'extension d'aires sportives et de loisirs faisant déjà l'objet d'une fréquentation importante, répondait à des besoins en équipements publics de la commune de Bazicourt, en expansion démographique, et des communes environnantes, et présentait donc un intérêt général..". C. E. 9-10-2015, La commune de Bazicourt. www.legifrance.gouv.fr

^{٦٤٦} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٩٤.

دون الإفصاح عن ذلك بشكل صريح^[٦٤٧]. ونلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا أكدت على أن ولاية القضاء الإداري في بسط رقابته لتحديد مدى سلامة التراخيص بالبناء التي تصدرها الجهات الإدارية المعنية لم تكن في يوم من الأيام قاصرة على بحث النواحي القانونية بمنأى عن المسائل الفنية التي يتولى دراستها خبراء من المهندسين المختصين في ضوء القوانين والأنظمة النافذة، بحسبان أن المسائل القانونية في التراخيص إنما ترتبط بوشائج لا انفصام لها بالمسائل الفنية في تلك التراخيص وأنه لا يسوغ البتة أن يتصل القضاء الإداري من دوره الأصيل في بسط رقابته في هذا المجال^[٦٤٨].

بالمقابل فقد درجت المحاكم الإنكليزية على تصنيف القرارات الإدارية ووضعها في فئتين عند تناولها القضائي أو شبه القضائي، ومفهوم القرار القضائي هو القرار الذي يصدره قاضي أو محكمة تتكون من أكثر من قاضٍ، ولكن في الفقه الإداري الإنكليزي يطلق تعبير القرار القضائي على طائفة من القرارات الإدارية غير القرارات الإدارية التي تعطي سلطات تقديرية مطلقة للأجهزة التنفيذية، ويعود ذلك لتاريخ القضاء الإنكليزي، فالمحكمة العليا هي التي تتولى الرقابة على ما دونها من المحاكم، ولم يكن للمحكمة العليا سلطات للطعن في غير ما تصدره المحاكم من أحكام وقرارات، حيث أن حق الطعن هو حق قانوني لا يصدر إلا بتشريع، ولم يكن هناك تشريع عام يعطي المحاكم الإنكليزية حق التعرض لقرارات الأجهزة الإدارية، لذلك فقد نشأت رقابة المحاكم على أعمال الإدارة عن طريق القانون العام في السوابق القضائية، فاتخذت المحاكم حجة مصطنعة من خلال اعتبارها للقرار الذي يصدر من جهة إدارية حين تفصل في مسألة قانونية قراراً قضائياً أو قراراً شبه قضائياً، وبناءً عليه أصبح للمحكمة العليا أن تنتظر فيما يطعن فيه من أعمال الإدارة بوصفه قراراً قضائياً، وأبعدت المحاكم نفسها عن التعرض للقرار الإداري المجرد الذي لا يعدّ قضائياً، لكن ذلك قد فتح المجال للخلاف حول ما هو القرار القضائي وما هو القرار الإداري، مع الإشارة إلى أن النظرة الإنكليزية أخذت في التحول أثناء تطوّر

^{٦٤٧} حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢/٣٢ في القضية رقم /٩٥٠/ تاريخ ١٩٩٨/٢/٨ م. مجلة المحامون العدد ٩/ - ١٠ لعام ١٩٩٨ م. ص ٩٣٥.

^{٦٤٨} حكم المحكمة الإدارية العليا. القرار رقم ٨٦٥/ع/١ لعام ٢٠٢١ م. في الطعن رقم ١/٦٨٦ لعام ٢٠٢١ م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢ م. ص ١٨٨.

قواعد القانون الإنكليزي، ولم يعد لتصنيف القرار الإداري أهمية تذكر إلا عند تطبيق قواعد العدالة الطبيعية^[٦٤٩].
 إذاً نلاحظ كما أن للمشرع الحق في تقييد سلطات الإدارة المحلية، للقاضي الإداري أيضاً أن يجعل من سلطات الإدارة التقديرية سلطات مقيدة، وذلك من خلال المفهوم الشامل للقانون العام، والذي يعد مصدر تقييد لسلطات الإدارة، ويدخل في هذا المفهوم ما يقضه القاضي من قيود واشتراطات عند ممارسة الإدارة للنشاط الإداري، والقاضي الإداري يستمد هذا الأمر من تفسيره لإرادة المشرع طبقاً لما تمليه المبادئ العامة للقانون، ولا سيما أن القانون الإداري قانون منشئ، وبالتالي يكون للقاضي الإداري الكشف عن قاعدة قانونية لم يضعها المشرع، أو لم تعن له أثناء وضعه للقانون، ما يترتب عليه تقييد سلطات الإدارة التقديرية من خلال المبادئ التي يرسمها القضاء^[٦٥٠].

بناءً على ما سبق يمكننا القول إنَّ السلطة التقديرية تعدُّ نوعاً من الحرية تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، واختيار الوقت المناسب لتدخلها، وأفضل الوسائل لمواجهة هذه الحالات، كما أنها تعدُّ إحدى وسائل موازنة مبدأ المشروعية، من خلال التوفيق بين المشروعية وحماية حقوق الأفراد وفاعلية العمل الإداري، فهي كما ذكر الدكتور سليمان الطماوي محاطة دائماً بفكرة المصلحة العامة، وبالتالي فالحدود الخارجية للسلطة التقديرية هي المصلحة العامة، في حين تتمثل الحدود الداخلية في أهمية الوقائع، ووقت التدخل، ووسيلة التدخل لمواجهة حالة معينة.

ويثور تساؤل في هذا السياق مؤداه: هل تقتصر رقابة القاضي على مشروعية العمل الإداري الصادر من السلطات المحلية، أم أنها تمتد لتشمل البحث في ملاءمة هذا العمل الإداري؟^[٦٥١] ولا سيما في البلاد التي

⁶⁴⁹ Smith, D.(1980). **Judicial Review of Administrative Action**. 4 ed. London. Stevens & Sons L.T.D. P69.

^{٦٥٠} عبدالعال، محمد الديداموني محمد (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق،

ص ٤٤٢.

^{٦٥١} بعض الفقهاء يبنّيه إلى ضرورة التمييز بين المشروعية والملاءمة لما بينهما من خلط وقع فيه الكثيرون، فالمشروعية نظرة إلى موقف الخاضع للسلطة، أما الملاءمة فهي نظرة إلى موقع الحائز للسلطة، لذا فالمحكوم يتمسك بالمشروعية في حين يتمسك الحاكم بالملاءمة، ذلك أن المشروعية مصلحة المحكوم بينما الملاءمة مصلحة الحاكم. والمشروعية تعدُّ أساس حق الحاكم في الحكم وهي أساس واجب المحكوم في الطاعة، بينما تمثل الملاءمة واجبات الحاكم لدى الممارسة وهي حق المحكوم في ضمان صحة ممارسة السلطة حتى لا يصبح ملوماً أو مكروهاً، فالمشروعية هي وصف يطلق على سند ممارسة السلطة من قبل من يملكها، أما الملاءمة فهي وصف لممارسة السلطة ذاتها، وتعني ممارستها على الوجه الأصح والأفضل. كما يمكن القول أن المشروعية فكرة مستمدة من التنظيم القانوني أي أن مشروعية التصرف تعني أن هذا التصرف التزم جانب القواعد التشريعية، بينما الملاءمة تعني سلطة مطلقة للإدارة في تقدير الوقائع وبالتالي فالقاضي الإداري كلما تقدم على صعيد التدخل في رقابته ضيق =

تأخذ بنظام القضاء المزدوج، لأنه كما سبق وأشرنا إن رقابة القضاء الإنكليزي لا تقتصر على مجرد رقابة المشروعية، وإنما يمكن أن تتناول رقابة الملاءمة وتصل إلى حد إصدار الأوامر والنواهي الملزمة للوحدة الإدارية وعمالها.

فالأصل أن القضاء الإداري لا يراقب استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية ما دام قرارها في حدود القانون، والسلطة التقديرية كما هو معلوم ترتبط بفكرة الملاءمة، لأن القانون عندما يخوّل الإدارة سلطة تقديرية فإنه يكون بذلك قد ترك لها حرية تقدير ملاءمة أعمالها، والقاضي الإداري بحسب الأصل هو قاضي مشروعية وليس قاضي ملاءمة، كما أن مبدأ الفصل بين السلطات يحتمّ عدم تصدي القاضي لبحث ملاءمة التصرف الإداري، لأنه بذلك يكون قد جعل من نفسه سلطة رئاسية على جهة الإدارة^[٦٥٢].

فالمشروعية فكرة مستمدة من التنظيم القانوني بحيث أن التصرف الذي يكتسب صفة المشروعية إنما هو الذي يكون مشمولاً بالتنظيم بقواعد قانونية، فمشروعية التصرف تعني أن هذا التصرف التزم جانب القواعد التشريعية بمعنى خضوع الإدارة للقانون، أما الملاءمة فقد كانت تعني سابقاً سلطة مطلقة للإدارة في تقدير الوقائع، إلا أن القاضي الإداري كلما تقدم على صعيد التدخل في رقابته ضيق من هذا المجال الواسع للملاءمة، فمضمون الملاءمة يتوقف على مدى اتساع المجال الحر الذي ينبغي توفيره للسلطة الإدارية لإيجاد نقطة التوازن التي يراد إقامتها بين حقوق الإدارة وسلطاتها من جهة، وبين حقوق المواطنين وحرياتهم من جهة أخرى، وبناءً على ذلك فإن قاضي الإلغاء قد استشعر هذه النقطة واستطاع بتعديله لها أن يعدّل الحدود التي تظل الإدارة وراءها حرّة التصرف، وبالتالي وسّع من مدى رقابته للمشروعية^[٦٥٣].

= من هذا المجال الواسع للملاءمة. انظر: الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٨٠.

^{٦٥٢} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٩٤. انظر أيضاً: حمد، حمد عمر (٢٠٠٣). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. مرجع سابق. ص ١٠٧. انظر أيضاً: جورج فوديل، بيار دلفولفيه (٢٠٠١). القانون الإداري. ج ١. مرجع سابق. ص ٤٤٢. انظر أيضاً: جمال الدين، سامي (د.ت). الرقابة على أعمال الإدارة. الإسكندرية. منشأة المعارف. ص ١١٢.

^{٦٥٣} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). المرجع السابق. ص ٢٨٠.

وفي هذا السياق يقول الدكتور سليمان الطماوي: "في قضية الإدارة لن يكون العامل الأساسي فيها البحث عن الحكم السليم للقانون، ولكن عن نقطة التوازن بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وهذه مهمة تحتاج بجوار الإلمام بالقانون، إلى الإحاطة بمستلزمات حُسن الإدارة وبتفاصيل الوسائل الإدارية التي تلجأ إليها الإدارة لمواجهة ما يصادفها من عقبات، وهذا ما يحققه القضاء الإداري على أكمل وجه نظراً لتشكيله وصلاته الخاصة بالإدارة"^[٦٥٤]. بناءً عليه يعدُّ تقدير القاضي للملاءمة تطبيقاً عملياً لنظرية الموازنة، فهو تقدير موضوعي وإن اتصف بالسمة الشخصية أو الذاتية.

كما يقول الفقيه الفرنسي (Andre de Laubadere): إن التطورات الحديثة للقضاء الإداري الفرنسي فيما يتعلق بتطوير الفنون الجديدة للرقابة على السلطة التقديرية للإدارة العامة تثبت أن مجلس الدولة قد ذهب إلى الحد الأقصى في هذا المجال، بحيث يحق لنا أن نتساءل عما إذا كان المجلس يستطيع أن يتجه نحو المزيد من التدخل، أو من تصوُّر طرق جديدة للرقابة دون مخاطر الوقوع في رقابة الملاءمة بمعناها الدقيق والضيِّق. وبالتالي يعترف في الوقت ذاته بأنه يوجد إلى جانب السلطة المقيّدة بالتشريع، سلطة للإدارة مقيّدة بالقضاء، وهي التي تكمن فيها أساساً رقابته على بعض عناصر الملاءمة^[٦٥٥].

نلاحظ من خلال الآراء الفقهية أنها تتفق في أن القاضي الإداري عندما يقوم بممارسة الرقابة على ملاءمة القرار الضبطي لا يتحول إلى قاضي ملاءمة، بل يبقى قاضياً للمشروعية، وتصبح عندها الملاءمة شرطاً أو عنصراً من عناصر مشروعية القرار، بحسبان أن هذه القرارات تمس الحريات العامة، وهو موضوع يشكل مسألة قانونية، تتمثل في أن الإدارة عندما تواجه حالة واقعية تهدد النظام العام وتتطلب إصدار قرار ضبطي يقيّد الحريات العامة فهي تواجه حالة تنازع حقيقي، تتمثل حالة التنازع هذه بين القوانين المسؤولة عن تطبيقها، مع الإشارة إلى أن هذه القوانين تفرض على الإدارة واجبين: من ناحية واجب الإدارة في الحفاظ على النظام العام الذي يفرضه عليها قانون الضبط، ومن ناحية أخرى واجب الإدارة في احترام الحريات العامة المفروضة عليها بمقتضى القانون المنظم لتلك الحريات. وبناءً على ذلك يُحتمل على الإدارة عندما تواجه حالات

^{٦٥٤} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٣٤.

^{٦٥٥} مشار إلى ذلك لدى: داهل، وافية (٢٠١٨). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. مرجع سابق. ص ٢٣١.

إخلال بالنظام العام فإن الإجراء الذي يمكن أن تتخذه لا يكون مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً وملائماً، والقاضي الإداري في هذه الحالة له أن يتحقق بوصفه حامياً للحريات العامة وفقاً لمبدأ المشروعية من قيام هذه الضرورة وتلك الملاءمة^[٦٥٦].

بالمقابل هل يقتصر دور القاضي على مجرد التحقق من مطابقة القرار للقواعد القانونية القائمة، أم يمكن القول إن دوره يتعدى لإنشاء قواعد قانونية مستقلة، يقوم من خلالها بإدراج بعض عناصر الملاءمة ضمن الشروط المطلوبة لمشروعية القرار..؟ وللإجابة على هذا التساؤل نلاحظ أن الفقه قد اعترف للقضاء بسلطة إنشاء قواعد قانونية مستقلة عن إرادة المشرع، يُدرج من خلالها بعض عناصر الملاءمة في شروط مشروعية القرار، بحيث يوسّع من نطاق الاختصاص المقيّد للإدارة، وفي الوقت ذاته يضيق من نطاق السلطة التقديرية، وبالتالي يضيق معها نطاق الملاءمة، ويترتب على ذلك أنه في حالة ما إذا كان هناك قانون قائم فإن الرقابة على عناصر الملاءمة تكون معدومة، أما في حالة عدم وجود قانون أو كان هذا القانون في مرحلة التكوين أو الإنشاء، فإن للقاضي الإداري سلطة الرقابة على عناصر الملاءمة بما يقرره من قواعد قانونية جديدة يوسّع بها نطاق المشروعية، وهذا برأينا يندرج ضمن الاختصاص الإنشائي للقضاء الإداري وقدرته على وضع قواعد قانونية جديدة، عندها تصبح الملاءمة شرطاً من شروط مشروعية قرارات الضبط الإداري، ويتوجب على القاضي رقابة هذا الشرط ليتأكد من صحة وسلامة تقدير الإدارة له^[٦٥٧].

وغني عن البيان أن مجلس الدولة الفرنسي يعدّ صاحب السبق في فكرة الرقابة القضائية على الوقائع التي تستند عليها الإدارة أو التي تعتمد كآساس لها في إصدار قراراتها، وفي سبيل ذلك فقد وضع أساساً يبرر له قضاءه ويعزز اتجاهه في هذا الخصوص، فقد وجد هذا الأساس في فكرة "السبب القانوني" معتبراً أن الوقائع المدّعاة من قبل الإدارة والتي يستند إليها القرار هي بمثابة سبب قانوني له، فإذا لم تكن تلك الوقائع موجودة

^{٦٥٦} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٤١٥.

^{٦٥٧} انظر في هذا المعنى: الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٩٠. انظر أيضاً: البرزنجي، عصام عبد الوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. مرجع سابق. ص ١٦٣. انظر أيضاً:

De Laubadere, Andre (1999). Traite de droit administratif. Op.cit. P225.

Chapus, Rene (1995). Droit administratif general. Op.cit. P463.

أصلاً، أو كانت موجودة لكنها غير صحيحة، كان القرار مستنداً إلى سبب غير صحيح، ومن ثم كان واجب الإلغاء. وقد اتفق الفقه الفرنسي مع ما انتهى إليه مجلس الدولة من ضرورة إلغاء القرارات الإدارية التي لا تستند إلى وقائع صحيحة، حتى لو كانت تلك الوقائع مما تتذرع به الإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية^[٦٥٨]. فالقاضي الإداري وبحسب وصف الفقيه (Vedel) هو ليس مجرد حارس للمشروعية وإنما هو أيضاً مصدر من مصادرها^[٦٥٩].

الفرع الثاني

دور القضاء في تحديد أسباب القرار الإداري

ميّز مجلس الدولة الفرنسي بين الأسباب الرئيسية والأسباب الثانوية لقرار الإدارة، من خلال صلاحية القاضي الإداري عندما يستنتج من فحصه _للوجود المادي أو القانوني للسبب_ عدم صحة بعض الأسباب التي أسست عليها الإدارة قرارها، فيقرر الحكم بعدم إلغاء القرار إذا اتضح له أن الأسباب المعيبة لم تؤدّ سوى دورٍ ثانويٍّ في إصدار القرار، فكثير من الأحيان تؤسس الإدارة قراراتها على مجموعة من الأسباب يتضح بعد ذلك عدم صحة بعضها، حيث يحكم المجلس بالإلغاء إذا تبين له أن الأسباب غير الصحيحة قد أدت دوراً رئيساً في إصدار القرار، وبالتالي فإن استخلاص السبب الرئيسي أو الثانوي للقرار يتطلب من القاضي القيام بعملية تقدير دقيقة، وهو يمارس في هذا المجال قدراً من الحرية والتصرف أوسع من القدر الذي يملكه عادة بالنسبة لأوجه الطعن بالإلغاء الأخرى، والتي تؤدي إلى إلغاء القرار عند ثبوت عدم صحة أو قانونية العنصر المطعون فيه. وقد جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي بأنه إذا كان صحيحاً أن ثلاثة من الأسباب التي استند إليها محافظ مقاطعة (Landes) في قراره قد اتضح عدم وجودها مادياً، فإنه يتبين من التحقيق أن المحافظ كان سيصدر القرار نفسه لو لم يستند إلا للسببين اللذين تبين صحتهما^[٦٦٠].

^{٦٥٨} بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. مرجع سابق. ص ٨٢.

^{٦٥٩} Vedel, Georges (1982). Droit administratif. Paris. P.U.F. P445.

^{٦٦٠} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 29-10-1954, Rougier. مشار إليه لدى: أبو المجد محمد، أشرف عبدالفتاح (٢٠٠٥). موقف

قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية. بلا دار نشر. ص ٤٢١ =

كما اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى إمكانية إحلال القاضي الإداري للسبب الصحيح محل السبب المعيب الذي ذكرته الإدارة في قرارها، فقد تستند الإدارة في قرارها إلى سبب خاطئ لا يصلح لتأسيسه، ومع ذلك يمتنع القضاء الإداري عن إلغاء القرار، ويقوم القاضي بنفسه بالبحث عن سبب صحيح يصلح سنداً للقرار بدلاً من السبب المعيب^[٦٦١]. وهنا يبرز الدور الإنشائي الإيجابي الذي يمارسه القاضي الإداري بمناسبة رقابته لركن السبب، حيث يقوم بدور أكثر جرأة في البحث عن السبب الصحيح، لا مجرد البحث بين الأسباب التي ذكرتها الإدارة، والأصل أن هذه السلطة لا يملكها القاضي الإداري، فسلطته تقتصر على فحص أسباب القرار والحكم بإلغائه عند ثبوت عدم مشروعيتها، إلا أن الإدارة وهي بصدد الاختيار بين حلول عديدة قد قُدرت ولو كان تقديرها مبنياً على خطأ - أن تعطي القرار مضموناً معيناً وتؤسسه على سبب معين، وبالتالي فإن لكل فرد توافرت فيه المصلحة الحق في اللجوء إلى القضاء طالباً إلغاء ذلك القرار، فتقوم الجهة الإدارية من جديد بفحص الحالات المعروضة عليها وتتخذ قراراً جديداً مناسباً مستنداً إلى أسباب صحيحة.

ومع التسليم بالمنطق السابق ونتيجة الاعتبارات العملية فقد أملت على مجلس الدولة الفرنسي مسلكاً مغايراً في بعض الحالات التي تمارس فيها الإدارة اختصاصاً مقيّداً يلزمها بإصدار قرار معين عند توافر شروط معينة، فإذا ألغى المجلس قرار الإدارة لعدم صحة الأسباب التي استندت إليها، فإن ذلك الإلغاء لن يجدي الطاعن، فالإدارة ستكون ملزمة بإصدار قرار جديد بمضمون القرار السابق لكن على أسباب أخرى صحيحة، لذلك فرغبة من القاضي الإداري بعدم إصدار أحكام إلغاء عديمة الجدوى، يتجه إلى نظرية إحلال السبب الصحيح. ولم يكتفِ مجلس الدولة الفرنسي بقصر سلطة القاضي في هذا المجال على الحالة التي تمارس فيها الإدارة اختصاصاً مقيّداً، بل إنه أقرّ هذه السلطة حتى في حالة ممارسة الاختصاص التقديري^[٦٦٢]، ولاسيما إذا

= وقد سار مجلس الدولة الفرنسي على هذا النهج في العديد من أحكامه:

C. E. 19-6-1992, La S.A.R.L, Le bistrât aiscois, Rec. P239.

C. E. 27-11-1999, Ligue islamique du nord et Melle, Rec. P461.

⁶⁶¹ Sanchez, Youn.(2017). **Le role des juges dans le controle de l'activite administrative**. Op.cit. P883.

^{٦٦٢} القضاء الإداري الفرنسي وسّع من سلطة القاضي في إحلال الأسباب إلى المجال الذي تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية، لكن بالمقابل كان هناك معارضة من الفقه على أساس أن القاضي يخرج بذلك عن حدود رقابة المشروعية ليتحول إلى سلطة رئاسية أو وصائية على الإدارة، في الوقت الذي لا يوجد فيه أي إلزام على القاضي بإحلال الأسباب، بالإضافة إلى أن في ذلك إهدار للضمانات المقررة للطاعن بإلغاء القرارات المعيبة. بمقابل ذلك لا بد من القول أن سلطة القاضي مقيّدة في هذا الشأن بقيود معينة تتمثل في: (أن تتقدم الإدارة بطلب إلى القاضي لإحلال =

كان بصدد أساس قانوني للقرار. ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي تتلخص وقائعه بقيام أحد العمد بالأمر بتنفيذ أعمال معيّنة (هدم وترميم) على عقار مهدد بالانهيار مستنداً في ذلك إلى نصوص القانون الصادر في ١٣/٢/١٩٠٢م في حين أن ذلك القانون لا يعطي السلطة في هذا الأمر إلا للمحافظ، بينما يستمد العمدة سلطته في اتخاذ هذه الإجراءات من نص المادة ٩٧/ من قانون الإدارة المحلية، ولذلك امتنع القاضي عن الحكم بالإلغاء، وقام بإحلال الأساس القانوني السليم الذي لم تستند إليه الإدارة محل الأساس الخاطئ الذي بنت قرارها عليه^[٦٦٣]. بالمقابل سمح مجلس الدولة الفرنسي للإدارة ذاتها بالتمسك أمام القضاء بسبب آخر من شأنه تبرير القرار غير السبب الذي تبين خطؤه^[٦٦٤].

ويقصر القضاء الفرنسي تطبيق فكرة إحلال الأسباب على الحالات التي تلتزم فيها الإدارة بإصدار القرار على نحو معيّن، فإذا قامت الإدارة بإصدار مثل هذا القرار استناداً إلى أسباب خاطئة، فللقاضي أن يرفض طلب الإلغاء ويقوم بإحلال السبب الصحيح للقرار محل السبب الخاطئ الذي استندت إليه الإدارة، ويُعمل مجلس الدولة الفرنسي فكرة إحلال الأسباب عندما تقوم الإدارة بإلغاء قرار إداري صدر باطلاً ولو صدر قرار الإلغاء مستنداً إلى أسباب غير صحيحة، وهنا لا بد من التمييز بين فكرة إحلال السبب وبين فكرة إحلال السند القانوني، والتي تتمثل في صدور قرار إداري مستنداً إلى أساس قانوني لا يجيزه مع قيام نص آخر يسمح بإصدار القرار، ففي مثل هذه الحالة وبالنظر إلى عدم جدوى الحكم بالإلغاء يجري قضاء مجلس الدولة الفرنسي على رفض طلب الإلغاء وإحلال الأساس القانوني السليم للقرار محل السند الباطل، ومثال ذلك القرار الصادر من العمدة استناداً

=السبب الصحيح فلا يمكنه ذلك من تلقاء نفسه، وأن يكون السبب الجديد مستمداً من وضعية سابقة على لحظة صدور القرار المطعون فيه، وضرورة دعوة القاضي للأطراف لإبداء ملاحظاتهم حول السبب الجديد، بالإضافة أن لا يؤدي إحلال السبب الصحيح إلى حرمان المدعي من ضمانات إجرائية مرتبطة بالسبب الخاطئ). انظر: داهل، وافية (٢٠١٨). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. مرجع سابق. ص ١٢٥.

^{٦٦٣} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 10-3-1954, Dame Veue Picard. مشار إليه لدى: أبو المجد محمد، أشرف عبدالفتاح (٢٠٠٥).

موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٤٢٧. انظر أيضاً: نوح، مهند (٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مرجع سابق. ص ٢٠٦.

⁶⁶⁴ C. E. 6-2-2004, Mme Hallal, A.J.D.A. 2004, P426.

إلى نصٍ خاص بسلطات المحافظ ومع وجود نصٍ آخر في قانون الحكم المحلي يخوّل العمدة إصدار هذا القرار، أو أن يصدر المحافظ قراراً استناداً لنصٍ خلاف النص الذي يقرر له سلطة إصدار هذه القرار^[٦٦٥].

وبالتالي وفق ما سبق سواء في حالة إحلال السبب أو إحلال السند القانوني يبقى القرار قائماً دون أدنى تعديل يرد عليه، بينما يقتصر دور القاضي على بيان السبب أو السند القانوني السليم للقرار، بمعنى أن هذا السبب أو السند كان موجوداً لكنه خفي على مُصدر القرار، وهذا الأمر يختلف تماماً عن فكرة تعديل القرارات الإدارية التي تتضمن تغييراً في مضمون هذه القرارات وأحكامها.

أما في سورية وتطبيقاً لفكرة إحلال القاضي الإداري للسبب الصحيح ومن خلال التطبيق العملي، فعلى سبيل المثال اعترضت القضاء الإداري مشكلة قانونية تمثلت بقيام الإدارة بالاستملاك بموجب القانون رقم ٦٠/ لعام ١٩٧٩م بالرغم من أن المشروع الاستملاكي الذي تهدف الإدارة إلى تنفيذه إنما تنظمه أحكام قانون الاستملاك رقم ٢٠/ لعام ١٩٨٣م، هذا الخلط بين القانونين من قبل الإدارة لم يكن مجرد حالة عابرة، وإنما توالى الحالات الخاطئة في التطبيق، ما دفع مجلس الدولة لإيجاد حل لهذه المشكلة، تمثل من خلال تعديل سند الاستملاك، بمعنى استبدال المستند القانوني لقرار الاستملاك، مع الإبقاء على القرار الأصلي، هذا الحل الذي وصل إليه مجلس الدولة السوري جاء بعد أن وجدت المحكمة الإدارية العليا ضرورة العدول عن اجتهادها القديم الذي كان لا يجيز الاستبدال^[٦٦٦]. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الاستملاك بموجب القانون رقم ٦٠/ لعام ١٩٧٩م هو مشرّع بهدف تخطيط العقارات المشمولة بأحكام هذا القانون، وتقسيمها إلى مقاسم جاهزة للبناء عليها، وتأمين المرافق العامة وبيعها للراغبين في البناء عليها، من جهات القطاع العام والمشارك والجمعيات

^{٦٦٥} جيزة، عبدالمنعم عبدالعظيم (١٩٧٠). آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٠٦.

- أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٢/٥م على أن عدم مشروعية السبب أو الباعث في القرار الإداري يمكن تصحيحها أو تجنبها إذا كان مُصدر القرار قد تمسك أثناء التحقيق بسبب أو بعدة أسباب قانونية أو واقعية، والتي من شأنها أن يركز عليها قانوناً، وأن ذلك لا يمكن التمسك به أو إثارته إلا من قبل مُصدر القرار المطعون فيه، وبالتالي فإن القاضي ليس له الصلاحية أو السلطة في أن يثير أو يتمسك من تلقاء نفسه باستبدال السبب أو الباعث، إلا إذا كانت سلطة الجهة الإدارية مقيدة في اتخاذ هذا القرار، وذلك إذا تدخل المشرّع وفرض على الإدارة أن لا تتدخل إلا إذا قام سبب بعينه للتدخل، وحينئذٍ يصبح اختصاص الإدارة مقيداً، وهنا يتعين على القاضي التحقق من السبب بشروطه التي فرضها المشرّع لكي يكون القرار الإداري مشروعاً. انظر: الشرفاوي، عبدالفتاح محمد (د.ت). صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار الطعن. بلا دار نشر. ص ٧٤٧.

^{٦٦٦} كاشي، وسام فايز (٢٠١٤). سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٥٥٢. انظر أيضاً: مرشحة، عمار (٢٠١٥). إنعدام قرارات الاستملاك في سورية. مرجع سابق. ص ٢٣٣ وما بعدها.

التعاونية السكنية والأفراد الذين استملك عقاراتهم، في حين أن الاستملاك الذي تنظمه أحكام القانون رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ م يهدف إلى تحقيق مشاريع النفع العام الأخرى، كإنشاء المدارس والطرق والشوارع والمستشفيات.

فقد قررت محكمة القضاء الإداري أن الاستملاك حسب القانون رقم /٦٠/ لعام ١٩٧٩ م إنما شرع أصلاً من أجل أن تتولى الوحدات الإدارية والبلديات بعد استملاكها العقارات الخاضعة لأحكامه، وتخطيطها وتقسيمها إلى مقاسم جاهزة للبناء، وتأمين المرافق العامة لها وبيعها بسعر الكلفة للراغبين في بنائها، من جهات القطاع العام والمشارك والجمعيات التعاونية السكنية والأفراد الذين استملك عقاراتهم، فإذا كان الاستملاك حسب القانون المذكور، لبناء مدرسة وطريق وحديقة وإتمام وحدات سكنية فإنه يكون قد هدف إلى تحقيق أغراض لا تأتلف البتة مع أغراض القانون، وإنما تتدرج في عداد المشاريع ذات النفع العام مما ينطبق عليها أحكام المرسوم رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ م وهذا ما يعتبر عيباً جسيماً ينحدر بقرار الاستملاك المطعون فيه إلى درجة الانعدام^[٦٦٧].

هذا وقد قررت محكمة القضاء الإداري في حكم آخر أن استملاك العقارات موضوع الدعوى إذا هدف إلى تنفيذ مشروع الصرف الصحي في المدينة فإنه يكون قد تغياً بتنفيذ غرض أوسع من أغراض القانون ذي الرقم /٦٠/ لعام ١٩٧٩ م الأمر الذي يعد عيباً جسيماً ينحدر بصك الاستملاك المطعون فيه إلى درجة الانعدام، وبما أن مشروع الصرف الصحي يعد من مشاريع النفع العام التي تطبق على استملاكها أحكام المرسوم التشريعي ذي الرقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ م فإنه لا معدى من إعلان انعدام المستند القانون لصك الاستملاك المطعون فيه فيما تضمنه من استملاك عقارات الجهة المدعية وفقاً لأحكام قانون الاستملاك رقم /٦٠/ لعام ١٩٧٩ م مع إبقاء الاستملاك قائماً وفقاً لأحكام قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ م وبما يترتب على ذلك من آثار ونتائج^[٦٦٨]. وهو ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية من خلال المبادئ القانونية التي أرسنها على اعتبار الاستملاك قائماً وفق أحكام المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ م بدلاً من القانون رقم /٦٠/ لعام ١٩٧٩ م لانعدام المستند القانوني، تأسيساً على أن السند الذي ارتكز إليه الاستملاك جاء

^{٦٦٧} حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٦٦٥/٢ لعام ١٩٩٦ م في القضية ٤٢٢ لعام ١٩٩٦ م تاريخ ١٧/١١/١٩٩٦ م . سجلات المحكمة. غير منشور.

^{٦٦٨} حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٦١٧ لعام ٢٠٠٥ م غير منشور. مشار إليه لدى: كاشي، وسام فايز (٢٠١٤). سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٥٥٦.

مشوباً بعبء الانعدام كون العقار لم يستملك من أجل الغايات التي حددها القانون رقم ٦٠/ وإنما جاء تحقيقاً لغايات حددها المرسوم التشريعي رقم ٢٠/ [٦٦٩].

وتجدر الملاحظة أن هناك جدلاً فقهيّاً حول صلاحية القاضي الإداري بإحلال الأسباب، سواء كانت واقعية أو قانونية، حتى لو تعلق الأمر باختصاص تقديري للإدارة، ومن جانبنا نتفق مع الرأي الذي ذهب بأنه لمنع إثارة الجدل في هذا الخصوص ينبغي على الإدارة تسبب قراراتها، سواء في حالة الاختصاص التقديري أو المقيّد، وبعد ذلك لا يوجد ضرورة للاعتراف للقاضي بسلطة إحلال الأسباب، فدور القاضي الإداري يقتصر على رقابة مدى مشروعية الأسباب التي تدعيها الإدارة دون أن يقتحم محراب العمل الإداري [٦٧٠].

^{٦٦٩} حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٣٤٢/ في الطعن ٧٢٧/ لسنة ٢٠٠٤م. وقرارها رقم ١/٥١ في الطعن رقم ٥١٩/ لعام ٢٠٠٤م. سجلات المحكمة. غير منشورة. انظر أيضاً قرارات محكمة القضاء الإداري رقم ٤/٨٤٥ لعام ٢٠٠٥م. وقرارها رقم ٤/١٠ في القضية رقم ٤/١٤٩٠ لعام ٢٠١٣م سجلات المحكمة. غير منشورة.

^{٦٧٠} جرى مجلس الدولة الفرنسي على تطبيق مبدأ عدم وجوب تسبب القرارات الإدارية ما لم يوجد نص قانوني، وذلك منذ صدور حكمه في قضية (Harrouel) بتاريخ ٣٠/٤/١٨٨٠م وما تلاها من أحكام. لكن منذ صدور القانون رقم ٧٩/٥٨٧ بتاريخ ١١/٧/١٩٧٩م والمعدل بالقانون رقم ٧٦/ لعام ١٩٨٦م ألزم الإدارة بتسبب طوائف القرارات الإدارية التي حددها القانون، وبالتالي أصبح لزاماً على القاضي الإداري وجوب إلغاء القرارات الإدارية إذا استندت إلى أسباب غير صحيحة دون إمكانية إحلال أسباب صحيحة بدلاً من الأسباب المعيبة التي قدمتها الإدارة. وقد تمثلت خطة المشرع الفرنسي بشأن تحديد مجال تطبيق مبدأ التسبب الوجوبي في استبعاد القرارات غير الفردية من نطاق التسبب الوجوبي، وهي القرارات اللاتحكية التي تتضمن قواعد عامة وتنظم مركزاً ما بعبارات عامة، والقرارات الوسيطة أو المختلطة التي تجمع بعض صفات القرارات الفردية واللاتحكية كالقرار الصادر بإعلان المنفعة العامة تمهيداً لنزع الملكية. أما القرارات الفردية الخاضعة لمبدأ التسبب الوجوبي فعلى سبيل المثال: القرارات التي تؤثر سلباً في المركز القانوني للمخاطبين بها كالقرارات التي تقيد ممارسة الحريات العامة أو بصفة عامة تشكل إجراءً ضريبياً. وقد توالى الخطوات الإصلاحية ممثلة بالقانون رقم ٢٣١/ الصادر بتاريخ ١٢/٤/٢٠٠٠م والذي يعد قفزة نوعية في مسيرة تحديث الإدارة الفرنسية من خلال جعل الإدارة أكثر شفافية وفاعلية وقرراً من المواطنين، والعمل على التخلص من السرية الإدارية واحتكار الإدارة للمعلومات والوثائق، وكذلك إجبار الإدارة على تسبب قراراتها الإدارية ولاسيما تلك التي لا تصدر في صالح الأفراد كقرارات هدم المباني ورفض منح التراخيص. للمزيد انظر: عبدالمجيد، أنيس فورزي (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٢. انظر أيضاً: الشراوي، عبدالفتاح محمد (د.ت). صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار الطعن. ص ٧٠١.

- من الأحكام المهمة في القضاء الإداري الفرنسي والتي أرسى مبادئ تسبب القرارات هو حكم (باريل Barel) حيث نقل القاضي بموجب هذا الحكم عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة، وذلك بعد أن تقدم الطاعن بدليل يزحزح عنه هذا العبء، إذ بعد أن أبعد السيد باريل وزملاء له من كشوف الالتحاق بمدرسة الإدارة الوطنية، طعن في قرار الإدارة بأنه بني على وقائع غير صحيحة تتعلق بميوله السياسية، وقد اعتبر مجلس الدولة هذا الطعن جدياً بما فيه الكفاية لزحزحة عبء الإثبات عنه ونقله للإدارة، إلا أن الإدارة احتجّت بأن قرارها هذا إنما اتخذته بموجب ما تتمتع به من سلطة تقديرية، ومن ثم فهي ليست ملزمة قانوناً بتسببها أو الإفصاح عن الوقائع التي استندت إليها في خصوصه، وقد رد المجلس على هذا الإدعاء قائلاً "ومن حيث أنه ترتيباً على ما تقدم فإن الطاعنين يكونون محقين في ادعاءاتهم بأن القرارات المطعون فيها تستند إلى سبب مشوب بعبء الخطأ في تطبيق القانون، وبالتالي يكونون محقين بطلب إلغائها بسبب تجاوز السلطة".

انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي C. E. 28-5-1954, Barel.

مشار إليه لدى بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. مرجع سابق. ص ١٠٣. انظر أيضاً: long, Marceau. et autres (2015). Les grands arrest de la jurisprudence administratif. Op.cit. P428.

فالأصل أنه لا يتعين على الإدارة تسبب قراراتها إلا إذا وُجدَ نص صريح أو حكم قضائي يُلزمها بذلك، حيث فرض مجلس الدولة الفرنسي -حتى في حالة عدم إلزام الإدارة بالتسبب بموجب نص صريح- على الإدارة تسبب بعض قراراتها بالرجوع إلى الإرادة الضمنية للمشرع، أو استناداً إلى طبيعة أو تشكيل الجهاز الإداري المعني، ورغم ذلك فقد رفض في البداية الاعتراف بأن تسبب القرار الإداري يعدُّ من المبادئ العامة للقانون والتي تُفرض على الإدارة عند اتخاذ قراراتها^[٦٧].

=وفي حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي والذي تتلخص وقائع القضية في أن السيد (M. Mondange) وزوجته تقدما بطلب إلى المحافظ لتبني طفل وقد تضمنت الأوراق المقدمة منهما بحوثاً اجتماعية وتقارير من أطباء نفسيين، لكن صدر القرار برفض طلب التبني، تقدم ذوو الشأن بطعن أمام المحكمة الإدارية في (فرساي) حيث ألغت القرار، ثم تقدم محافظ فرساي باستئناف لهذا الحكم، وقد جاء في تقرير مفوض الحكومة أن الطفل اليتيم لا يمكن تبنيه إلا من قبل أشخاص تتوافر فيهم شروط تحددها مصلحة الإعانة الاجتماعية والطفولة وفق مرسوم ١٩٨٥/٨/٢٣م وبالتالي فإن رفض التبني يجب تسببه وفق الشروط المحددة من قانون ١٩٧٩/٧/١١م وبناءً عليه فإن رفض السلطة الإدارية المختصة تأسيس على عدم توافر الضمانات النفسية اللازمة لتبني الطفل. انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي:

C. E. 3-12-1993, "La motivation des refus d'agrément en vue de l'adoption d'un enfant", R.F.D.A. 1994, P1048.

- كما لا بد من التنويه إلى أن السبب والتسبب فكرتان متميزتان، فالتسبب يعدُّ أحد عناصر الجانب الشكلي للقرار، أما الأسباب فهي أحد العناصر الموضوعية للقرار والقواعد التي تحكمها تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار، كما أن التسبب بالإضافة لكونه عنصر في القرار فإنه يعدُّ جزءاً أساسياً من مضمون مبدأ الشفافية لذلك يعدُّ أساساً للرقابة على القرارات الإدارية، سواء من السلطات الإدارية الأعلى أو المواطنين أو من القضاء، لأنه من خلال التسبب يمكن الرقابة على أسباب القرار والانحراف بالإجراءات. أما السبب فهو يعدُّ أساساً للقرار وأحد عناصر محل الرقابة عليه. كما أن السبب ركن لازم لقيام القرار الإداري وشرط أساسي لمشروعيته فلا وجود للقرار دون سبب، بينما التسبب عنصر غير لازم لمشروعية القرار الإداري إلا في حال النص على ضرورة التسبب. انظر: الشراقوي، عبدالفتاح محمد(د.ت). صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار الطعين. مرجع سابق. ص ٦٩٩.

^{٦٧} داهل، وافية(٢٠١٨). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. مرجع سابق. ص ١٢٨.

- فيما يتعلق بالقرارات الضمنية أكد مجلس الدولة الفرنسي أن عدم تسبب القرارات الضمنية لا يعيب القرار الإداري ولكن إذا تقدم صاحب الشأن إلى جهة الإدارة خلال مدة الطعن القضائي مطالباً إياها بالكشف عن سبب القرار الضمني، فإن الإدارة تكون ملزمة بإبداء أسبابها، وفي حال عدم إفصاحها عن أسباب القرار عندها يكون قرارها غير مشروع. ولاسيما ما جاء في حكمه الصادر بقضية (Testa) بتاريخ ١٩٨٥/٣/٢٩م أن السكوت لمدة أربعة أشهر تالية على تقديم طلب ذي الشأن لطلب الاطلاع على أسباب القرار الضمني لا ينشأ عنه قرار ضمني جديد بالرفض منفصلاً عن القرار الأول، لأن القول بغير ذلك يعني وجود سلسلة من القرارات الضمنية التي لا تنتهي، والتنظيم التشريعي الذي جاء به قانون ١٩٧٩/٧/١١م ذهب إلى أن تقاعس الإدارة عن الرد على طلب ذي الشأن خلال المدة التي حددها المشرع يوصم القرار بعدم المشروعية، وهو ما يؤدي إلى القول بأن التسبب الذي تقدمه الإدارة بعد انقضاء المهلة التي حددها القانون لا يؤدي إلى مشروعية القرار بأثر رجعي.

C. E. 29-3-1985, Testa, Rec. P93. " qu'il résulte de ces dispositions que le silence gardé pendant plus de mois sur une demande de communication des motifs d'une décision implicite de rejet n'a pas pour effet de faire naître une nouvelle décision implicite de rejet détachable de la première et pouvant faire elle-même l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que ce silence permet seulement à l'intéressé de se pourvoir sans condition de délai contre la décision implicite initiale qui, en l'absence de communication de ses motifs, se trouve entachée d'illégalité"

والنصوص التي ألزمت الإدارة بتسبب قراراتها متعددة في النظام القانوني الفرنسي^[٦٧٢]، كالقرارات التأديبية الصادرة في مجال الوظيفة العامة، حيث تحتاج تلك القرارات إلى التسبب دائماً سواء كان هناك نص أم لا، لأنه وإن لم يكن التسبب مفروضاً بنص قانوني، فإنه يكون مفروضاً باعتباره أحد المبادئ العامة في فرنسا^[٦٧٣]. وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ١٣/١/٢٠١٠م بأن الأسباب التي استند إليها المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث العلمي لتوقيع عقوبة اللوم على موظف عام غير كافية، حيث أنه لم تُذكر الوقائع التي شكّلت سلوك الشخص المعني، وبالتالي فإن أسباب اتخاذ هذا القرار غير كافية وانتهى المجلس إلى إلغاء القرار^[٦٧٤].

كذلك أكد مجلس الدولة الفرنسي على أن القاضي الإداري يملك بما له من سلطة في توجيه إجراءات الدعوى، أن يطلب من الجهة الإدارية الإفصاح عن أسباب القرار الطعين^[٦٧٥]. وفي حكم آخر أكد على أن

= وفي حكم آخر في قضية (Lachasd) الصادر بتاريخ ١١/٦/١٩٩٥م أكد فيه المجلس أن طلب تبليغ الأسباب لقرار ضمني لا يوقف أو يقطع مهلة الطعن القضائي إذا كان القرار الصريح الموازي للقرار الضمني لا يخضع لوجوب التسبب الذي جاء به قانون ١١/٧/١٩٧٩م. مشار إلى هذا الحكم لدى: عبدالمجيد، أنيس فوزي (٢٠١٢). الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا. **مجلة الشريعة والقانون**. العدد ٥٠. السنة السادسة والعشرون. ص ٣٤٧.

- كما أكد ذلك مجلس الدولة الفرنسي بقوله: أنه في حال طلب صاحب الشأن من الجهة الإدارية توضيح أسباب القرار الضمني بالرفض، فإنه يتعين عليها أن تعلنه بأسباب القرار خلال الشهر التالي لتقديم طلبه، ويمتد ميعاد الطعن القضائي إلى شهرين من تاريخ إعلانه بأسباب القرار. C. E. 27-1-2006, Prefet de L'Herault, Req. n273220.

^{٦٧٢} نصت المادة ١٩/ من قانون التوظيف الفرنسي رقم ٦٣٤/ لعام ١٩٨٣م والمعدّل بالقانون رقم ٨٦/ لعام ٢٠١٧م على وجوب أن يكون رأي مجلس التأديب والقرار الصادر بالعقوبة التأديبية مسببين.

Article 19/ de la Loi n/634/ du 13 juillet 1983, cette article a ete' modifie par Loi n529/87 du juillet 1987, "L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés"

- كما نصت المادة ٦٧/ من قانون الموظفين الفرنسي رقم ١٦/ لعام ١٩٨٤م والمعدّل بالقانون رقم ٥٣/ لعام ٢٠١٧م على أنه من حق السلطة التي تملك التعيين بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المنعقدة في صورة مجلس تأديب نشر قرارات التأديب وأسبابها.

Article 67/ de la Loi n/16/ du 11 janvier 1984, cette article a ete' modifie par Loi n91/715 du juillet 1991, "Cette autorité peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publics la décision portant sanction et ses motifs"

^{٦٧٣} العبادي، محمد وليد (٢٠٠٨). **القضاء الإداري - شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها**. ج ٢. عمان. دار الوراق للنشر. ص ٦٠٨.

⁶⁷⁴ C. E. 13-1-2010, Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche statuant en matière disciplinaire est annulée. Lebon, N317564.

⁶⁷⁵ C. E. 6-2-2004, Rec. P48. R.F.D.A. P740. "le juge de l'excès de pouvoir a la possibilité de procéder, à la demande de l'administration, à une substitution des motifs de la décision attaquée".

للقاضي الإداري ومن خلال دوره الإيجابي في توجيه إجراءات الدعوى أن يأمر الإدارة بتقديم كل الوثائق التي تفيد بمشروعية السبب الذي استندت إليه ولها إثبات ذلك بكافة طرق الإثبات^[٦٧٦].

وقد أكد مجلس الدولة السوري على ذلك حين قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن: "أي قرار إداري تتخذه الإدارة سواء كان لازماً تسببه كإجراء شكلي، أم لم يكن هذا التسبب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره حقاً، ومشروعية في الواقع وفي القانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، وبحسبان القرار الإداري تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار"^[٦٧٧]. وفي حكم آخر قررت المحكمة الإدارية العليا إن الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يكن ثمة نص قانوني صريح يقضي بوجوب التسبب، إلا أنه حينما تتطوع الإدارة ببيان سبب قرارها من ذاتها أو بناءً على طلب من القضاء، تعود رقابة القضاء الإداري إلى ممارسة سلطتها المعتادة^[٦٧٨].

وبالتالي ما نلاحظه أن المشرع السوري قد أخذ بمبدأ عام في التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، بمعنى لا تسبب إلا بنص أو بأمر قضائي، واتفق مع الرأي^[٦٧٩] الذي يقول بأنه لا بدّ للمشرع السوري من إعادة النظر في موضوع تسبب القرارات الإدارية أسوة بالمشرع الفرنسي، من خلال تبني مبدأ الشفافية والوضوح والابتعاد عن

⁶⁷⁶ C. E. 26-2-2014, Req. N356595. Hammoui, "Il appartient au juge administratif, dans la conduite de la procédure inquisitoire, de demander aux parties de lui fournir tous les éléments d'appréciation de nature à établir sa conviction".

^{٦٧٧} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١/ في الطعن رقم ٩٦/ لعام ١٩٧٢ م. مصباح نوري المهاييني. اجتهادات المحكمة الإدارية العليا خلال أربعين عاماً. ج ٣. دمشق. مؤسسة النوري. ٢٠٠٥ م. ص ٦٣٧.

- جاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري بدمشق: "عدم قيام القرار المشكو منه على سبب قانوني يبرره ويكون مرتكناً في صدوره يجعله جديراً بالإلغاء". القرار رقم (٢/٣٠) لسنة ٢٠١٤ م في القضية رقم (٢/٢٦٨) لسنة ٢٠١٤ م تاريخ ١٣/٤/٢٠١٤ م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ج ١. ط ١. ص ٢١١.

- أيضاً جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا: "كل قرار إداري سليم سبب مشروع يبرره ويبني عليه، فإذا ما انقضى هذا السبب يعدّ القرار فاقداً لأهم أركانه ومشوباً بعيب من عيوب المشروعية". القرار رقم (٥/٢٩٣) لعام ٢٠٢٠ م في الطعن ذي الرقم (٥/٢٤٩٧) لعام ٢٠٢٠ م تاريخ ١٨/٨/٢٠٢٠ م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢ م. ص ٧٩.

^{٦٧٨} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٣٧/ لعام ١٩٦٢ م. مصباح نوري المهاييني. اجتهادات المحكمة الإدارية العليا خلال أربعين عاماً. ج ٣. دمشق. مؤسسة النوري. ٢٠٠٥ م. ص ٦٣٩.

^{٦٧٩} عبدالمجيد، أنيس فوزي (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٥.

البيروقراطية، بالإضافة لوجود رقابة قضائية فعّالة، بحيث لا يقتصر دور القاضي على إلزام الإدارة بالتسبب كإجراء شكلي، بل أن يكون لهذا الالتزام مضمون محدد.

فالتسبب بالإضافة لكونه عنصراً في القرار الإداري فإنه يعدّ أساساً للرقابة على القرار، من خلاله الرقابة على أسباب القرار، وكذلك على الانحراف بالإجراءات، في حين يتمثل دور السبب بحسابه أساساً للقرار الذي يستند إليه، وأحد عناصر الرقابة على القرار، وليس مجرد أساس للرقابة.

إذاً بالنتيجة يعدّ تسبب القرارات الإدارية ضماناً مهمّة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، ما يرجح أن يكون التسبب شكلياً جوهرياً، فرغم أن المسلّم به أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها إلا حيث يحتم عليها القانون، الأمر الذي يجعل التسبب بذلك عنصراً من العناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من الناحية الشكلية. بالمقابل يمكن القول إنّ تسبب القرارات الإدارية يخلق نوعاً من الثقة المتبادلة بين الإدارة والأفراد المتعاملين معها، أضف إلى ذلك أن اعتبارات الديمقراطية السياسية والإدارية تقتضي أن يُطلع مُصدِر القرار الإداري الأفراد المعنيين به بالأسباب الواقعية والقانونية التي حملته على إصداره، وهذا من شأنه أن يُسهّل عمل القضاء الإداري، إذ يصعب عليه مراقبة مشروعية الأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري إذا كان يجهل بهذه الأسباب^[٦٨٠].

وفي هذا الصدد عبّر مفوض الدولة (Letourneur) في تقريره المقدم إلى مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Barel) عن ذلك بقوله: "ستكون الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار رقابة نظرية مجردة من أي قيمة عملية، وتضحي مقولة أن قاضي تجاوز حدود السلطة يراقب الوجود المادي والقانوني لأسباب القرارات المطروحة عليه نوعاً من التظاهر والنفاق، إذا كان في وسع الإدارة وباختيارها أن تمتنع عن الإفصاح عن أسباب قرارها، فمثل هذا الحل لا يمكن قبوله، لأنه ما دمنا قد سلّمنا بوجود الرقابة القضائية فيجب أن تُمارَس بطريقة فعّالة"^[٦٨١].

^{٦٨٠} شطناوي، علي خطار (٢٠٠٠). دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه. مجلة الشريعة والقانون. العدد ١٣. جامعة

الإمارات العربية المتحدة. ص ١٤٢. انظر أيضاً: الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٢٦٠.

^{٦٨١} مشار إليه لدى: شطناوي، علي خطار (٢٠٠٠). المرجع السابق. ص ١٤٣.

وفق ذلك يمكن القول إنَّ التسبب يعدُّ إجراءً شكلياً لا يرقى لمرتبة ركن في القرار الإداري، فإذا كان التسبب واجباً قانونياً أو التزاماً يفرضه القاضي الإداري، فإن مخالفته تعيب القرار الإداري، بينما إذا كان التسبب مجرد أمر اختياري فإن غيابه لا يعيب القرار وإن كان يضعه موضع الشبهات، ولا سيما أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري تعدُّ قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس^[٦٨٢]. ونتيجة لذلك يمكن اعتبار أن تسبب القرارات الإدارية يؤدي إلى تعديل السلوك الإداري، بحيث يعود الإدارة على احترام مبدأ المشروعية، لهذا يعدُّ التسبب سنداً وأساساً قانونياً لصلاحياتها وسلطاتها القانونية، وليس قيداً على تلك الصلاحيات.

ولاحظنا أن القضاء الإداري يملك سلطة إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها المطعون فيه حتى لو لم يكن هناك نص تشريعي صريح يلزمها بالتسبب، وبالتالي يتعين على الإدارة أن تكشف عن جميع الأسباب للقضاء إذا أصدر أمراً بالإفصاح عنها، كما تلتزم بتقديم جميع الأمور التي تسمح للقضاء بالتحقق من أن القرار غير مشوب بانعدام الوجود المادي للوقائع، أو بخطأ في القانون، أو الانحراف باستخدام السلطة، أو الخطأ الظاهر في التقدير، لهذا قيل عن هذا الاجتهاد القضائي بأنه اجتهاد يتفق مع حقيقة دور القضاء الإداري في توجيه الإجراءات ولا سيما في مجال الإثبات، وهو دور يختلف عن دور القضاء المدني^[٦٨٣].

استناداً إلى ما سبق نلاحظ أن القاضي الإداري لا يتعرض لفحص ملائمة القرار أو التصرف الإداري، وليس مرجع ذلك أن القاضي لا يراقب الملاءمة، وإنما لأن مسألة الملاءمة لا تثور أصلاً لا بالنسبة للقاضي ولا بالنسبة للإدارة، فالواقعة إما أن تكون موجودة وإما ألا تكون موجودة، والإدارة تدّعي أنها استندت في قرارها إلى واقعة ما، ثم يأتي دور القاضي في التحقق من صحة ادعاء الإدارة، أي التحقق من وجود أو عدم وجود الواقعة، وبناءً على ذلك فالإدارة لم يكن لها أي تقديرات خاصة أعملتها بالنسبة لهذه الواقعة، ومن الطبيعي أن يكون الأمر كذلك بالنسبة للقاضي، فكلاهما _القاضي والإدارة_ يقف على المستوى نفسه إزاء الواقعة، بحيث يمكن القول إنَّه في رقابة القاضي يحل تحققه الخاص من وجود الواقعة محل تحقق رجل الإدارة. والوقائع التي تنذر بها الإدارة لا تكون عادة على درجة كبيرة من البساطة أي مجردة من أي أوصاف، بل غالباً تكون مقرونة

^{٦٨٢} عبدالمجيد، أنيس فورزي (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٨.

^{٦٨٣} شطناوي، علي خطر (٢٠٠٠). دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه. مرجع سابق. ص ١٩٠.

بوصف أو أكثر، بحيث يمكن القول إن وجود الواقعة يكون مقترناً دائماً بالتكليف القانوني لها، فلكي يقرر القاضي مثلاً أن اضطراباً معيناً يشكل خطراً على النظام العام، فإن عليه في الوقت نفسه الذي يبحث فيه قيام الوقائع من الناحية المادية أن يقدّر قيمتها وصفتها القانونية، أي أن البحث في الوجود المادي للواقعة يتناول البحث في التقديرات الشخصية لرجل الإدارة، وهو ما يعني أن القاضي يراقب دون شك ملاءمة العمل الإداري^[٦٨٤].

ويرى جانب من الفقه أنه يحق للقاضي الإداري أن يوسّع أحياناً من دائرة مبدأ المشروعية على حساب دائرة الملاءمة المتروكة للسلطة الإدارية، فينقل من نطاق الملاءمة المسائل التي يرى أنه من المفيد خضوعها لرقابته ويعدّها داخلة في نطاق مبدأ المشروعية لتسري عليها رقابته، وبناءً على ذلك يمكن القول بأن القضاء الإداري يخلق أحياناً حالات جديدة للاختصاص المقيّد للإدارة ويلزّمها باتباعه، وإلا تعرض تصرفها المخالف للإلغاء، وهم يستندون في اتجاههم هذا إلى دور القاضي الإداري الإنشائي الذي يتمثل بإضافة مبادئ قانونية عامة للنصوص المكتوبة كمصدر مستقل للقانون الإداري^[٦٨٥].

^{٦٨٤} بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. مرجع سابق. ص ٨٦. انظر أيضاً: خلاف، ورده (٢٠١٤). الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري. مرجع سابق. ص ٢٣٧.

^{٦٨٥} جمال الدين، محمود سامي (١٩٨٩). القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٣٦١. انظر أيضاً: جمال الدين، سامي (د.ت). الرقابة على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ١١٣.

المطلب الثاني

رقابة القضاء بين المشروعية والملاءمة وصلاحيته في توجيه الأوامر للإدارة

الفرع الأول

طبيعة العلاقة بين الرقابة القضائية والملاءمة الإدارية

يمكن القول إنه ليس هناك تعارض بين الملاءمة الإدارية والرقابة القضائية، حيث نلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد أدرك جيداً طبيعة العلاقة بينه وبين الإدارة، والتي دفعته لضرورة انتهاج سياسة قضائية حكيمة تتمثل في التدرج الواعي واليقظ للرقابة التي يباشرها على أعمال الإدارة، ابتدأت أولى خطوات هذه الرقابة من خلال قبول الطعن بعيب الشكل وعدم الاختصاص، ثم تلا ذلك ظهور عيب الانحراف بالسلطة كقيد على النطاق التقديرى لأعمال الإدارة، ثم بعد ذلك باشر رقابته على الوجود المادي للقائع التي تدعيها الإدارة ومدى تبرير تلك القائع لما تتخذه الإدارة من قرارات واجراءات، ومن ثم باشر رقابة الملاءمة، ولكنه اقتصرها على مجال محدود جداً وهو مجال الضبط الإداري. هذا التدرج في النهج القضائي الذي اتبعه مجلس الدولة الفرنسي يؤكد أن القاضي الإداري لم يعد فقط قاضياً للمشروعية وإنما أصبح أيضاً قاضياً للملاءمة.

ورغم تحفّظ بعض الفقه واعتراضه على رقابة القضاء لما تباشره الإدارة من اختصاصات تقديرية خاصة ما يتعلق منها بالملاءمة، إلا أن القاضي الإداري يتميز عن القاضي المدني والجزائي بأنه لا يبحث عن حكم القانون السليم فحسب، أي لا يبحث في مشروعية أو عدم مشروعية العمل الإداري بقدر ما يبحث في خصوص هذا العمل عن نقطة التوازن التي تتحقق عندها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، الأمر الذي يملّي عليه عدم الاكتفاء فقط بالرجوع إلى نصوص القانون، وإنما إلى الظروف والملابسات التي تتعلق باعتبارات الملاءمة الإدارية، وضرورات الإدارة ومتطلباتها، أو ما يتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم^[٦٨٦].

^{٦٨٦} الجرف، طعيمة (١٩٧٦). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون. مرجع سابق. ص ٨٧. انظر أيضاً: بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. مرجع سابق. ص ١٨٥. انظر أيضاً: عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات. ط ١. الكتاب الثاني. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية. ص ٢٠٨.

وتشكل قرارات الضبط الإداري_ كما لاحظنا سابقاً_ الصادرة عن السلطات المحلية وهي ما يقال عنها "إجراءات الضبط المحلية" المجال الأساسي الذي باشر فيه مجلس الدولة الفرنسي رقابته لمدى التناسب بين أهمية وخطورة الوقائع التي تدعيها الإدارة لقراراتها والإجراءات التي تتخذها بناءً على تلك الوقائع، ولعل بداية هذا القضاء كانت في عام ١٩٠٧م حينما أصدر المجلس حكمه في قضية شركة (الفيلها رموني) الموسيقية وذلك بإلغاء قرار عمدة (فورنيه Furnay) برفض الترخيص لهذه الشركة بممارسة مهنتها بحجة المحافظة على النظام العام، حيث وجد المجلس أن الأسباب أو الوقائع التي استند إليها القرار المذكور ليست من شأنها الإخلال بهذا النظام. كما يعد حكم (Benjamin) عام ١٩٣٣م الانطلاقة الحقيقية لتلك الرقابة، حيث يمكن القول إن مجلس الدولة قد استقر على أن من حقه بحث وتقدير مدى خطورة الأفعال أو الوقائع التي تهدد النظام العام، ومدى تناسب الإجراء الذي اتخذته الإدارة مع تلك الخطورة، وقد صدر هذا الحكم بمناسبة قرار أصدره عمدة مدينة (نيفيرس Nevers) يمنع بمقتضاه اجتماعاً عاماً بسبب تخوفه من الاضطرابات التي قد يتسبب بها هذا الاجتماع، إلا أن مجلس الدولة ورغم اعترافه بإمكانية حدوث اضطرابات، إلا أنه ألغى مع ذلك قرار العمدة، حيث تبين له بعد فحص الظروف وإجراء التحقيقات أن الاضطرابات المحتملة لا تبلغ في خطورتها الدرجة التي يعجز عنها العمدة بما لديه من سلطات البوليس من المحافظة على النظام العام^[٦٨٧].

ثم تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، ففي حكمه في قضية (Salem) والتي تتلخص وقائعها في أن السيد (Salem) كان يزعم عقد اجتماع في مدينة (Valance) لكن العمدة أصدر قراراً بمنع عقد هذا الاجتماع، فقدم السيد (Salem) طعناً إلى المحكمة الإدارية في (Grenoble) مطالباً بإلغاء هذا القرار، فأصدرت المحكمة حكمها بإلغاء قرار العمدة ورفض طلب وزير الداخلية، حيث لم يثبت من التحقيق أن المؤتمر الذي كان مزعماً عقده فيه أي تهديد للنظام العام بدرجة يتعذر معها تدارك الخطر بتدابير الضبط المتاحة^[٦٨٨].

^{٦٨٧} البرزنجي، عصام عبد الوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. مرجع سابق. ص ٤٢٠. انظر أيضاً: الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٤١٧.

^{٦٨٨} C. E. 27-11-1959, Minestre de interieur C/ salme, Rec. P632.

كذلك جرى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الاتجاه فيما يتعلق بحرية التجارة والصناعة، ولاسيما عندما كان يتطلب المجلس في كل مرة لشرعية قرار الإدارة بحظر ومنع الحرية عجز السلطات عن مواجهة المخاطر التي تهدد النظام العام، ومن الأحكام في هذا الصدد ما يتعلق بقرارات الإدارة بتنظيم مهنة المصورين المتجولين، حيث صدرت لائحة تحرّم القيام بتصوير المارة في الشوارع إلا بترخيص سابق، ولما طُعن في هذا القرار اللاتحي لدى مجلس الدولة، كانت وجهة نظر الإدارة تتمثل في أن القيام بهذا العمل يشكل إخلالاً بالنظام العام، نظراً لازدحام الطرقات بالمارة والعربات، بالإضافة لما يسببه هذا العمل من مضايقة للمارة، خاصة عندما يكون بغير دعوة منهم، كما أن القيام بهذه المهنة بغير ترخيص يضر بحقوق المصورين أصحاب المحلات، لكن مجلس الدولة رفض وجهة نظر الإدارة بحسبان أن الضرر الذي يسببه هؤلاء المصورون ليس من الجسامة التي تبرر منعهم بالشكل الذي ذهبت إليه اللائحة وبالتالي قضى بإلغاء اللائحة^[٦٨٩]. وبالمعنى نفسه قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم آخر بإلغاء قرار المحافظ بمنع نشاط المصورين الجوالين في شوارع باريس، وجاء في هذا الحكم أنه إذا كان المحافظ يملك سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافي الأخطار التي يتعرض لها المارة في الطرقات من جراء نشاط المصورين الجوالين، وله في هذا الصدد إذا اقتضت الضرورة أن يحظر هذه المهنة في شوارع معينة أو خلال ساعات محددة، إلا أنه لا يملك تقرير هذا الحظر بصورة مطلقة تتضمن مساساً بحرية التجارة والصناعة في مساحة واسعة من المدينة تتفاوت درجة ازدحام المرور فيها على نحو واضح^[٦٩٠].

وفي حكم آخر قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار العمدة الذي يحدد فيه عدد مرات عرض فيلم سينمائي في منطقة معينة، فقد اعتبر المجلس أن الخطورة التي يدّعيها العمدة فيما يتسبب من ازدحام وإفساد للتعليم، يمكن تداركها بإلغاء العرض بصورة مطلقة، وليس من خلال تقييد مواعيد العرض، تأسيساً على أن التقييد يعدّ إجراءً جسيماً يمس حرية الصناعة والتجارة ولا يبرر السبب المشار إليه في قرار العمدة^[٦٩١].

⁶⁸⁹ C. E. 22-5-1951, "Daudignac" Rec. P362.

⁶⁹⁰ C. E. 15-10-1965, préfet de police C/ Alcaraz, Rec. P516.

⁶⁹¹ C. E. 2-4-1954, "Pétronelli" Rec. P208.

للمزيد حول هذه الأحكام انظر:

Castagnè, J.(1964). le Contrôle Juridictionnel de légalité des actes de police administratif. Op.cit. P188.

بالتالي يمكننا القول إنَّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد استقر منذ فترة طويلة على أنه ليس للإدارة أي سلطة تقديرية بصدد قرارات الضبط الإداري، حيث أن تعلق تدابير الضبط الإداري بالحريات العامة يجعلها بعيدة عن مجال الملاءمة أو السلطة التقديرية للإدارة. وحيث أن الثابت أن مدى عمق الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة الفرنسي تتصل بالقيمة القانونية التي تتمتع بها الحرية التي مس بها القرار الإداري، فكلما كانت الحرية قد أحيطت بضمانات دستورية وقانونية قوية، كلما تشدد المجلس في الرقابة على السبب، وتطلب أن تكون الوقائع متناسبة في شدتها مع الإجراء المتخذ^[٦٩٢]. وفي هذا السياق نلاحظ من خلال الإجراءات المتخذة لمكافحة وباء كورونا أن مجلس الوزراء الفرنسي قد اتخذ قراراً بتاريخ ١٦/٣/٢٠٢٠م ألزم فيه المواطنين بالمكوث في المنزل لكن مع الإبقاء على عدة استثناءات منها الخروج لأسباب عائلية أو لممارسة الرياضة شرط أن تكون هذه الرياضة منفردة. وعلى إثر ذلك طلبت نقابة الأطباء من مجلس الدولة بصفته القضاء المستعجل تشديد هذه الإجراءات، وقد أصدر مجلس الدولة قراره برفض الحجر المنزلي التام، إلا أنه أوضح في القرار الصادر بتاريخ ٢٤/٣/٢٠٢٠م بأن الإدارة ملزمة بإصدار قرارات واضحة حتى لا يساء تفسيرها، حيث أبقى القرار على الاستثناء الذي يتيح ممارسة الرياضة لكن وفق قيود زمنية وجغرافية معينة^[٦٩٣].

ولا بد من الإشارة إلى أنه رغم إخضاع مجلس الدولة الفرنسي قرارات الضبط الإداري بصفة عامة لرقابة الملاءمة، إلا أنه استثنى بعضاً من هذه القرارات، والتي تمثلت في إجراءات البوليس العليا كقرارات تنظيم نشاط وإقامة الأجانب، والجمعيات الأجنبية والمطبوعات الأجنبية، بالإضافة لقرارات الضبط المتعلقة بالمسائل الفنية^[٦٩٤]. ونلاحظ أنها الحالات نفسها التي استثناءها عند رقابة التكييف القانوني للوقائع التي أشرنا إليها سابقاً. وفي هذا السياق أثير جدل فقهي حول مسلك مجلس الدولة الفرنسي حيال قرارات الضبط المحلي، فمن الفقه من استند إلى اعتبارات عملية تلخص بأن السلطات المحلية بوصفها سلطات مُنتخبة كثيراً ما تدفعها الظروف المحلية إلى مسايرة رغبات المنتخبين، واتجاهات الرأي العام المحلي، حتى لو كان ذلك على حساب

^{٦٩٢} عبدالمجيد، أنيس فوزي (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٣٤٥.

^{٦٩٣} مشار إلى ذلك لدى: الشاوي، سري (٢٠٢٠). أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات في ظل تفشي جائحة كورونا. مجلة ريس

الدولية للعلوم الاجتماعية والتربوية. تركيا. المجلد ١١. العدد ٧. ص ٣٤.

^{٦٩٤} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٤٢٠.

الحريات العامة أحياناً. بينما يرى بعضهم الآخر أن رقابة القاضي على الملاءمة لا تستند إلى موقف التشريع بقدر ما تستند إلى القواعد القانونية الأخرى، بمعنى أن مخالفة القرار الضبطي لا يقتصر على مخالفة التشريع الصادر عن الهيئة التشريعية، وإنما يمتد إلى أي مخالفة لقاعدة قانونية سواء كانت دستورية أو تشريعية أو لائحية، أو حتى عرفية أو مستمدة من المبادئ القانونية العامة^[٦٩٥].

ويبرر الفقيه الفرنسي (Walline) هذا الدور للقاضي بأنه لا تتناقض بين المشروعية والملاءمة، بل إن هناك حالات لا يكون فيها القرار مشروعاً إلا إذا كان مناسباً أو ملائماً، ولذلك فقد غدت رقابة الملاءمة ضرورة حتمية لإعمال رقابة المشروعية، فالملاءمة قد تكون شرطاً للمشروعية. كما يرى الفقيه (Vedel) في قرارات الضبط الإداري أنه في الحالات التي تكون فيها إحدى الحريات العامة محلاً للتقييد بمقتضى إجراء ضبطي، فإن هذا الإجراء لا يكون مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً ومن ثم ملائماً، والسلطات القضائية حامية الحريات العامة لها أن تتحقق وفق مبدأ المشروعية من قيام هذه الضرورة وتلك الملاءمة، وهو ما يؤدي في النهاية إلى خضوع هذه الإجراءات لرقابة قضائية كاملة تنصب على مشروعيتها وملاءمتها^[٦٩٦]. وهو فكر تبناه القضاء الإداري في فرنسا لتبرير رقابة القاضي على مجالات واسعة وصلت إلى حد توجيه أوامر للإدارة. وننق من جانبنا مع الرأي القائل بأن المأمول من القضاء الإداري السوري أن يطوّر نفسه ويواكب هذا الاتجاه^[٦٩٧].

كذلك يقول الفقيه (Vedel) في تفسيره لرقابة مجلس الدولة على ملاءمة قرارات الضبط المحلية بأنه إذا كان صحيحاً أن دور القاضي في دعوى الإلغاء يجب أن يقتصر على فحص المشروعية بحيث لا يجوز له أن يلغي قراراً مشروعاً لمجرد عدم ملاءمته، إلا أنه يجب ألا نغفل أن السلطات الواسعة التي يملكها القاضي الإداري والتي تصل إلى حد إنشاء وتقرير قواعد قانونية جديدة، تُمكن القاضي من أن يُدخل بعض عناصر الملاءمة ضمن شروط مشروعية القرار، ولذا فإنه بالنسبة للقانون القائم أو الموجود ليس هناك إطلاقاً رقابة على الملاءمة،

^{٦٩٥} عبدالمجيد، أنيس فوزي (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٣٣٨.

^{٦٩٦} مشار إلى ذلك لدى: داهل، وافية (٢٠١٨). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. مرجع سابق. ص ٢٢٦.

^{٦٩٧} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٨٢.

وأما بالنسبة للقانون أثناء تكوينه فإن القاضي يراقب بعض عناصر الملاءمة عن طريق تقرير قواعد قانونية توسّع نطاق المشروعية^[٦٩٨].

إذاً القاضي يمارس هنا رقابة حقيقية على ملاءمة العمل الإداري، وهو يستند في بحث الملاءمة ولاسيما في حالات الضبط المحلية على أن الملاءمة تشكّل عنصراً من عناصر مشروعية القرار أو التصرف، بحسبان أن موضوع الحريات العامة إنما يشكّل مسألة قانونية، ومعيار (القانونية) لا يفسر كل حالات الرقابة التي يمارسها القضاء على الأعمال الإدارية، فالقاضي قد يترك للإدارة تقدير مسألة قانونية، ويتجاوز عن فرض رقابته على تقديرها، كما يحدث عندما يمتنع عن فرض رقابته على التكيف القانوني للوقائع، مع أن عملية التكيف تعدّ مسألة قانون، لذلك يبدو أن أساس رقابة القاضي على الملاءمة في بعض الحالات يكمن في اختصاص القاضي برقابة المشروعية أساساً، وأن رقابته على المشروعية تلزمه في بعض الحالات أن يراقب الملاءمة، وذلك عندما تشكّل الملاءمة عنصراً من عناصر المشروعية، وأن أساس امتناع القاضي عن رقابة الملاءمة في حالات أخرى يكمن في فكرة عدم اختصاص القاضي ببحث الملاءمة عندما لا تشكّل عنصراً من عناصر المشروعية. بالإضافة إلى أن هناك اعتبارات للعدالة واعتبارات عملية تستدعي فرض الرقابة على الملاءمة في حالات، والامتناع عن هذه الرقابة في حالات أخرى. بالتالي تعدّ رقابة الملاءمة فضلاً عن رقابة المشروعية أمراً فرضه واقع الرقابة القضائية ذاته، فإذا كان الأصل أن القاضي الإداري لا يراقب الجوانب التقديرية من نشاط الإدارة وخصوصاً قراراتها الإدارية بالنظر إلى أن رجل الإدارة أقدر على التقدير منه إلا أن خصوصية القانون الإداري ونشأته بواسطة القاضي الإداري أزاح بالضرورة الحدود الفاصلة بين المشروعية والملاءمة، عن طريق استدعائه للمبادئ القانونية العامة واستلهامه لروح التشريع^[٦٩٩].

⁶⁹⁸ Vedel, Georges(1982). **Droit Administratif**. Op.cit. P284.

^{٦٩٩} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات. مرجع سابق. ص ٢١٥. انظر أيضاً: البرزنجي، عصام عبدالوهاب (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. مرجع سابق. ص ٤٢٤. انظر أيضاً: الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٠). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٦١٥. انظر أيضاً: داهل، وافية (٢٠١٨). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. مرجع سابق. ص ٢٢٥.

فمن المؤكد إذاً أن فكرتي المشروعية والملاءمة لا يمكن أن تكونا متناقضتين، فمشروعية تصرف ما تعني أن هذا التصرف التزم جانب القواعد التشريعية، أما ملاءمة تصرف فتعني أن هذا التصرف كان مناسباً ومتوافقاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة، وبالتالي فخروج القرار الإداري عن نطاق الملاءمة المنصوص عليها قانوناً لا يكون مجرّد عيب في الملاءمة فحسب، وإنما مخالفة للمشروعية ذاتها، بحسبان أن سلطة الإدارة تغدو حينها مقيدة وليست تقديرية، فأى مخالفة للنص القانوني يعدّ خروجاً عن مقتضى القاعدة القانونية، وبالتالي فإن رقابة الملاءمة لا تكون إلا في معرض ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، فإذا نص القانون على الملاءمة صراحةً فإنها تزول عندئذٍ وتفقد مدلولها كملاءمة وتكون مطابقة للمشروعية^[٧٠٠].

ونحن نتفق مع الرأي القائل بأن الملاءمة تعدّ شرطاً لازماً من شروط المشروعية، لكن تبقى المشروعية أوسع من الملاءمة، بمعنى أن المشروعية تشمل الملاءمة كعنصر من عناصرها وشروطها، فإذا كانت المشروعية تمثّل فكرة النظام القانوني الذي ينبثق من قواعد القانون، فإن الملاءمة تمثّل فكرة مادية وعملية من خلال إيجاد الانسجام بين الإجراءات المتخذة، والغاية من التصرف، والوقائع المسببة له، والأثر القانوني الذي أحدثه.

وفق ما سبق يتبين لنا ولاسيما في مجال الضبط الإداري المحلي، ورغم الشرط القانوني الذي يجب تحقيقه من وراء الإجراءات الإدارية المتخذة في هذا المجال، وهو شرط المحافظة على النظام العام، الأمر الذي كان يجب أن يجعل من اختصاص الإدارة اختصاصاً مقيداً، ومن رقابة القاضي لتلك الإجراءات رقابة مشروعية، إلا أن الفقه والقضاء مستقرّان على أن رقابة القاضي الإداري في هذه الحالة هي رقابة منصبة على عنصر الملاءمة في إجراءات الضبط الإداري، أي أنها رقابة حقيقية لملاءمة العمل الإداري، فالملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي لا يكتفي بالنسبة لهذه الإجراءات بالتحقق من وجود الوقائع وصحة تكييفها القانوني، وإنما يقوم بالإضافة لذلك بمراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية وخطورة الحالة الواقعية التي بررت تدخلها، ومدى التناسب بينها وبين إجراءات الضبط المتخذة، وهذا ما يفعله القاضي الإداري تماماً فيما يتعلق برقابة الموازنة، حيث لا يكتفي بمجرّد

^{٧٠٠} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٨٣.

إعلان الإدارة للمنفعة العامة لإجراء معيّن، إنما يتحقق بذاته من هذا الإعلان، وذلك برقابة وتقدير كافة الظروف والمعطيات المحيطة بهذا الإجراء، ومن ثم الوقوف على الأعباء المترتبة عليه سواء كانت أعباءً مادية أم غير مادية، ومقارنتها بالمزايا التي سوف يحققها، حتى يثبت بعد ذلك مدى ملاءمته لتحقيق المنفعة العامة المنشودة، بمعنى أن القاضي يصدر حكماً على التقييم الذي أجرته الإدارة والذي سمح لها باختيار مضمون القرار^[٧٠١].

ومن قضاء مجلس الدولة الفرنسي حكمه بإلغاء قرار المحافظ الصادر بمنع تنظيم صلاة دينية في الهواء الطلق في ميدان (Palais de Chaillot) ذلك أن الإخلال المتوقع بالأمن والنظام العام بسبب هذا الاجتماع الديني لم يبلغ درجة من الخطورة تعجز السلطات المحلية عن مواجهتها بوسائل البوليس المناسبة^[٧٠٢].

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه بأن سكوت أو امتناع سلطات الضبط عن ممارسة سلطاتها يعدّ معيباً في حد ذاته، دون أن يتطلب الأمر وجود خطر داهم أو موقف خاص خطير، ذلك أن أساس التزام الإدارة بالتدخل بواسطة تدابير الضبط للحفاظ على النظام العام يتضمن إلى جانب الحقوق المخوّلة لسلطات الضبط، بعض الواجبات وأهمها التزامها باتخاذ الإجراءات التي لا غنى عنها لحفظ النظام العام^[٧٠٣]. وبناءً على ذلك فالقضاء الإداري يفرض رقابته على سلطات الضبط الإداري سواء عند اتخاذها لقرارات الضبط أو امتناعها عن اتخاذ هذه القرارات، الأمر الذي يعدّ تدخلاً صريحاً منه في مراقبة الإدارة بصدد تقدير ملاءمة تصرفاتها، ما دفع الفقه إلى القول بأن الملاءمة في هذه الحالة هي عنصر من عناصر المشروعية أو أحد شروطها، وبالتالي فإن هذه العناصر تنتقل من نطاق الملاءمة إلى نطاق المشروعية.

^{٧٠١} بطيخ، رمضان محمد (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. مرجع سابق. ص ٣٤٧.

^{٧٠٢} حكم مجلس الدولة الفرنسي. "Jeunesse indépendante chrétienne féminine". C. E. 5-3-1948، مشار إليه لدى:

عبدالمجيد، أنيس فوزي (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٣١٩.

^{٧٠٣} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 23-6-1976، Latty، مشار إليه لدى: جمال الدين، محمود سامي (١٩٨٩). القرار الإداري والسلطة

التقديرية للإدارة. مرجع سابق. ص ٣٦٦.

الفرع الثاني

صلاحية القضاء في توجيه الأوامر للإدارة

يعدُّ من التساؤلات المهمّة معرفة هل يحق للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة تتضمن إلزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه..؟ ذلك أن القاعدة العامة هي عدم جواز إجبار الإدارة على التنفيذ، ومن هذا المنطلق فإن دور القاضي يقتصر على تقدير المشروعية من عدمها، دون أن يتعداها إلى مسألة إجبار الإدارة على الخضوع لمبدأ المشروعية، وهذا نتيجة الحظر الذي فرضه على نفسه بعدم جواز التنفيذ الجبري، أو توجيه أوامر للإدارة، أو الحلول محلها.

فمن القواعد التي انتهى إليها القضاء الإداري الفرنسي وكرّسها في مطلع حياته العملية كانت عدم اختصاصه بإصدار أوامر صريحة إلى الإدارة، تتضمن القيام بعمل معيّن أو الامتناع عنه، لذا كان يقتصر مدلول الحكم على مجرّد تحديد مضمون الإلزام الذي يربته حكم الإلغاء على الإدارة، وذلك إعمالاً لمبدأ الفصل بين سلطة القاضي الإداري وسلطة الإدارة، وبالتالي فقد تواترت أحكام القضاء الإداري الفرنسي منذ نشأته على حظر توجيه الأوامر إلى الإدارة، كما لا يمكنه الحلول محلها في تعديل قرارها أو إصداره، استناداً إلى أن ذلك يشكّل مساساً بمبدأ فصل السلطات، فقد قرر بأنه غير مختص بتوجيه أوامر إلى إحدى الوحدات الإدارية المحلية لهدم عقار كانت قد شيّدته بالمخالفة لنصوص القواعد القانونية المتعلقة بالصحة العامة. كما قضى بعدم اختصاصه بمنح ترخيص لإحدى الوحدات الإدارية المحلية لترميم سور يحيط بملكية خاصة ويجاور طريقاً عاماً دون الحصول على الموافقة من المالك، رغم احتمال سقوط السور وتعطيل المرور في الطريق العام. كذلك قضى برفض تحديد يوم آخر بدلاً عن الذي حدده العمدة لاستقبال الجمهور للاطلاع على الوثائق الرسمية المحلية في اللوائح الإدارية المحلية، لمصادفة اليوم المحدد من قبله ليوم عطلة، كما رفض أن يوجه له أمراً بذلك. أيضاً أقرّ بعدم اختصاصه بإصدار أمر للسلطة القائمة على الضبط الإداري لكفالة تحقيق السكنية العامة في منطقة

معينة^[٧٠٤]. وليس لمجلس الدولة الحق بالتصديق على قرار المجلس المحلي بدلاً من السلطة الوصائية^[٧٠٥].

إذا فمن المستقر عليه في القضاء الإداري أنه ليس للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، أو أن يعدّل فيها أو يغيّر من مضمونها، وتقتصر سلطته على إلغاء القرار أو رفض طلب الإلغاء، وإذا ما انتهى القاضي إلى إلغاء القرار الإداري، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية لهذا الحكم، بأن يقوم بإصدار القرار السليم محل القرار المعيب، أو أن يعدّل في القرار المعيب ليزيل ما لحقه من عدم المشروعية، أو أن يصدر القرارات الإدارية التي يتعيّن اتخاذها كأثر لإلغاء القرار المعيب، فليس للقاضي أن يقرر منح ترخيص البناء، أو أن يقوم بوضع لائحة^[٧٠٦].

بناءً على ذلك يمكن القول إنّه إذا قدر القاضي مشروعية القرار فإنه يحكم برفض الدعوى تأسيساً على هذه المشروعية، أما إذا وجد عيباً اعتراه من العيوب الموجبة للإلغاء، فإنه يقضي بإلغائه دون أن يتعدى ذلك إلى إلزام الإدارة بإصدار قرار معين، أو بتعديل القرار، سواء كان لائحياً أو فردياً.

وتجدر الإشارة إلى أن الأساس الذي قام عليه مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة يعدّ ذا طابع تاريخي، وبالتالي يمثل الفلسفة التي قام عليها نشاط القضاء الإداري في فرنسا، والقائم أساساً على مبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة العاملة، ذلك الفصل الذي يُحظر على القاضي الإداري أي تدخل في شؤون الإدارة العاملة، لأن ذلك من شأنه أن يحوّل إلى رجل إدارة بالمعنى الدقيق، مما يشكّل خرقاً واضحاً لمبدأ فصل السلطات. بالإضافة إلى ذلك فإن بعض الفقهاء اعتبروا أن حظر توجيه الأوامر للإدارة ذو بعد نفسي يتعلق بالإدارة والقاضي معاً، فالقاضي الإداري بعد أن حاز صفة القضاء المفوّض، خاف من اصطدامه بالإدارة فيما لو وجّه إليها الأوامر، مما قد يشوّه صورته لدى العامة، بينما اعتبره بعض الفقهاء ضعفاً من جانب القاضي ناتج عن موقف سياسي متجسد في الشك بالسلطات الممنوحة له^[٧٠٧].

^{٧٠٤} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٦٤. انظر أيضاً: تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. رسالة دكتوراه. جامعة محمد خيضر بسكرة. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر. ص ٦٤. انظر أيضاً: Chapus, Rene (1995). Droit administratif general. Op.cit. P869.

⁷⁰⁵ C. E. 9-3-1951, S.N.C.F. Rec. P313.

^{٧٠٦} جيزة، عبدالمنعم عبدالعظيم (١٩٧٠). آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٠١.

^{٧٠٧} نوح، مهند (٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مرجع سابق. ص ١٩٣.

وفي هذا السياق رأى الفقيه الفرنسي (Laferriere) أن عمل القاضي الإداري يقتصر على إلغاء القرار محل الخصومة فقط، ولا يصدر أوامر في مواجهة السلطة الإدارية، وقد حاول الفقيه (Laferriere) أن يجعل من هذه القاعدة أحد الأسس الكبرى للقانون الفرنسي. وكذلك الفقيه (Hauriou) رأى أن قاضي الإلغاء لا يستطيع أن يوجّه الأوامر إلى الإدارة خاصة أن القاضي يعدّ قاضي تأديب، وبالتالي هو يعاقب الإدارة من خلال إلغاء قراراتها في حال خرقت مبدأ المشروعية^[٧٠٨].

والملاحظ أن حظر إصدار الأوامر إلى الإدارة ليس مقصوراً على قضاء الإلغاء وحده، وإنما يشمل أيضاً منازعات القضاء الكامل، فليس للقاضي في مجال المنازعات العقدية أن يأمر بإلغاء أو تنفيذ الأشغال العامة، كما لا يملك الأمر بإحلال ملتزم محل ملتزم آخر^[٧٠٩].

إذاً يقصد بمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة بأنه لا يجوز للقاضي وهو بصدد الفصل في منازعة مطروحة عليه توجيه أمر إلى جهة الإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين، سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل. بالإضافة لذلك فإنه لا يجوز للقاضي أن يحل نفسه محل جهة الإدارة في القيام بعمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، فدوره يقتصر على ممارسة وظيفته القضائية التي تتمثل في إنزال حكم القانون على المنازعة القائمة أمامه، وليس له أن يجري بتقديره أيّاً من الأمور التي تتطلب تقدير جهة الإدارة، سواء بشكل صريح أو ضمني، بحسبان أن القاضي لا يعدّ جهة وصائية على الإدارة^[٧١٠].

وبالتالي فإن مجلس الدولة الفرنسي قد ربط في تطبيقاته القضائية بين مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر حله محلها بالاعتماد على أساس واحد، ذلك أن مبدأ حظر توجيه الأوامر يستند إلى السياسة القضائية ذات الطابع العملي للقاضي الإداري، بينما تستند قاعدة حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة إلى مبدأ فصل

^{٧٠٨} مشار إلى ذلك لدى: نوح، مهند (٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مرجع سابق. ص ١٩٢.

^{٧٠٩} جيزة، عبدالمنعم عبدالعظيم (١٩٧٠). آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٩٨.

- لا بد من الإشارة إلى أنه من الحالات الاستثنائية التي يوجّه القاضي الإداري بموجبها الأوامر للإدارة ما يسمى بالقضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقد، وهو يعدّ إجراء قضائياً مستعجلاً ذو أصل تشريعي أوروبي، يهدف إلى حماية قواعد العلانية والمنافسة بشكل فعال قبل إتمام إبرام العقد، وذلك عن طريق إعطاء القاضي سلطات واسعة غير مألوفة في الإجراءات القضائية الإدارية العادية، وقد تقرر هذا الإجراء في فرنسا مع صدور قانون ١٩٩٢/١/٤م وتعدّ هذه الدعوى ذات طابع وقائي، وتمارس في الفترة التي تسبق إبرام العقد الإداري، وبالتالي فهي لا تهدف إلى مجازاة مخالفات العلانية والمنافسة بقدر ما تهدف إلى إصلاح المخالفات قبل إتمام العقد. انظر: نوح، مهند (٢٠٠٤). المرجع السابق. ص ١٩٩.

^{٧١٠} تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. مرجع سابق. ص ٢٩.

السلطات، وقد استقر القضاء على اعتبار هذه المبادئ من المبادئ العامة التي تتعلق بالنظام العام^[٧١١].

وفي هذا السياق أظهر القضاء الإداري السوري هذا التوجّه لدى إعلانه أن القضاء الإداري مهمته مقصورة على إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، وهو لا يملك الحلول محل الإدارة أو التدخل في شأن هو من صميم اختصاص الجهات العامة^[٧١٢]. كذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن رقابة القضاء الإداري على تصرفات الإدارة غير مطلقة الحدود، فهي محدودة بضرورة التزام القضاء بتجنّب الحلول محل الإدارة، فيما ترك المشرّع حق تقديرها لها وضرورة الحرص على الملاءمة بين حقوق الأفراد وطبيعة سير المرافق العامة^[٧١٣].

كما أعلن مجلس الدولة السوري عدم اختصاصه بالنظر في أي طلب يتعلق بتنفيذ الحكم الصادر عنه، بحيث يقف دوره عند حدود إصدار الحكم دون اتخاذ أي إجراء لتنفيذه، بل أعطى القضاء العادي سلطة البت في الطلبات المتعلقة بالامتناع عن التنفيذ ولاسيما طلبات التعويض، حيث أعلنت المحكمة الإدارية العليا بأن تختص محكمة البداية المدنية بالنظر في طلب عامل بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء عدم تنفيذ حكم قضائي صادر لصالحه^[٧١٤].

وقد عزّف الفقه الفرنسي توجيه أوامر للإدارة بأنه: "طلب صادر عن القاضي الإداري إلى أحد أطراف النزاع باتخاذ سلوك معيّن، وذلك بإنجاز عمل أو الامتناع عنه، أو الامتناع عن إنجازه إذا كان في طور

^{٧١١} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٦٩.

^{٧١٢} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١/١٠٠ في الطعن رقم ٢٠٠٣/٧٤٨ مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا ٢٠٠٤/٢٠٠١ ص ٦٦١.

^{٧١٣} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١١٧ في الطعن رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦م مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٦م. ص ٣٥٥.

^{٧١٤} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٢/٧٥١ لعام ١٩٩٤ أساس ٢٢٥٧. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٤ مشار إليه لدى: أبوفخر، مجدي منصور (٢٠١٧). إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص ٤٥٤.

- وجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا: "لا مجال لتوجيه الإدارة إلى أن تعتمد إلى استملاك العقار موضوع الدعوى للنفع العام وفق أحكام قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي ٢٠/ لعام ١٩٨٣م لأن تقدير ذلك يعود إلى الإدارة وليس للقضاء أن يحل نفسه محلها فيما هو متروك لوزنها وتقديرها وأن يقرر الاستملاك من لدنه بحكم قضائي. القرار رقم ٢٦٨/ في الطعن رقم ٥٢/ لعام ١٩٩٥ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥م. ص ١٥٤.

- كذلك جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا: "إن رقابة القضاء الإداري على تصرفات الإدارة غير مطلقة الحدود فهي محدودة بضرورة التزام القضاء بتجنّب الحلول محل الإدارة فيما ترك المشرّع حق تقديره لها وضرورة الحرص على الملاءمة بين حقوق الأفراد وطبيعة سير المرافق العامة سيراً مطرداً لا يعوقه معوق". القرار رقم ١١٧/ في الطعن رقم ٤٣/ لسنة ١٩٧٦ الهيئة من المستشارين السادة: الخاني والحلي والعجلاني.

التحضير". ووفقاً لما أقره مجلس الدولة الفرنسي لا يملك القاضي الإداري إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري على نحو معين يهدف إلى تنفيذ الحكم القضائي، فعلى سبيل المثال لا يستطيع القضاء أن يأمر الإدارة بإصدار قرار ترخيص مهنة، أو القيام بأشغال عامة، كما لا يمكن أن يكون سلطة وصائية على الوحدات المحلية ويأمرها بهدم عقار تم بناؤه خلافاً للوائح^[٧١٥].

كذلك في إنكلترا يشير مبدأ فصل السلطات إلى أن المحاكم يجب أن تكون حذرة في التدخل في قرارات السلطة التنفيذية، وذلك يعود إلى عدة أسباب كان قد طرحها اللورد (إيرفين) عام ١٩٩٦م تمثلت في احترام البرلمان الذي منح سلطة اتخاذ القرار للهيئة المعنية، كذلك الخبرة القضائية المحدودة في المسائل المتعلقة بالسياسات التي تهم عامة الناس، بالإضافة إلى الضرورة الديمقراطية، وفضلاً عن ذلك فإن الناخبين يحكمون على الهيئات سواء كانت محلية أو مركزية كل بضع سنوات^[٧١٦]. لكن هذا الأمر لا يمنع من القول بأن إنكلترا لم تتأثر بسياسة مجلس الدولة الفرنسي في الامتناع عن توجيه أوامر للإدارة واستخدام أسلوب التهديد المالي ضدها، فقد فرض القضاء لنفسه سلطة توجيه الأوامر إلى الإدارة وذلك من خلال صور متعددة، كالأوامر المسماة بأوامر الحظر أو المنع، والتي تهدف إلى وقف صدور قرار إداري مخالف للقانون من قبل الإدارة والحيلولة دون اتخاذه^[٧١٧]، وكذلك الأوامر التي تتضمن تكليف الإدارة بعمل معين يدخل في واجباتها، كأمر القاضي لها باتخاذ قرار جديد بدلاً من القرار غير المشروع^[٧١٨]. بالإضافة إلى الأوامر الجزئية المقرونة بجزاء يوقع على من لا ينفذ

^{٧١٥} أبوفخر، مجدي منصور (٢٠١٧). إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٤٤٦.

^{٧١٦} Alder, John (2015). **Constitutional & Administrative Law**. 10 ed. London. Macmillan education. P401.

^{٧١٧} من التطبيقات القضائية لهذا الأمر قضية جمعية سانقي السيارات الصغيرة ضد بلدية ليفربول، حيث أصدرت المحكمة أمر منع يحول بين السلطة المحلية وبين تنفيذ توصيتها بشأن زيادة عدد الرخص للسيارات الصغيرة دون الاستماع إلى الجمعية المشار إليها بصفتها ممثلة لأصحاب هذه السيارات الموجودة في ميدان العمل. أنظر الخلايلة، محمد علي (٢٠١٢). أثر النظام الأنكلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٢٠٨.

^{٧١٨} من تطبيقات أمر الامتناع إصدار أمر لإجبار السلطات المحلية على القيام بواجباتها القانونية عندما ترفض على نحو غير مشروع إعطاء إذن أو ترخيص، كذلك يصدر في مواجهة سلطات الشرطة لإجبارها على اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية القانون والنظام في مواجهة لعب القمار والمراهقات غير المشروعة، ويصدر كذلك في مواجهة المحاكم الخاصة بالإدارة لإجبارها على إبداء الأسباب الموجبة لاتخاذ قرارها عندما يكون ذلك مطلوباً بنص القانون. أنظر: الخلايلة، محمد علي (٢٠١٢). المرجع السابق. ص ٢٠٨.

أوامر القاضي بحسابه مرتكباً لجرم احتقار العدالة، وهدف الأوامر الجزرية هو إلزام الإدارة بتنفيذ عمل أو اتخاذ قرار معيّن، أو منعها من القيام بعمل مخالف للقانون أو الاستمرار في تنفيذه^[٧١٩].

وبالتالي يمكن القول إنّ الأوامر القضائية التي تملك المحاكم الإنكليزية توجيهها إلى الإدارة تصنف في مجموعتين: الأولى تسمى تدابير أو أوامر القانون العام وتشمل أمر الإحضار، أمر رفع اليد، أمر المنع و أمر الامتثال. أما المجموعة الثانية فتشمل تدبيرين يستعملان في نطاق دعاوى القانون الخاص وهما الحكم التقريري والأمر الجزري، حيث يمثل الحكم التقريري الرأي القانوني للمحكمة في المسألة المطروحة عليها وبالتالي يمثل حكماً قضائياً يتمتع بحجية الشيء المقضي به ويشكل سابقة قضائية ملزمة، بينما يستخدم الأمر الجزري من أجل منع القيام بأي عمل غير قانوني سواء كان العمل يقع ضمن نطاق المسؤولية التقصيرية أم يشكل خرقاً للالتزامات التعاقدية.

ونشير في هذا السياق إلى أن أمر رفع اليد أصبح يعرف في إنكلترا ولاسيما منذ صدور قواعد الإجراءات المدنية عام ٢٠٠٠م بأمر الإلغاء وهو يقابل إلغاء القرار المطعون فيه في القانون الإداري الفرنسي، والمجالات التي يستعمل فيها تشبه إلى حد بعيد تلك المجالات التي يتم فيها إلغاء القرار الإداري في القانون الفرنسي ومن أهمها تجاوز الجهة الإدارية لحدود الاختصاص، ومن أمثلة ذلك إلغاء المحكمة لقرار إحدى السلطات الإدارية التي سمحت بموجبه فتح إحدى دور السينما في يوم الأحد في حين أن ذلك ممنوع بنص القانون. ومن هذه المجالات أيضاً مخالفة الإدارة لمبادئ العدالة الطبيعية وعدم التحيز، وبناءً عليه صدر أمر رفع اليد بناءً على طلب أحد دافعي الضرائب المحلية لإلغاء قرار تم بموجبه إعطاء رخصة بمخطط تنظيمي وقد كان من بين أعضاء المجلس المحلي الذين صوتوا لصالح إعطاء الرخصة عضو له مصلحة مالية في تطوير العقار الذي أعطيت الرخصة بشأنه^[٧٢٠].

^{٧١٩} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٨٥. انظر أيضاً:

تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. مرجع سابق. ص ٢٤١.

^{٧٢٠} الخلايلة، محمد علي (٢٠١٢). أثر النظام الأنكلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ

أحكام القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٢٠٩. انظر أيضاً:

Hawke, Neil (1998). Introduction to Administrative Law. Op.cit. P47.

وبالعودة إلى القضاء الإداري الفرنسي نلاحظ أن اتجاهه قد تغير مع تطوّر القضاء وتطوّر مفهوم الدولة، والاتجاه نحو ترسيخ قواعد العدالة ومبادئ المشروعية، كما كان للقوانين الصادرة عن المشرّع الفرنسي أثر كبير على اتجاه القضاء الإداري الفرنسي، بالإضافة إلى أن المناخ التشريعي في أوروبا يمنح القاضي الذي يفصل في الخصومات الإدارية إمكانية توجيه الأوامر إلى الإدارة للقيام بعمل معيّن أو الامتناع عنه، وقد لاحظنا سابقاً عند التعرّف على طبيعة القضاء ولاسيما في إنكلترا، أن السائد وفق نظام القضاء الموحد أنه يعطي القاضي بموجبه السلطات التي يملكها في جميع الخصومات، سواء كانت الإدارة طرفاً فيها أم لا، ومن هذه السلطات سلطة توجيه الأوامر، وعلى الإدارة الاستجابة لهذه الأوامر تحت طائلة ارتكاب جرم تحقير المحكمة من جانب الموظف الذي يخالفها.

ووصلت تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي إلى حد القول بأن خروج الإدارة على مبدأ المشروعية خاصة امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية يعدّ مساساً بالدستور، ومن أولى التطبيقات القضائية في هذا المجال قضية السيدة (Menneret) بتاريخ ١٧/٥/١٩٨٥م والتي حكم فيها مجلس الدولة بغرامة ضد الإدارة تقدر بمئتي فرنك يومياً، طالبت بها السيدة انطلاقاً من فعل الامتناع الذي أتت به الإدارة فيما يتعلق بالحكم الصادر لصالحها من محكمة (Limoges) نتيجة القرار السلبي للعمدة والمجلس البلدي بامتناعه عن تسجيل والدها على اللوحة التذكارية لشهداء فرنسا، والذي كان محل قبول في مداولة أولى من طرف البلدية ثم تم التراجع عنه^[٧٢١].

^{٧٢١} حكم مجلس الدولة الفرنسي C. E. 17-5-1985, Menneret. مشار إليه لدى: الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٧٠. وأيضاً لدى: عمر، حمدي علي (٢٠٠٣). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة - دراسة مقارنة. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ١١٧.

- الغرامة التهديدية هي عبارة عن عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير، ويصدرها القاضي بقصد ضمان تنفيذ حكمه أو حتى بقصد ضمان تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق، وبالتالي فإن غرامات التأخير لا تحل محل فوائد التأخير المستحقة عن الدفع المتأخر للديون كما أنها لا تتطابق من حيث الماهية مع التعويضات عن الأضرار المسببة عن التنفيذ المتأخر للحكم القضائي، فالغرامة تهدف فقط إلى تأمين تنفيذ الحكم القضائي. وقد أعطى المشرّع الفرنسي القاضي الإداري إمكانية أن يقرن أمره الموجّه إلى الإدارة بغرامة تهديدية كضمان ومؤيد لتنفيذ ذلك الأمر. انظر: نوح، مهند (٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مرجع سابق. ص ٢٢٧.

- كما عُرِفَت الغرامة التهديدية في مجال القانون الإداري بأنها: "عقوبة مالية تبعية ومحتملة، تحدد بصفة عامة بمبلغ معيّن من المال، يتم فرضه على أي شخص من أشخاص القانون العام أو أي شخص من أشخاص القانون الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام، وذلك بهدف تجنب عدم تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري". انظر:

وقد صدر قانون بتاريخ ٨/٢/١٩٩٥م والذي أعطى للقاضي الإداري الفرنسي سلطة توجيه الأوامر للإدارة في حالات محددة، فقد نصت المادة ٦٢/ من القانون المذكور على إعطاء الصلاحية للقاضي بأن يدرج في حكمه أمراً يتضمن إلزام الإدارة بالقيام بإجراء تنفيذي محدد، ولكن هذه السلطة ليست مطلقة، إذ أن هذا الإجراء التنفيذي يجب أن يكون متفرعاً عن مقتضى الحكم القضائي، كأن يحكم القاضي بإلغاء قرار فصل موظف ثم يأمر الإدارة بإعادة هذا الموظف إلى عمله، فالإعادة في هذه الحالة تفرعت منطقياً عن مقتضى الحكم بإلغاء قرار الفصل. كذلك تضمن هذا القانون توجيه الأمر إلى الإدارة في سبيل اتخاذ قرار جديد ولكن بعد تحقيق جديد، حيث يتضمن الحكم القضائي في هذه الحالة أمراً موجّهاً إلى الإدارة بضرورة اتخاذ قرار آخر غير الذي تمت مصادمته، وذلك بعد إجراء تحقيق جديد، فالقاضي هنا لا يأمر الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، إنما يعيد إليها الملف لتقوم بفحصه مجدداً ضمن إطار زمني محدد، على أن تصدر قراراً جديداً تتدارك فيه عدم المشروعية الذي لحق بالقرار الملغي، وسلطة القاضي الإداري هذه تتسم بالشمول والاتساع، حيث يمكن للقاضي أن يوجهه إلى كل الأشخاص المعنوية العامة، وإلى كل تنظيمات القانون الخاص المكلفة بتنفيذ مهمة مرفق عام، ومن حيث المحاكم فهي تشمل جميع المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية ومجلس الدولة، لكنها بالمقابل

Lachaume, Jean-Francois(1997). **Les Grandes Decisions de la Jurisprudence, Droit Administratif**. Paris. P.U.F. P552.

- ورد النص في القانون المدني السوري بشكل صريح لينظم الغرامة التهديدية في القانون الخاص وقد تناولها المشرع السوري في المادة ٢١٤/ من القانون المدني والتي جاء فيها: "إذا كان تنفيذ الالتزام عيناً غير ممكن أو غير ملائم إلا إذا قام به المدين نفسه، جاز للدائن أن يحصل على حكم بإلزام المدين بهذا التنفيذ ويدفع غرامة تهديدية إن امتنع عن ذلك". وجاء في الفقرة الثانية: "وإذا رأى القاضي أن مقدار الغرامة ليس كافياً لإكراه المدين الممتنع عن التنفيذ جاز له أن يزيد في الغرامة كلما رأى داعياً للزيادة". ورغم النص القانوني إلا أنه لا يوجد في سورية حالات تم فيها فرض غرامة تهديدية ضد الإدارة، سواء من قبل القضاء العادي أو القضاء الإداري، فالملاحظ أن المنازعات مع الإدارة اقتصر في إطار تنفيذ الأحكام القضائية على رفع دعوى جزائية والمطالبة بفوائد التأخير دون التطرق للغرامة التهديدية، كما أن مجلس الدولة يكتفي بالقول أن إلغاء القرار يعدّ خير تعويض، رغم أنه كرّس مبدئاً في اجتهاداته بالقول أنه ليس ثمة ما يمنع القاضي الإداري من تطبيق قواعد ونصوص القانون المدني، وهو ما أقرته المحكمة الإدارية العليا في قرارها رقم ٦٥٩/ في الطعن رقم ٣١٨٣/ لعام ٢٠٠٨م مج ٢٠٠٥/٢٠٠٩ مبدأ ١٥٣/ ٦٩١. حيث جاء فيه " للقضاء الإداري أن يطبق من قواعد القانون المدني والجزائي ما يتلاءم مع روابط القانون العام وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم...".

بينما يلاحظ في التقنين الفرنسي عدم وجود نصوص صريحة للغرامة التهديدية قبل عام ١٩٨٠م لذلك اعتبر الفقه أن الغرامة التهديدية التي يفرضها القضاء الفرنسي هي من خلق القضاء وليس المشرع. للمزيد حول هذا الموضوع انظر: أبوفخر، مجدي منصور (٢٠١٧). **إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٤٦٨ وما بعدها. انظر أيضاً: الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). **الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة**. مرجع سابق. ص ٣٥٧.

لا تتيح للقاضي ممارسة الأمر إلا لضمان تنفيذ الأحكام القضائية دون غيرها من الالتزامات، وهي تقتصر على قضاء الإلغاء فقط دون قضاء التعويض^[٧٢٢].

ومن الأحكام التي صدرت في ظل قانون ١٩٩٥/٢/٨ م ما حكمت به محكمة ليون الإدارية بإلغاء قرار عمدة (Ville franche-sur-Saone) المتعلق برفض منح رخصة بناء لإحدى شركات الاقتصاد المختلط، وقد استند قرار الرفض المذكور إلى مخالفة المشروع المقدم لمقتضيات الانسجام المعماري في المنطقة التي يراد البناء فيها، وقد طلبت الشركة إلغاء قرار الرفض، إضافة إلى توجيه أمر للإدارة بضرورة منح الترخيص خلال مدة ثلاثة أشهر بدءاً من تاريخ تبليغ الحكم، وتحت غرامة تهديدية قدرها / ١٠٠٠ فرنك/ عن كل يوم تأخير، فقامت المحكمة المذكورة بإلغاء قرار العمدة على أساس أنه مشوب بغلط بَيِّن في التقدير، كما قرنت المحكمة حكمها بالإلغاء بأمر موجّه إلى الإدارة بوجوب إعادة فحص ملف طلب الترخيص مرة أخرى، وبعد إجراء تحقيق جديد، وخلال مدة الأشهر الثلاثة التي طلبتها الشركة المدعية، إلا أن المحكمة لم تجد مبرراً لإقران الأمر المذكور بغرامة تهديدية^[٧٢٣].

كذلك قضت محكمة استئناف باريس الإدارية بإلغاء قرار صادر عن المحافظ برفض منح بطاقة إقامة مؤقتة لأحد الأشخاص والتي طلبها بوصفه طالباً، وقد ألغت المحكمة هذا القرار لأن أسبابه مشوبة بغلط في الواقع، وقد قضت المحكمة بأن هذا الإلغاء يقتضي بالضرورة أن يقوم المحافظ بمنح بطاقة الإقامة المؤقتة للمدعي، والذي أثبت أنه استنفد كل الشروط المطلوبة قانوناً لإقامته بوصفه طالباً، ومن ثم قامت المحكمة بتوجيه أمر إلى المحافظ بضرورة تسليم وثيقة الإقامة المطلوبة خلال شهر بدءاً من تاريخ تبليغه الحكم^[٧٢٤].

^{٧٢٢} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ١٢٧.

^{٧٢٣} نوح، مهند (٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مرجع سابق. ص ٢٣٩. انظر أيضاً: عمر، حمدي علي (٢٠٠٣). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٣٢. انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي (٢٠١٢). أثر النظام الأنكلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه أوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٢١٥.

⁷²⁴ C.A.A. Paris, 17-4-1997, M. Ilikoud, Rec. N 96. P.A 00824

مشار إلى هذا الحكم لدى: نوح، مهند (٢٠٠٤). المرجع السابق. ص ٢٣٦.

- وفي السياق ذاته قضت المحكمة الإدارية بإلغاء قرار المحافظ رفض منح السيد (بيراد) في ١٩٩٨/١١/٣٠ م مستند الإقامة بشكل قانوني بسبب زواجه من فرنسية وإنجاب لطفل خلال المدة غير القانونية التي مكث فيها في فرنسا، وقد رفعت المحكمة طلباً إلى مجلس الدولة لأخذ الرأي=

كذلك ذهبت المحكمة الإدارية الفرنسية بـ(Lille) إلى توجيه أمر للإدارة بعد إلغاء قرار العمدة، نتيجة عدم ممارسته لسلطاته الضبطية، بممارسة هذه السلطات المخولة له قانوناً وتحرير محضر بالمخالفات المضبوطة. وكذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار المحافظ الذي قبل قيام العمدة بسحب استقالته، حيث رأى المجلس أن تنفيذ ذلك الحكم يقتضي توجيه أمر بحلّول أقدم مساعد محله في حال خلو منصب العمدة لأي سبب^[٧٢٥].

أيضاً ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار المحافظ الراض لمنح الطاعن مستند الإقامة، وأمره بمغادرة الإقليم الفرنسي خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر، فاعتبره المجلس قراراً غير مشروع، ويمثل اعتداءً على الحياة العائلية، بالإضافة إلى أنه يخالف الاتفاقية الأوروبية، وقضى بتوجيه أمر للمحافظ لإعادة الفحص مجدداً خلال مدة أقصاها شهران من إعلامه بالحكم، حيث عدّ الفحص الجديد ضرورياً للتعرف على متغيرات المركز القانوني والواقعي للطاعن، بهدف إعادة إصدار الإدارة لقرارها الجديد في ظل الظروف الجديدة التي قد تطرأ بين فترة صدور قرار الرفض وصدور الحكم فيه^[٧٢٦].

كما يمكن استخدام آلية الغرامة التهديدية لإرغام الإدارة على اللجوء إلى قاضي العقد سواء القاضي المدني أو الإداري، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية عمدة بلدية (Moulins) الذي قام بالتعاقد على بيع عقار إلى السيد (Henriques) والذي يعمل في البلدية نفسها، بعد موافقة المجلس البلدي، وقام المستفيد من العقار بالتصرف به لحساب والدته التي تملك عقاراً مجاوراً للعقار المبيع، وقد طالب الزوجان (لوبيز) بتملك العقار بالأولوية، إلا أن العمدة فضّل السيد (Henriques) عليهما، ورفض طلبهما دون إعلام المجلس البلدي بذلك، فطعن الزوجان في قرار المجلس أمام القاضي الإداري، حيث قضى بإلغاء القرار لعيب

=الاستشاري فيما إذا كان إلغاء قرار المحافظ يعني بالضرورة توجيه أمر للإدارة، فأقر المجلس أن إلغاء قرار رفض الإقامة بما يشكّله من مخالفة للاتفاقية الأوروبية وبناءً على مقتضيات حماية الأسرة من الخطر والتفكك، يقتضي الوضع توجيه أمر للإدارة بمنح مستند الإقامة لصاحب الشأن، وللقاضي في مثل هذه الحالات إجراء تحقيق إضافي مع الأطراف إذ كان الملف يسمح بذلك، وذلك ليقوم الأطراف بالتوضيح للقاضي ما استجد من تحولات في المركز القانوني أو الواقعي للطاعن، وإن تبين له عدم وجود تغيير، فإنه يأمر الإدارة بمنح التأشيرة للطاعن. مشار إلى ذلك لدى: عمر، حمدي علي (٢٠٠٣). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٣٩.

^{٧٢٥} مشار إلى ذلك لدى: تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. مرجع سابق. ص ٢٨٩.

⁷²⁶ C. E. 16-07-2010, n° 327646, 06èm, s, sect, jugeant seul www.legifrance.gouv.fr

الانحراف بالسلطة، لكنه رفض طلباتهما الإضافية بإلغاء عقد البيع السابق لعدم اختصاصه بدعوى بطلان العقود التي يختص بها القاضي المدني، بحسبان العقد من عقود القانون الخاص، لذا توجّه الزوجان للمحكمة المدنية لإلغاء العقد بناءً على القرار الملغى والمنفصل عن العقد، لكن الدعوى رُفِضَتْ لانعدام المصلحة، بحسبانها من الغير بالنسبة للعقد المراد إبطاله، فتوجّها للمحكمة الإدارية للمطالبة بالترخيص لهما بعقد خصومة نيابة عن البلدية، بحسبانها من المكلفين المحليين، فرفضت المحكمة طلبهما، فطعنا في حكمها أمام مجلس الدولة والذي بدوره رفض الدعوى واعتبرها تنتمي إلى القضاء الكامل، فعاداً للجوء إلى المجلس لفرض غرامة مالية على البلدية وفقاً لقانون ١٦/٧/١٩٨٠م لتنفيذ حكم المحكمة الإدارية، وهو ما حكم به المجلس فعلاً على أساس أن المحكمة أهملت دون عذر الإجراءات اللازمة لتنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة الإدارية، وحددت المبلغ بخمسة آلاف فرنك عن كل يوم تأخير لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ حكم الإلغاء من تاريخ إعلامها بالحكم^[٧٢٧].

وفق ما سبق يمكن القول إنَّ سلطة توجيه أوامر تنفيذية مرتبطة بغرامة تهديدية لا تقتصر على قاضي الإلغاء فحسب، بل لقاضي القضاء الكامل سلطة واسعة في هذا المجال، من خلال إجبار الإدارة على أداء مبلغ التعويض الذي قضى به، وإلزامها بالعمل أو التصرف اللازم لتنفيذ الحكم. وقد جاء في حكم المحكمة الإدارية (Strasbourg) بقضائها بغرامة مالية لإلزام البلدية بدفع مبلغ التعويض المقضي به خلال شهرين من إعلان الحكم للإدارة^[٧٢٨].

ومما تجدر الإشارة إليه أنه بصدر القانون رقم ٧٨٣/ لعام ٢٠١٢م فقد أقرَّ التشريع الفرنسي فكرة الغرامة التهديدية القطعية إضافة إلى الغرامة التهديدية الوقتية والتي خلقها القضاء، ففي حالة تصفية الغرامة

^{٧٢٧} مشار إلى هذا الحكم لدى: الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٣٥٥. وأيضاً لدى: تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. مرجع سابق. ص ٣٤٦.

^{٧٢٨} عمر، حمدي علي (٢٠٠٣). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٦٠.

- قبل صدور قانون ١٩٩٥/٢/٨م كان مجلس الدولة الفرنسي وحده المختص بتوقيع الغرامة التهديدية، أما بعد صدور القانون رقم ١٢٥/٩٥ الصادر في ١٩٩٥/٢/٨م المتعلق بتنظيم السلطات القضائية والإجراءات المدنية الجنائية والإدارية والمرسوم التنفيذي رقم ٨٣١/٩٥ الصادر في ١٩٩٥/٢/٨م تم الاعتراف للمحاكم الإدارية والاستئناف الإداري بحق توقيعها وتصفياتها، وبقي مع ذلك للمحكمة الإدارية ومحكمة الاستئناف الإداري إحالة طلب التنفيذ لمجلس الدولة الذي يصدر الحكم بها. بالمقابل لا بد من الإشارة إلى أن القاضي الإداري وإن كانت له السلطة التقديرية في الأمر بالغرامة التهديدية، إلا أن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للأوامر التنفيذية الأخرى إذ يلزم القاضي بتوجيه أوامر للإدارة إذا كان الحكم المطلوب تنفيذه لم يحدد الإجراءات اللازمة لتنفيذه وله تحديد أجل لذلك. انظر: تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). المرجع السابق. ص ٣٣٥.

الوقتية فإن قاضي التنفيذ له سلطة تقديرية كاملة في تثبيت الغرامة أو إلغائها نهائياً، كما أنه لا يجوز لقاضي التنفيذ عند تصفيتها أن يرجع عنها أو يخفضها إلا في حالة القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ، وبالتالي أصبح حكم الغرامة التهديدية يقبل التنفيذ الجبري، ولا سيما أنه يتضمن حقاً محقق الوجود ومعين المعيار، وفي هذا السياق يرى جانب من الفقه الفرنسي خاصة العميد (Hauriou) أن الربط بين حالة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي وبين الخطأ الشخصي، وسيلة لإلزام موظفي الإدارة على احترام قوة الشيء المقضي به، وذلك لأن الموظف بتجاهله حكم القاضي يتجاهل قانون المرفق العام نفسه ويرتكب بذلك خطأً شخصياً^[٧٢٩].

بالمقابل القضاء الإداري السوري انتهج بداية نهجاً مشدداً حيال مسألة توجيه الأوامر إلى الإدارة، فقد ذهب إلى التثني عن كل ما يمس سلطة الإدارة التقديرية، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا بأحد أحكامها: "إن الطلب ينطوي على إلزام المحكمة الإدارية بهدم المخالفة، في حين أن الاجتهاد القضائي قد استقر على أن القضاء الإداري لا يملك حق توجيه أوامر للجهات العامة للقيام بعمل ما، لذلك وبهذه المثابة واستناداً لما تقدم تغدو الدعوى جديرة بعدم القبول"^[٧٣٠].

كما وصل إلى حد اعتبار القرارات التي تصدر عن الإدارة بصورة مؤقتة أنها غير نهائية ولا تقبل الطعن أمامه، مثل قرارات وضع إشارة الاستملاك على صحيفة العقارات^[٧٣١]، والقرارات الصادرة عن اللجان الإقليمية بشأن تنظيم العقارات ووضع إشارات على المخططات التنظيمية^[٧٣٢]، وهو ما اعتبره بعضهم اتجاهاً سلبياً، تأسيساً على أن هذه القرارات هي قرارات نهائية بحسبانها تمس حقوق عينية واقعة على العقارات المملوكة

^{٧٢٩} الديكان، بشاير غنام (٢٠١٧). تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية. العدد الرابع. السنة الخامسة. العدد التسلسلي ٢٠. تشرين الثاني. ص ٥١.

^{٧٣٠} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١/٣٣٢ في الطعن رقم ١١٣٧/ لعام ٢٠٠٩م مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ٢٠٠٥/٢٠٠٩. ص ٧٧٢.

- وفي حكم سابق للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه: "يخرج عن اختصاص القضاء الإداري توجيه أوامر للإدارة للقيام بعمل ما". القرار رقم ١/٢٢٨/ في الطعن رقم ٨٧٣/ لسنة ١٩٩٢ الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والميداني والفواخيري.

^{٧٣١} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١١/ في الطعن رقم ١٨٣٣/ لعام ٢٠١٦م المجموعة الشاملة للأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة السوري. عمار مرشحة وآخرين. ٢٠١٨م. ص ٣٨.

^{٧٣٢} حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١/٢١٩/ في القضية رقم ٢٩٢١/ لعام ٢٠١٤م المجموعة الشاملة للأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة السوري. المرجع السابق. ص ٢٨٢.

للأفراد، ويترتب عليها آثار قانونية، وهذا الأمر له بالغ الأثر على تحقيق العدالة، خاصة أنه يترك جانباً واسعاً من أعمال الإدارة بمنأى عن رقابة القضاء وبحث مدى مشروعيتها ومطابقتها للقوانين والأنظمة، ومدى انسجامها مع متطلبات العمل الإداري، وهو ما لا يتطابق مع نص الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢م والذي أكد على الرفض القاطع لتحسين أي قرار أو أي عمل إداري من رقابة القضاء^[٧٣٣]. كما أن قانون مجلس الدولة نص على سلطة القضاء الإداري في إلغاء القرارات السلبية، وسلطته في إلزام الإدارة بالتعويض عن القرارات الخاطئة^[٧٣٤]. وفي هذا السياق وفي معرض قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق فقد جاء فيه: "إلى أن الامتناع الذي يعتبر قراراً إدارياً سلبياً قابلاً للطعن به وفقاً لأحكام المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة هو الامتناع عن اتخاذ قرار توجب القوانين والأنظمة على جهة الإدارة اتخاذه، وفي القضية الماثلة يتعين على الجهة المدعية أن تكون قد تقدمت إلى الإدارة المدعى عليها (محافظ دمشق) بطلب لتسوية المخالفة موضوع الدعوى فعندئذٍ يعتبر امتناع الإدارة أو سكوتها عن إجابة الطلب يشكل قراراً إدارياً سلبياً يقبل الطعن به أمام مجلس الدولة"^[٧٣٥].

لكن الملاحظ أن هذا الاتجاه أخذ بالتغير تدريجياً، من خلال بسط رقابة مجلس الدولة والتثبت من مشروعية أعمال الإدارة، كما أنه فرض رقابته على العديد من أعمال الإدارة لإلزامها بالقيام بعمل ولو كان ذلك مما يدخل في نطاق سلطتها التقديرية، متى وجد أن ذلك لازماً لتحقيق مبدأ المشروعية، كذلك ما انتهجته المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها، بالقول إن قرار الحجز الاحتياطي هو قرار نهائي وغاية ما في الأمر أن البت في صحته يتوقف على بيان مصير المطالبة المالية الصادر بسببها هذا القرار، وبالتالي يكون واجب الإلغاء في حال زوال ما يبرر إصداره أو استمراره وثبوت عدم أحقية المطالبة^[٧٣٦].

^{٧٣٣} انظر المادة ٥١/ الفقرة الرابعة من الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢م. والتي نصت على أن: "يحظر النص في القوانين على تحسين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".

^{٧٣٤} نصت المادة ٨/ من قانون مجلس الدولة السوري على أنه: "يعد في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة". كما نصت المادة ٩/ من القانون ذاته على أن: "يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة سواء رفعت إليه بصورة أصلية أم تبعية".

^{٧٣٥} محكمة القضاء الإداري بدمشق. القرار رقم ٣/١٨٤ لعام ٢٠١٤م في القضية ذات الرقم ٣/٢٢٢٠ لعام ٢٠١٤م. المجموعة الشاملة للأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة السوري. المرجع السابق. ص ٣١٤.

^{٧٣٦} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٨٢.

ونلاحظ أن أساس مبدأ عدم توجيه أوامر للإدارة وفق اتجاه قضاء مجلس الدولة السوري هو أساس مبني على الاجتهاد القضائي وليس على النص القانوني، حيث لا يوجد نص قانوني يمنع القضاء من توجيه أوامر للإدارة، وهو ما لاحظناه من خلال حكم المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه: "إن الاجتهاد القضائي مستقر على أن القضاء الإداري لا يملك حق توجيه أوامر للإدارة للقيام بعمل ما..."^[٧٣٧].

بالتالي نلاحظ أن مجلس الدولة السوري بالرغم من تبنيه في البداية لمبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، إلا أنه فيما بعد وفي كثير من أحكامه أدرج فيها أوامر للإدارة تبين الإجراء الواجب اتخاذه لتنفيذ الحكم، وبناءً عليه يمكن القول إن موقفه كان غامضاً بعض الشيء لمفهوم توجيه الأمر القضائي للإدارة، فهو أخذ بحظر توجيه الأوامر للإدارة من حيث المبدأ، لكنه يصدر في أحكامه أوامر معينة، دون أن يحدد فيما لو كانت هذه الأوامر تعد استثناءات على هذا المبدأ.

حيث قررت المحكمة الإدارية العليا: "إلغاء قرار لجنة إعادة النظر جزئياً فيما تضمنه من تقدير صحة الجهة المدعية، وإلزام الإدارة بإعادة تقدير جزء العقار المذكور عن طريق لجنة إعادة نظر جديدة، تستهدي في قرارها مراعاة المساحة الطابقية المعتبرة في حساب القيمة الاستهلاكية"^[٧٣٨]. فنلاحظ أن القضاء الإداري السوري لم يقتصر حكمه على مجرد الإلغاء بل وجّه أمراً بقيام لجنة إعادة النظر بإجراء دراسة جديدة وإصدار قرار جديد. كذلك في هذا السياق أصدرت المحكمة الإدارية العليا قراراً يقضي: "أحقية الجهة المدعية بالحصول على الترخيص اللازم لهدم البناء القائم على العقارات موضوع الدعوى، والترخيص بإعادة بنائه وفق النظام العمراني القديم..."^[٧٣٩].

^{٧٣٧} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١/٣٣٢ في الطعن رقم ١١٣٧/ لعام ٢٠٠٩م مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ٢٠٠٥/٢٠٠٩ ص ٧٧٢.

^{٧٣٨} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١/٧٥٣ في الطعن رقم ١١٦/ لعام ٢٠٠٨م مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ٢٠٠٥/٢٠٠٩ ص ٢٠.

^{٧٣٩} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١/٢٠١٥ في الطعن رقم ١٩٣٤/ لعام ٢٠٠٨م مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ٢٠٠٥/٢٠٠٩ ص ٢٣٣.

وبالتالي يتوجب على القضاء الإداري أن يصدر قراره بإلغاء القرار الضمني برفض منح ترخيص الهدم دون إلزام الإدارة بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، وهو يعدُّ أمراً قضائياً موجَّهاً للإدارة^[٧٤٠].

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي يختلف عن حلول القاضي الإداري محل الإدارة، فتوجيه الأمر إلى الإدارة يتضمن إلزامها وتوجيهها إلى القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، فحين يأمر القاضي الإدارة بتصرف كان من واجبها اتخاذه وفق القواعد التي تتبعها فإن ذلك يدخل في مفهوم الأمر، بينما حلول القاضي الإداري محل الإدارة يتضمن التدخل في رسم سياسة الإدارة وأسلوب تأديتها لمهامها، والمنطق يفترض عدم حلول القاضي محل الإدارة وليس حظر توجيه الأمر، مع وجوب أن يكون حظر الحلول في أضيق نطاق التزاماً بمبدأ المشروعية، وأن يكون له حدود وضوابط، ويكون تطبيقه في حالات ضيقة.

بالنتيجة لا بد من التأكيد على أن مفهوم الإدارة المعنية بهذه الأوامر هي الإدارة العامة بمعناها الواسع، ورغم صعوبة وضع تعريف دقيق للإدارة، إلا أنه يبقى لها مدلولات مادية وتنظيمية ورسمية، ولها أغراض متنوعة تشمل النشاط الضبطي والمرفقي والمالي وغيرها من نشاطات، وبالتالي كل جهة ينطبق عليها مفهوم الإدارة العامة تكون المعنية وبصورة مباشرة بالأوامر التي يوجَّهها القضاء الإداري ما دامت خاضعة لسلطته ورقابته^[٧٤١].

إذاً الأمر القضائي الذي يوجَّهه القاضي الإداري إلى الإدارة الذي يتمثل في القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل يكون في أربع مراحل أساسية^[٧٤٢]:

١- أثناء نظر القاضي في الدعوى كالقرارات الإيعادية التي يوجَّهها إلى الإدارة لتقديم أوراق أو مستندات.

٢- من خلال قرارات نهائية تتضمن توجيه أمر للإدارة في مسألة معينة ولكن قبل البت في أساس النزاع، كحالات وقف التنفيذ.

^{٧٤٠} أبو فخر، مجدي منصور (٢٠١٧). إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٤٦٥.

^{٧٤١} نحيلي، سعيد (٢٠١٢/٢٠١٣). القانون الإداري - المبادئ العامة. ج ١. منشورات جامعة البعث. ص ١١.

^{٧٤٢} الغندور، محمد سعيد (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٠.

٣- يمكن أن يكون مدمجاً في الحكم النهائي الذي يصدره القضاء في أصل النزاع، من خلال تضمينه أمراً للإدارة بالقيام بعمل محدد.

٤- قد تكون الأوامر بعد البت في الدعوى بهدف إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم.

بناءً على ما سبق لا بد من القول إنّه لكي يكون القرار الإداري محلاً لتوجيه الأوامر عن طريق القضاء لا بد من توافر عدة شروط^[٧٤٣]:

١ - عدم قيام الإدارة بالتنفيذ أو مخالفة التزاماتها بالتنفيذ: فالهدف من منح القاضي الإداري صلاحية إصدار أوامر للإدارة بما فيها الغرامة التهديدية، هو لإجبارها على اتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع النصوص القانونية والأحكام الإدارية موضع التنفيذ، وبالتالي فإذا قامت الإدارة بالتنفيذ عندها ينتفي المبرر. ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن ما قرره في قضية (Samper) بتاريخ ٢٧/٧/١٩٩٠م والذي رفض فيه توجيه الغرامة التهديدية لإحدى وحدات الإدارة المحلية لإجبارها على تنفيذ حكم المحكمة الإدارية بإلغاء قرار بيعها لأرض مملوكة للوحدة المحلية نتيجة مخالفة ذلك للقانون، إلا أن المجلس المحلي استمر في تنفيذ إجراءات نقل الملكية للمشتري مخالفاً بذلك قرار مجلس الدولة، فقدّم أصحاب الشأن طلباً له للأمر بغرامة تهديدية ضد المجلس المحلي، إلا أن المجلس المحلي بدأ باتخاذ إجراءات إلغاء عقد البيع قبل صدور الحكم من مجلس الدولة، ما دفع مجلس الدولة إلى الحكم برفض الأمر باستخدام التهديد المالي ضد المجلس المحلي لعدم وجود مبرر لذلك^[٧٤٤].

٢ - أن يكون التنفيذ ممكناً: حيث لا يتصور أن يقوم القاضي الإداري بتوجيه الأوامر للإدارة للتنفيذ إلا إذا كانت هناك إمكانية حقيقية للتنفيذ، بمعنى ألا يكون التنفيذ مستحيلاً، على سبيل المثال أن يكون هناك قوة قاهرة تمنع عملية التنفيذ، أو وجود تهديد للنظام العام ما يستدعي ضرورة عدم التنفيذ.

^{٧٤٣} تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. مرجع سابق. ص ٢٩٨ وما بعدها. انظر أيضاً: الخلايلة، محمد علي (٢٠١٢). أثر النظام الأنكلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٢١١.

^{٧٤٤} الخلايلة، محمد علي (٢٠١٢). المرجع السابق. ص ٢١٢.

٣ - أن يتطلب التنفيذ اتخاذ الإدارة إجراءً محدداً: فلا يمكن للقاضي استخدام سلطة الأمر سواء تضمنت توجيه أوامر للإدارة ببيان إجراءات التنفيذ، أو اتخاذ قرار بعد إجراء تحقيقات، أو تضمنت غرامة تهديدية، ما لم يتطلب الحكم المطلوب تنفيذه إلزاماً للإدارة بالقيام بعمل ما، أو اتخاذ إجراء محدد، أو إصدار قرار معين. وتطبيقاً لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Minville) تاريخ ٢٦/٧/١٩٩٥م بعدم قبول طلب الأمر بغرامة تهديدية في مواجهة الإدارة لتنفيذ حكم إلغاء انتخابات أجريت في وحدة إدارية محلية بهدف اختيار عدد من الأعضاء في المجلس المحلي يمثلون طائفة الأجانب المقيمين في دائرة هذه الوحدة المحلية، واستند مجلس الدولة في هذا القرار إلى أن الحكم القاضي بإلغاء نتيجة الانتخاب لا يحتاج في تنفيذه إلى إصدار قرار معين من الإدارة^[٧٤٥].

٤ - إلزامية الأوامر للتنفيذ: أي أن توجيه الأوامر للإدارة أصبح بالنسبة للقاضي الإداري من الأمور الضرورية لإجبار الإدارة على الالتزام بمبدأ المشروعية، ولا سيما تنفيذ أحكام القضاء، سواء كان ذلك في دعاوى الإلغاء أو دعاوى القضاء الكامل.

٥ - وجود حكم قضائي صادر عن إحدى جهات القضاء الإداري: ومقتضى هذا الشرط هو وجود حكم قضائي من جهة، وصدوره عن إحدى جهات القضاء الإداري من جهة أخرى كالمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية. وبالتالي لا يختص القضاء الإداري في الأمر بغرامة مالية على الإدارة حتى وإن كان القرار صادراً عن جهة القضاء الإداري لتعلقه بإلزام الإدارة المتعاقدة بتنفيذ التزاماتها المتعلقة بعقد إداري وليس بحكم قضائي. بالمقابل قضى مجلس الدولة الفرنسي باختصاصه بالأمر بغرامة مالية على الإدارة لعدم تنفيذها للأحكام الصادرة عن جهات قضائية متخصصة، كحكم اللجنة المركزية للمساعدات الاجتماعية والذي أيدت فيه حكم اللجنة المحلية بإلغاء قرار رئيس وحدة من وحدات الإدارة المحلية برفض منح إعانة مالية لأحد المستحقين لها^[٧٤٦].

^{٧٤٥} مشار إلى ذلك لدى: تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. مرجع سابق. ص ٣٠١.

^{٧٤٦} تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. مرجع سابق. ص ٣٠٤.

الباب الثاني

الرقابة القضائية على صلاحية الوحدات المحلية في ممارسة

الامتيازات الإدارية

الباب الثاني

الرقابة القضائية على صلاحية الوحدات المحلية في ممارسة الامتيازات الإدارية

تمهيد وتقسيم

خوّل المشرّع في الدول محل المقارنة السلطات الإدارية المحلية مجموعة من الامتيازات والسلطات لتمكينها من تحقيق أهدافها المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة وحفظ النظام العام، وهذه الامتيازات إما أن تتجلى من خلال الأعمال القانونية أو عبر الأعمال المادية، وبالتالي فإن أعمال الوحدات المحلية لا تخرج عن كونها أعمالاً إدارية من حيث الشكل والمضمون، ومن هذا المنطلق فإن هذه الوحدات تمثل سلطات إدارية ولا يمكن أن تنتج أعمالاً تشريعية حتى لو تم تشكيلها بطريقة الانتخاب، وهنا يتضح الفرق بين المجالس المحلية التي تعمل تحت عنوان اللامركزية الإدارية والمجالس التي تعمل تحت عنوان اللامركزية السياسية.

وبالتالي يمكن القول إنّه بشكل عام تتمثل امتيازات وسلطات الوحدات المحلية في جوانب عدة، منها قرارات الضبط الإداري، وهي وظيفة أساسية للإدارة العامة أو للسلطة التنفيذية في الدولة، وتعدّ من أكثر الوظائف خطورة وأهمية، ولاسيما أنها تمثل مظهراً جوهرياً لوجود الدولة، وتعبيراً صريحاً عن سيادة السلطة. كذلك صلاحية إصدار اللوائح (القرارات الإدارية التنظيمية) وهذه الصلاحية تشتق بدورها من الضمانة الدستورية لحق وحدات الإدارة المحلية في إدارة وتنظيم شؤونها المحلية ذاتياً، لكن دون المساس بالحقوق الأساسية والحريات العامة للأفراد. بالإضافة إلى إمكانية إبرام العقود الإدارية بحسبان أن وحدات الإدارة المحلية تعدّ أشخاصاً عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وبناءً على ذلك سنبحث في تطبيق هذه الامتيازات والسلطات، ودور القضاء في رقابتها. وذلك في الفصلين الآتيين:

الفصل الأول: الضوابط القضائية لمسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري.

الفصل الثاني: الضوابط القضائية لإصدار اللوائح الإدارية وتصرفات الإدارة الاتفاقية.

الفصل الأول

الضوابط القضائية لمسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط

الإداري

الفصل الأول

الضوابط القضائية لمسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري

تمهيد وتقسيم

يعدُّ الضبط الإداري وظيفة أساسية للإدارة العامة، وكلمة ضبط تعني في مضمونها مجموعة الحدود التشريعية واللائحية التي ترمي إلى المحافظة على حقوق النظام في البلدة أو المدينة، أي حماية النظام العام بمدلوله الواسع، وقد اتسع نطاق الضبط الإداري ليشمل مختلف نواحي النشاط، فلم يقتصر على مفهوم حفظ النظام العام التقليدي، بل امتد ليشمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن هنا ازدادت أهميته، وبالتالي لا يمكن تصوُّر وجود مجتمع إنساني دون نظام يضبط سلوك الأفراد داخل المجتمع أثناء ممارستهم لحقوقهم الطبيعية، من خلال تنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وأنشطتهم الخاصة عبر اتخاذ تدابير تقيد بها هذه الحريات، وتختلف شدتها حسب نوع الحرية المراد تقييدها. في المقابل هناك ظروف استثنائية قد تهدد كيان الدولة وأمنها، وتعجز السلطات الضبطية عن مواجهة هذه الظروف، ما يستوجب الخروج على تلك القواعد القانونية ومنح السلطات التنفيذية سلطات استثنائية لمواجهة هذه الظروف، والتي غالباً ما تضع قيوداً على الحقوق والحريات الفردية المكفولة بنصوص دستورية وتشريعية. وليس معنى ذلك إطلاق يد السلطة التنفيذية لتعبد بهذه الحقوق والحريات، وإنما يكون منح هذه السلطات وفقاً للظروف الاستثنائية، وهو ما يسمى بالمشروعية الاستثنائية، بحيث تخضع أعمال وتصرفات السلطة القائمة لرقابة القضاء للتأكد من خضوع تصرفات الإدارة لمبدأ المشروعية الاستثنائية. لذلك كان لا بد من التعرف على مفهوم الضبط الإداري وطبيعته والجوانب الإجرائية للرقابة القضائية على ممارسة سلطات الضبط الإداري، بالإضافة إلى تحديد المسؤولية الإدارية لوحدات الإدارة المحلية بحسبانها إحدى السلطات العامة التي تمارس سلطة الضبط الإداري. وذلك في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري والجوانب الإجرائية لرقابة القضاء عليه.

المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية لوحدات الإدارة المحلية في نطاق الضبط الإداري.

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري والجوانب الإجرائية للرقابة القضائية عليه

تمهيد وتقسيم

تمارس سلطات الضبط الإداري وسائل عديدة للحفاظ على النظام العام، من خلال إصدار القرارات الملزمة على شكل لوائح ضبط لتقييد النشاط الفردي، كما يمكن لها أن تصدر هذه اللوائح كأسلوب وقائي غايته تنظيم ممارسة الحريات العامة، بالإضافة إلى أنها تملك الحق في إصدار القرارات الفردية التي تقتضي تطبيق القوانين واللوائح والتي ينتج عنها حقاً أو مركزاً قانونياً للأفراد متى صدرت هذه القرارات سليمة وفق القانون واستجابة للمصلحة العامة. لكن في المقابل قد تستخدم سلطات الضبط القوة الجبرية لإجبار الأفراد على الامتثال للوائح والقرارات الإدارية بهدف المحافظة على النظام العام ودون الحاجة إلى إذن مسبق من القضاء نتيجة طابع الاستعجال والضرورة الذي تفرضه حالة الإخلال بالنظام العام، كوقف أو منع المظاهرات التي تحمل هذا التهديد، أو غلق محل تجاري دون ترخيص. وبالتالي فقد أقرّ المشرّع والقضاء هذا الامتياز لسلطات الضبط الإداري متى توافرت شروط الضرورة. بالإضافة إلى سلطتها في توقيع الجزاء الإداري على من يخل بالنظام العام، وسلطتها في هذا المجال ليست مطلقة وإنما منظّمة بموجب النصوص التشريعية واللائحية وتخضع للرقابة القضائية إلغاءً وتعويضاً في حال مخالفتها لمبدأ المشروعية. بناءً على ما سبق سنبحث في مفهوم الضبط الإداري وعلاقته بالنظام العام بالإضافة إلى مشروعية قرارات الضبط الإداري ولاسيما قرارات الضبط المحلية و دور الرقابة القضائية عليها وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وعلاقته بالنظام العام.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري المحلية.

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري وعلاقته بالنظام العام

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري وطبيعته القانونية

أولاً: تعريف الضبط الإداري.

اختلف الفقه الإداري في تعريف الضبط الإداري، ويرجع هذا الاختلاف إلى تباين النظرة إلى هذه الوظيفة، فبعضهم ينظر إلى الضبط الإداري على أساس أنه غاية في ذاته تسعى إليها سلطات الدولة، في حين يرى بعضهم الآخر أنه قيد على الحريات العامة التي كفلها الدستور والقانون، بينما يذهب فريق ثالث بالنظر إليه على أساس أنه وظيفة سياسية ترتبط بنظام الحكم^[٧٤٧].

فالضبط الإداري هو ما يسمى في فرنسا بالبوليس الإداري (La Police Administrative) ويقصد به وضع القيود والضوابط على نشاط وحريات الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم وحرياتهم، وذلك بغرض المحافظة على النظام العام في المجتمع، ويمارس سلطات الضبط الإداري هيئات السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وبعض الوزارات المعنية بوزارة الداخلية، وفي الأقاليم يساهم المحافظ ورئيس المجلس البلدي في إطار القوانين والأنظمة التي تحدد نشاطهم وعملهم في ممارسة سلطات الضبط الإداري^[٧٤٨].

وقد عرّف الدكتور سليمان الطماوي الضبط الإداري بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم، بقصد حماية النظام العام"^[٧٤٩].

^{٧٤٧} مرعي، حسام الدين محمد مرسى (٢٠٠٩). السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية. مرجع سابق. ص ٦٦.

^{٧٤٨} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٢). مبادئ وأحكام القانون الإداري. الإسكندرية. دار المطبوعات الجامعية. ص ٢٣٠.

^{٧٤٩} الطماوي، سليمان (١٩٨٤). الوجيز في القانون الإداري. القاهرة. دار الفكر العربي. ص ٥٦٩.

وعرّفه الدكتور محمود عاطف البنا بأنه: "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تحديد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام"^[٧٥٠]. أما الدكتور طعيمة الجرف فيعرّفه بأنه: "مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواهٍ وتوجيهات مُلزِمة للأفراد، بغرض تنظيم حياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين، بهدف صيانة النظام العام في المجتمع"^[٧٥١].

أما في الفقه الفرنسي فقد عرّفه الفقيه (Andre de Laubadere) أنه: "أحد أشكال تدخّل الإدارة التي تمارس السلطات الإدارية لتقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام"^[٧٥٢].

ويعرّفه الفقيه (Rivero) بأنه: "مجموع التدابير أو التداخلات للسلطات الإدارية التي تنظمّ الأنشطة الخاصة والتي يجب تنظيمها بقصد الحفاظ على المجتمع، ويمارس سلطة الضبط الإداري هيئات السلطة التنفيذية المتعددة"^[٧٥٣].

بينما يعرّفه الفقيه (Vedel) بأنه: "مجموع الأنشطة الإدارية المتمثلة في إصدار القواعد العامة والتدابير الفردية للحفاظ على النظام العام"^[٧٥٤].

كما عرّف أيضاً بأنه: "الامتياز المقرر أو المعترف به لسلطة إدارية في إصدار تصرفات قانونية نهائية، واتخاذ الأعمال المادية الضرورية لتنفيذها، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام"^[٧٥٥].

نلاحظ وفق ما ورد من تعريفات أن هناك حالة من عدم التحديد الدقيق لمفهوم الضبط الإداري، فهل هو غاية في ذاته أم أنه نشاط إداري، وهل هو قيد على الحقوق والحريات العامة، أم أنه مجرد تنظيم لهذه الحقوق والحريات، ويبدو أن عدم التحديد يعود إلى إسناد مفهوم الضبط الإداري إلى فكرة النظام العام، والتي تعدّ مفهوماً

^{٧٥٠} البنا، محمود عاطف (١٩٨٤). الوسيط في القانون الإداري. القاهرة. دار الفكر العربي. ص ٣٤٠.

^{٧٥١} الجرف، طعيمة (١٩٧٨). القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية. مرجع سابق. ص ٤٧٨.

⁷⁵² De Laubadere, Andre(1999). Traite de Droit Administratif. Op.cit. P643.

⁷⁵³ Rivero, Jean(1990). Droit Administratif. Op.cit. P539.

⁷⁵⁴ Vedel, Georges(1982). Droit Administratif. Op.cit. P78.

⁷⁵⁵ Castagnè, J.(1964). le Contrôle Juridictionnel de légalité des actes de police administratif. Op.cit.

مرناً ومتغيراً^[٧٥٦]. وبناءً على ذلك يمكن القول بأن الضبط الإداري هو عبارة عن نشاط إداري تمارسه السلطة التنفيذية، وتقرر بما لها من امتيازات السلطة العامة، القواعد التنظيمية، والتدابير الفردية، لتقييد الحريات العامة والأنشطة الخاصة، لتنظيم ممارسة الأفراد لهذه الحريات والأنشطة بهدف حماية النظام العام. إذاً وفق هذا الأساس يعدُّ الضبط الإداري مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بفكرة المحافظة على النظام العام.

ثانياً: طبيعة الضبط الإداري.

اختلف الفقه في تحديد طبيعة الضبط الإداري، فذهب اتجاه فقهي إلى اعتبار الضبط الإداري سلطة سياسية تُسخر لخدمة نظام الحكم، في حين عدَّ بعضهم سلطة إدارية محايدة هدفها حماية الأمن العام والنظام العام وتمارس سلطتها في حدود القانون^[٧٥٧].

***الاتجاه الأول** اعتبر الضبط الإداري سلطة سياسية، فقد استند في رأيه على أن هدف الضبط الإداري هو حماية النظام العام الذي يبدو في ظاهره الأمن العام والسكينة العامة، إلا أنه في حقيقة الأمر هو الأمن الذي تشعر به سلطات الحكم. وأنصار هذا الاتجاه اعتبروا أن الضبط الإداري يعدُّ أحد المظاهر الرئيسة لسيادة الدولة، فإذا كان للإدارة الحق في التنظيم والتوجيه، فإن للضبط الحق في الرقابة والدفاع عن الدولة، وبالتالي فإن استغلال الدولة لسلطتها في مجال الضبط الإداري لأغراض سياسية هو أمر طبيعي نابع من طبيعة النشاط السياسي الذي يفرضه النظام الديمقراطي، فالدولة تستعين بسلطات الضبط للحد من أي نشاط سياسي يشكّل خطراً على النظام السياسي والاجتماعي في الدولة، وبالتالي فإذا كان الضبط الإداري فكرة تركز على وضع القيود على الحريات العامة، فمن البديهي أن يوظف الحكام هذه السلطات للحد من الحريات العامة التي تمثل دائماً مصدر قلق لهم. ومن هنا تنبع الصبغة السياسية للضبط الإداري وتتدفى عنه الصفة القانونية أو الاجتماعية.

^{٧٥٦} أبوراس، محمد الشافعي (د.ت). القانون الإداري. بلا دار نشر. ص ٢٥١.

^{٧٥٧} أبوراس، محمد الشافعي (د.ت). المرجع السابق. ص ٢٥٣. انظر أيضاً: مرعي، حسام الدين محمد مرسى (٢٠٠٩). السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية. مرجع سابق. ص ٦٨.

*الاتجاه الثاني يذهب إلى اعتبار الضبط الإداري سلطة إدارية محايدة، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الضبط الإداري يهدف إلى حماية وصيانة النظام العام في المجتمع، وتمارس سلطاته في حدود القانون، فهي لا ترتبط بالحكم، ولاسيما أن أعمالها تخضع لرقابة القضاء للتأكد من مشروعيتها، كما أن الضبط الإداري يمارس في نطاق العمل الإداري كأحد أنشطة الوظيفة الإدارية في حدود القانون، وهذه الوظيفة لا تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذا انحرفت في استعمال صلاحياتها وارتبطت بنظام الحكم.

وبرأينا إن الاتجاه الثاني أقرب للصواب لأن فكرة اعتبار الضبط الإداري وظيفة سياسية هي أمر لا يمكن التسليم به في جميع الدول، وإن كان هذا ينطبق على نموذج الدولة البوليسية لكنه نمط لا يستمر كثيراً، كما أن القول بأن الدولة تستغل سلطاتها في مجال الضبط الإداري لأغراض سياسية يعدُّ محل نقد، مع الأخذ في الحسبان أن القواعد الدستورية والقانونية لا تعبّر عن مصالح الفئة الحاكمة بل عن مصالح الشعب. بالتالي فإن طبيعة الضبط الإداري كوظيفة ضرورية ومحايدة تمارسها السلطة التنفيذية بهدف حفظ الأمن العام والسكينة العامة والصحة العام والآداب العامة هو الهدف المرجو منها، إلا أنه في بعض الأحيان تصطبغ بصبغة سياسية تخضع لآراء وفلسفة الفئة الحاكمة بهدف حماية النظام العام وليس حماية مصالح فئة معينة.

ثالثاً: أنواع الضبط الإداري.

يقسم الضبط الإداري إلى نوعين: الضبط الإداري العام، والضبط الإداري الخاص، حيث يقتصر الضبط الإداري العام على المفهوم التقليدي للنظام العام، في حين يتجه الضبط الإداري الخاص لتنظيم العديد من الأنشطة الخاصة عن طريق تشريعات تمنح إحدى السلطات الإدارية سلطة ضبط إداري في مجال محدد.

أما الضبط الإداري العام فهو يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية، من خلال وضع الضوابط والقيود التي تستهدف حماية النظام العام في المجتمع، والضبط الإداري العام هو مجموعة من الصلاحيات التي تسبغ بصورة عامة على هيئات الضبط للمحافظة على النظام والأمن العام والصحة العامة، كما يهدف إلى

حماية النظام العام في المجتمع من الاضطرابات، سواء بمنع وقوعها، أو وقفها، أو منع تفاقمها عند وقوعها، وهذا الأمر إما أن يكون على مستوى الدولة كلها أو يقتصر على مستوى إحدى الوحدات المحلية^[٧٥٨]. كما يمكن وصفه بأنه مجموع الصلاحيات والسلطات التي تملكها هيئات الضبط الإداري العام للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة) وذلك عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية أو الحريات دون تحديد في بعض الحالات، أو تقييدها في حالات أخرى، شرط الحصول على ترخيص من الإدارة قبل ممارسة هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقاً قبل ممارستها، بقصد عدم الإخلال بالنظام العام أو الإضرار بحريات الآخرين^[٧٥٩].

في حين يعرف الضبط الإداري الخاص بأنه: "الضبط الذي تنظمه نصوص قانونية أو لائحة خاصة، وذلك بقصد الوقاية من الإخلال بزاوية من زوايا النظام العام في ميدان معين، أو بالنسبة لمرفق محدد أو فئة محددة من الأشخاص، وفق أساليب أكثر دقة وإحكاماً، وأكثر تماشياً وملاءمة لهذه الناحية الخاصة". بمعنى أن الضبط الإداري الخاص يتميز بأن له نظاماً قانونياً خاصاً في مجالات محددة، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط لها نطاقها القانوني الخاص الذي يحدد هيئات الضبط المختصة ومدى صلاحياتها^[٧٦٠]. وبناءً على ذلك يمكن القول إنَّ الضبط الإداري الخاص يتميز بأنه يوجد بناءً على قانون، وهو مقيد بنظام قانوني خاص يستهدف حماية عنصر محدد، سواء من حيث الموضوع كتنظيم المباني، أو من حيث المكان كحماية البيئة مثلاً فيطلق عليه الضبط الإداري البيئي، بالإضافة إلى أن القانون هو من يحدد السلطة الإدارية الخاصة بممارسة هذا الضبط، كما أن النصوص القانونية المنشئة للضبط الإداري الخاص تحدد العقوبات التي يمكن توقيعها على مخالفة تلك النصوص^[٧٦١]. ففي سورية نص القانون رقم ٣١/ لعام ٢٠٠٥م المتضمن التشريع المائي على أن تقوم وزارة الري بتنظيم العلاقة بينها وبين المواطنين وبين الوزارة والمستثمرين للمياه، من خلال تشكيل أكثر من

^{٧٥٨} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٢). مبادئ وأحكام القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٢٣٣.

^{٧٥٩} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٤٤. انظر أيضاً:

Benoit, Paul (1968). Droit administratif francais. Op.cit. P758.

^{٧٦٠} مرعي، حسام الدين محمد مرسى (٢٠٠٩). السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية. مرجع سابق. ص ٧٤. انظر

أيضاً: الجرف، طعيمة (١٩٧٠). القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة. مرجع سابق. ص ٢١٦.

⁷⁶¹ Chapus, Rene (1995). Droit administratif general. Op.cit. P195.

مئة ضابطة مائية للإشراف على تطبيق وتنظيم العلاقة بين وزارة الري والمستثمرين للمياه. ومن الأمثلة على سلطات الضبط الخاص ضابطة الآثار، والضابطة الحراجية، والضابطة السياحية، وضابطة الشواطئ^[٧٦٢]. وقد أكدت محكمة القضاء الإداري بدمشق في قرارها الصادر بتاريخ ١٩/١١/٢٠١٣م على أن مخالفات التجاوز بالبناء على الأملاك العامة ومنها مجاري الأنهار هي مخالفات غير قابلة للتسوية بموجب أحكام المادة الأولى من القانون رقم ٤٤/ لعام ١٩٦٠م وكذلك بموجب أحكام المادة الثانية من القانون رقم ١/ لعام ٢٠٠٣م وبموجب أحكام قانون التشريع المائي رقم ٣١/ لعام ٢٠٠٥م وبالتالي فإن مخالفة التجاوز على مجرى النهر وحرمة من البناء المشاد خلافاً للترخيص الممنوح الصادر عن البلدية هي مخالفات غير قابلة للتسوية بالغرامة، وبناءً عليه فإن كتاب مديرية الرقابة الداخلية في المحافظة والإنذار الصادر من قبل مجلس البلدية الموجّه إلى صاحب البناء المخالف هي كتب في محلها وتتفق والأنظمة والقوانين^[٧٦٣].

وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أنه قد يحدث تداخل في الاختصاص بين كل من هيئات الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، إما من قبل الشخص القائم على نشاط الضبط، فنجد مثلاً في فرنسا أن العمدة بحسبانه سلطة ضبط إداري عام على المستوى المحلي يُمنَح وفقاً لقانون المحليات سلطات ضبط خاصة في المجال الريفي. بالمقابل قد يحدث التداخل من جهة نشاط الضبط نفسه، فعندما لا يمنع القانون سلطات الضبط الإداري العام صراحة من التدخل في اختصاص الضبط الإداري الخاص، هنا يمكن للضبط العام أن يكمل أوجه النقص في الضبط الخاص والذي يتضح من خلال التنفيذ، بمعنى أن الضبط العام يستطيع إكمال لائحة ضبط خاص وفقاً لظروف الزمان والمكان إذا تطلب الأمر، حيث نجد في فرنسا أن قانون المرور لا يحول دون تنظيم العمدة للوائح المرور بوصفه سلطة عامة إذا تطلبت ظروف البلدة ذلك، ولكن لا يجوز له أن يقلل من إجراءات الضبط الإداري الخاص بالمرور، وله بالمقابل أن يشدد من تلك الإجراءات^[٧٦٤].

^{٧٦٢} نحيلي، سعيد. الحسن، عيسى (٢٠٠٧). القانون الإداري - النشاط الإداري. مرجع سابق. ص ١٤٣.

^{٧٦٣} محكمة القضاء الإداري بدمشق. القرار رقم ٣/١٠٢٩ لسنة ٢٠١٣م. في القضية ذات الرقم ٣/١٦٥٩ لسنة ٢٠١٣م. المجموعة الشاملة

الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ج ١. ٢٠١٧م. ص ٣٠٣.

^{٧٦٤} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٤٧.

كما لا بد من التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، ولا سيما في ظل غياب الفصل العضوي بين الوظيفتين، ذلك أن الأشخاص أنفسهم يقومون بكلا المهمتين في الوقت نفسه، ففي سورية يتمتع المحافظون ومدرء المناطق ومدرء النواحي والمخاتير وضباط وعناصر الشرطة بصفة مزدوجة حيث يمارسون وظيفة الضابطة القضائية ووظيفة الضابطة الإدارية^[٧٦٥]. كذلك في فرنسا يعدُّ العمدة وفقاً لأحكام قانون الإجراءات الجنائية من رجال الضبط القضائي، وهو في الوقت نفسه له صفة رجل الضبط الإداري، وكذلك المحافظ يتمتع بصفتي الضبط الإداري والضبط القضائي وفقاً لقانون الإجراءات الجنائية في أحوال الاستعجال بالنسبة للجنح والجنايات الواقعة على أمن الدولة الداخلي أو الخارجي. وتظهر أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي في تحديد قواعد الاختصاص القضائي والآثار المترتبة عليه، فوفق نظام القضاء المزدوج تخضع المنازعات المتعلقة بأعمال الضبط الإداري لاختصاص القضاء الإداري، في حين تخضع المنازعات المتعلقة بأعمال الضبط القضائي للقضاء العادي. وبناءً على ذلك تعدُّ أعمال الضبط القضائي أعمالاً قضائية تخضع لقانون الإجراءات الجنائية وتدخل المنازعات المتعلقة بها في اختصاص القضاء العادي ولا تقبل الطعن بالإلغاء أو وقف التنفيذ، بينما أعمال الضبط الإداري سواء كانت قرارات أو لوائح فإنها تعدُّ أعمالاً إدارية تخضع لقواعد القانون الإداري، وتدخل المنازعات المتعلقة بها في اختصاص القضاء الإداري^[٧٦٦].

ولا تقتصر العلاقة بين نوعي الضبط على الشخص القائم بالعمل، بل تتجاوزها إلى التلازم والترابط بين أهداف كل منهما، فالضبط القضائي يهدف إلى الحفاظ على النظام العام عن طريق العقوبات الرادعة على مرتكبي الجرائم، أما سلطات الضبط الإداري فواجبها أن تتخذ الوسائل الكافية لمنع وقوع الجرائم وهدفها في ذلك الحفاظ على النظام العام^[٧٦٧].

^{٧٦٥} نحيلي، سعيد. الحسن، عيسى (٢٠٠٧). القانون الإداري - النشاط الإداري. مرجع سابق. ص ١٤١.

⁷⁶⁶ Chapus, Rene (1995). Droit administratif general. Op.cit. P643.

انظر أيضاً: الجرف، طعيمة (١٩٧٠). القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة. مرجع سابق. ص ٢١٥. انظر أيضاً: الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٠). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٤٧٢. انظر أيضاً: عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠١٢). النظرية العامة للقانون الإداري. مرجع سابق. ص ٢٠٦.

⁷⁶⁷ De Laubadere, Andre (1999). Traite de droit administratif. Op.cit. P850.

وبالاستناد إلى ما سبق يمكن القول إنَّ الضبط الإداري يَتميّز بالصفة الوقائية، بمعنى أنه يهتم بدء الأخطار والحوادث والجرائم التي تهدد النظام العام بالحيلولة دون وقوعها بكافة السبل والوسائل، أي أن سلطات الضبط الإداري تتخذ الإجراءات الوقائية لحفظ النظام العام، فإن لم تُجدِ نفعاً هذه الإجراءات ووقعت جريمة ما، عندها تقوم سلطات الضبط القضائي بالتحري والبحث عن مرتكب هذه الجريمة لتقديمه للمحاكمة وتوقيع العقاب الرادع، فلا شك إذاً أن كلاً من الضبط الإداري والضبط القضائي وإن خضع كل منهما لنظام قانوني خاص به، إلا أنهما يشتركان في حفظ النظام العام.

بالإضافة إلى أن المستقر عليه فقهاً وقضاً وبما أن أعمال الضبط الإداري هي أعمال إدارية، فيترتب عليها مسؤولية الدولة عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بالمواطنين، سواء على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر وتحمل التبعة، لكن في هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن الوضع في فرنسا قد تبدّل ولاسيما أن الاتجاه السائد قديماً كان عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية إلا في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة، وبالتالي فقد كانت دعوى المخاصمة هي الطريق الوحيد لإمكانية حصول المضرور على تعويض عن الأضرار التي أصابته من أعمال الضابطة القضائية، لكن تبدّل هذا الوضع حيث ذهبت محكمة النقض الفرنسية إلى تقرير مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط القضائي، ليس فقط على أساس الخطأ بل على أساس المخاطر وتحمل التبعة، وتتابع أحكام القضاء العادي الفرنسي في هذا الاتجاه حتى تم تغيير قانون المرافعات الفرنسي عام ١٩٧٢م وتقررت مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية^[٧٦٨].

وقد وضع الفقه عدة معايير للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، فمنهم من أخذ بالمعيار العضوي أو الشكلي على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يُنظر للعمل من حيث الجهة التي أصدرته، فيكون العمل إدارياً إذا صدر عن السلطة الإدارية، وقضائياً إذا صدر عن السلطة القضائية، وعلى هذا الأساس تكون أعمال الضبط الإداري صادرة عن رجال السلطة التنفيذية، بينما أعمال الضبط القضائي صادرة عن رجال

^{٧٦٨} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٣٥. انظر أيضاً: جنيح، محمد رضا (٢٠٠٨). القانون الإداري. مرجع سابق.. ص ٢٦٨.

السلطة القضائية. في حين ذهب اتجاه آخر للأخذ بالمعيار الموضوعي أو الغائي، وذلك لتلافي أوجه القصور في المعيار الشكلي، من خلال النظر إلى موضوع أو هدف النشاط، فإذا كان نشاط الضبط يهدف إلى منع وقوع الجريمة فهو نشاط وقائي ويندرج ضمن أعمال الضبط الإداري، وإذا كان هدف النشاط هو البحث عن جريمة وقعت والكشف عن مرتكبها وفقاً لقانون الإجراءات الجنائية وتوقيع العقاب على الفاعل وفقاً لقانون العقوبات، عندها يندرج عمل الضبط تحت مظلة الضبط القضائي^[٧٦٩].

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بمعيار الغاية للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، ولاسيما بعد حكمه الصادر في قضية (Baud) بتاريخ ١١/٥/١٩٥١م^[٧٧٠] حيث اعتمد على غاية إجراء الضبط، أي أن الضبط يعدّ قضائياً منذ اللحظة التي يكون فيها هدف الضبط هو البحث عن جريمة محددة، في حين يكون هدف إجراء الضبط إدارياً إذا كانت غاية الإجراء هي الوقاية أو الحراسة^[٧٧١].

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي أن التطبيق العملي للمعيار الغائي لا يتصف بالسهولة دائماً، وذلك لوجود بعض الصعوبات في تطبيقه، فقد يتحوّل إجراء الضبط الإداري وفقاً لظروف الحال إلى إجراء ضبط قضائي، فعلى سبيل المثال رجل الشرطة الذي يقف في أحد تقاطعات الطرق والذي يكلف بتنظيم المرور ويوجّه مخالفة لأحد سائقي السيارات لعدم امتثاله لقواعد المرور، فالإجراء في هذه الحالة غايته ضبط إداري، لكنه تحوّل لظروف الحال إلى ضبط قضائي، لذلك فهو يعتمد أكثر على معيار مادي من خلال النظر إلى طبيعة موضوع العمل، فإذا كانت الهيئة التي اتخذت القرار قد تصرف بحسبانها مساعدة للقضاء في مساهمته في خدمة العدالة بعد وقوع جريمة محددة وفقاً لقانون العقوبات، وذلك بتتبع المجرمين تمهيداً لافتتاح الدعوى الجنائية، فإن العمل

⁷⁶⁹ De Laubadere, Andre (1999). *Traite de droit administratif*. Op.cit. P852.

انظر أيضاً: الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). *حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة"*. مرجع سابق. ص ٣٥.
^{٧٧٠} كان هذا الحكم بمناسبة قيام أحد رجال الضبط الإداري بإحداث إصابات لأحد الأشخاص المتواجدين في أحد المقاهي أثناء قيامهم بالبحث عن مرتكبي جريمة، وقد حكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم اختصاص القضاء الإداري لكون الإجراء متعلق بالبحث عن مرتكبي أحد الجرائم لذا فقد اعتبره إجراءً ضابطاً قضائياً. C. E. 11-5-1951, Baud , S. 1952, 3, p13, concl Delové.

- وقد أخذت محكمة التنازع الفرنسية بهذا المعيار وذلك في قضية "Dame Noualek"

T. C. 7-6-1951, Dame Noualek, Lebon, p63.

^{٧٧١} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠١٢). *النظرية العامة للقانون الإداري*. مرجع سابق. ص ٢٠٤ وما بعدها.

يعدُّ من أعمال الضبط القضائي، أما إذا كان العمل الذي اتخذته الهيئة لا يتجه إلى اقتفاء جريمة محددة وفقاً لقانون العقوبات وتوجيه التهمة لأحد الأشخاص، وإنما يؤسس على مهمة الرقابة العامة في إطار حماية النظام العام لتفادي وقوع الجرائم، فإن العمل يعدُّ من أعمال الضبط الإداري، ووفق ذلك يجب على جهة القضاء الإداري أن تتجه إلى ترجيح واقع الشيء على مظهره، وأن تعيد إلى الإجراءات طابعها الحقيقي^[٧٧٢].

من جانبه المجلس الدستوري الفرنسي أخذ بالمعيار الغائي في التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، حيث أقرَّ بعدم دستورية أحكام نصوص القوانين التي تحافظ على الغموض في طبيعة إجراء الضبط، أو تضع مهمة الضبط القضائي دون تصريح مسبق من قبل السلطة القضائية، ناهيك عن أن سلطات الضبط القضائي يمكن أن يقوم بها القائم بعمل الضبط الإداري بالشروط التي تقضي باحترام الحريات الشخصية^[٧٧٣].

^{٧٧٢} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٤٠.

^{٧٧٣} انظر حكم المجلس الدستوري الفرنسي بخصوص تفتيش وسائل النقل، حيث أقرَّ بالطبيعة القضائية لإجراء التفتيش وذلك إذا تعلق موضوع التفتيش بجريمة تؤدي لملاحقة مرتكبها.

الفرع الثاني

الضبط الإداري والنظام العام

أولاً: طبيعة العلاقة بين الضبط الإداري والنظام العام.

إن أهداف الضبط الإداري تنحصر في المحافظة على النظام العام، بحيث لا يكون النشاط مشروعاً إلا إذا كان يهدف إلى حماية النظام العام^[٧٧٤]، فتدابير الضبط الإداري لا تستطيع أن تتخذ بقصد تحقيق مكاسب مادية أو لتأمين أحد العقود، لذلك تُمنح سلطات الضبط الإداري وسائل متعددة وأساليب متنوعة، تدرج هذه الوسائل والأساليب في العمومية وفقاً لنوع الحرية المراد تنظيمها من أجل حماية وصيانة النظام العام، وهو ما يميّز تدابير الضبط الإداري عن الأنشطة الإدارية الأخرى^[٧٧٥]. حيث نجد أن هناك اختلافاً فقهيّاً حول تحديد مفهوم النظام العام نتيجة مرونة هذه الفكرة وعدم ثباتها أو استقرارها، بحيث أن ما يكون من النظام العام قد لا يكون كذلك بعد فترة من الزمن، وما قد يكون من النظام العام في دولة ما، قد لا يكون كذلك في دولة أخرى، بالإضافة إلى أن المشرّع لم يضع تعريفاً محدداً وثابتاً لمفهوم النظام العام.

فالفقيه (Hauriou) يرى أن النظام العام يجب أن يحمل معنى النظام العام المادي الملموس، والذي يعدّ حالة واقعية مناهضة للفوضى، أما حفظ النظام العام الأدبي الذي يتعلق بالمعتقدات، فلم يعتد به إلا إذا اتخذ

^{٧٧٤} جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا السورية: "إن المادة ٢١/ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية فوّضت إلى مجلس المحافظة صلاحية وضع أنظمة تخضع لها ممارسة الحرف والمهن وفتح المحلات وسير العمل فيها لشروط تتعلق بالنظام العام والصحة والراحة العامة تحت طائلة إيقاف ممارسة المهنة". القرار رقم ٣٨/ في الطعن رقم ١١٤٢/ لسنة ١٩٩١م الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والقدسي والرجولة.

^{٧٧٥} لا يجب خلط مفهوم النظام العام مع مفهوم المصلحة العامة، لأنه في تلك الحالة سيختلط نشاط الضبط الإداري بباقي الأنشطة الإدارية الأخرى، فإذا كان نشاط الضبط الإداري يهدف إلى حفظ النظام العام الشامل بحيث يشمل إلى جانب المفهوم التقليدي "الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة" الأعمال التي قد تصطدم أو تخل بضمير المواطنين، فلا يجوز أن يستهدف الضبط الإداري في سبيل تحقيق النظام العام الشامل إلا الأعمال التي تؤثر مباشرة في المفهوم التقليدي للنظام العام، فمثلاً لا يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تهدف إلى تحقيق آثار اقتصادية إلا من أجل حماية النظام العام. انظر: الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق.

الإخلال بالنظام الأدبي مظهراً خطيراً من شأنه تهديد النظام العام المادي بصورة مباشرة، عندها أجاز للضبط الإداري التدخل لمنع هذا الإخلال^[٧٧٦].

أما الفقيه (Walline) فيرى أن النظام العام يشمل المظهر المعنوي بجانب المظهر المادي، وبالتالي يقصد بالنظام العام حسب تعبيره: "مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين"^[٧٧٧]. في حين يذهب الفقيه (Burdeau) إلى أن فكرة النظام العام ذات مضمون واسع، بحيث تشمل النظام العام المادي والأدبي والنظام الاقتصادي، وبذلك يشمل جميع نواحي النشاط الاجتماعي^[٧٧٨].

ويرى الدكتور محمد فؤاد مهنا أن المقصود بالنظام العام في مجال الضبط الإداري هو فقط ما يتعلق بالأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فلا شأن للضبط الإداري حسب قوله بحالة المجتمع المعنوية، ولا شأن له بالأفكار والعقائد التي تسود المجتمع ولو كانت ضارة بالنظام الاجتماعي، إلا إذا كان لهذه الأفكار والعقائد مظهر خارجي يهدد النظام العام المادي، عندها تتدخل سلطات الضبط الإداري لمنع هذا الإخلال، ولا يجوز أن يفهم من هذا أن حماية المجتمع من المؤثرات المعنوية الضارة يخرج عن اختصاص الدولة، استناداً إلى أن من أولى واجبات الدولة المحافظة على النظام الاجتماعي، لكن الدولة تستخدم لتحقيق ذلك وسائل أخرى غير وسائل الضبط الإداري^[٧٧٩].

بينما يذهب الدكتور صلاح الدين فوزي إلى أن النظام العام هو حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، أي الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، وبالتالي فهو حالة وليست قانوناً، وأحياناً أخرى تكون مادية فيوجد في

⁷⁷⁶ Hauriou, M. (2002). **Précis de Droit Administratif et de Droit Public**. Op.cit. p549.

⁷⁷⁷ Walline, Marcel(1968). **Droit Administratif**. Op.cit. P448.

^{٧٧٨} مشار إليه لدى: مرعي، حسام الدين محمد مرسى (٢٠٠٩). السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية. مرجع سابق.

ص ٨٥.

^{٧٧٩} مهنا، محمد فؤاد (١٩٧٣). مبادئ وأحكام القانون الإداري. مؤسسة شباب الجامعة. ص ٦٤٣.

المجتمع برمته وفي الأشياء كذلك، كما أنها أحياناً أخرى تكون حالة معنوية تسود المعتقدات والأخلاق وحتى المبادئ القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وقد تشمل أحياناً أخرى الأمرين معاً^[٧٨٠].

إذاً وفق ما سبق نلاحظ أن فكرة النظام العام تعدُّ فكرة شاملة ومرنة، وهي تمثل ظاهرة قانونية واجتماعية تهدف إلى المحافظة على الأسس والقيم والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع، وهي بالتالي تشمل الجانب المادي والجانب المعنوي أيضاً، ومرونتها تأتي نتيجة اختلافها باختلاف الزمان والمكان، واختلاف النظم السياسية والاجتماعية السائدة في الدولة.

ويرى غالبية الفقه الفرنسي الحديث أن التعريفات التي وردت في قوانين السلطات المحلية ليس لها أي أهمية في تحديد أغراض الضبط الإداري، ولا سيما أن سلطة الضبط الإداري تعدُّ سلطة سابقة على القانون، وتتبع بطبيعتها السلطة التنفيذية، كما تستمد بصفة أصلية في وظيفتها الحقوق اللازمة لها لحفظ النظام العام والذي تعدُّ مسؤولة عنه، وبالتالي ينتج عن ذلك أن يظهر النظام العام الشامل متوافقاً مع الحد الأدنى من الظروف اللازمة لحياة اجتماعية مناسبة، بحيث يجوز لسلطة الضبط الإداري على أي حال أن تتدخل للدفاع عنه^[٧٨١].

أما عن موقف القضاء الإداري فنلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي في البداية لم يعتد إلا بالنظام العام المادي، بمعنى أنه أخذ بالتفسير الضيق لمفهوم النظام العام، لكنه عدل عن هذا الاتجاه بعد ذلك وأخذ بالتفسير الواسع لمفهوم النظام العام في مجال الضبط الإداري، بحيث يشمل المفهوم الأدبي (الأخلاق والآداب) التي تتوافق مع تقاليد وعادات المجتمع الفرنسي. حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي بحكمه الصادر بتاريخ ١٩٣٧/١/٢٩ م لرؤساء المجالس البلدية (العمد) باستخدام سلطتهم الضبطية لأجل حماية أخلاق الشباب والآداب العامة، فقد قضى بصفة قرار العمدة بمنع بعض المطبوعات رغم سبق الترخيص بها من السلطة المركزية المختصة، وذلك لكونها تحتوي على عبارات ومواقف ضارة بأخلاق الشباب وتتّمي نزعة الإجرام عندهم^[٧٨٢]. كما قضى بحكم آخر بتاريخ ١٩٥٩/١١/١٨ م بصفة قرار عمدة إحدى القرى بمنع عرض أحد الأفلام السينمائية

^{٧٨٠} فوزي، صلاح الدين (١٩٩٨). المبادئ العامة للقانون الإداري - دراسة مقارنة. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ٤٨.

⁷⁸¹ Vedel, Georges et Delvolvé, Pierre (1995). Droit administratif . Op.cit. P653.

⁷⁸² C. E. 29-1-1937, Socityte de pulbication , 2 ed, Dalloz 1938, P8.

(Lutetia) رغم أن جهاز الرقابة سبق وأجازه، ذلك لأنه لا يتلاءم مع ظروف القرية ويمس الأخلاق ويعرّض النظام العام للقلق^[٧٨٣]. كذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٧٥/١/٢٢م في قضية بلدية (Pont darc Valion) بأن البلدية لا تملك حق نقل الأسواق من مكانها لغير أغراض النظام العام، ففضى بإلغاء القرار البلدي الصادر بمنع الباعة الجوالين في غير اليوم المخصص للسوق الأسبوعي، مع نقل ذلك السوق إلى ميدان آخر وإلزام البلدية بدفع تعويض للمدعي^[٧٨٤]. كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بحكمه الصادر بتاريخ ١٩٩٥/١٠/٢٥م بشرعية قرار الإدارة بمنع مصارعة الأفيال لما تسببه من أضرار بالكرامة الإنسانية^[٧٨٥].

والملاحظ أنه منذ الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م صدرت تشريعات عديدة تحدد أغراض الضبط الإداري لكن ليست بشكل قاطع إنما بصورة استدلالية، فقد نص المرسوم الصادر في ١٩٨٩/١٢/١٤م في المادة ٥٠/ منه التي تتضمن اختصاصات الوحدات المحلية وقد جاء فيها: "يقع على عاتقها أن تجعل السكان ينعمون بمزايا ضبط حُسن النظام وخاصة النظافة والصحة والأمن بالشوارع والأماكن والمنشآت العامة". كما نصت المادة ٩٧/ من القانون الصادر عام ١٨٨٤م الخاص بتحديد اختصاصات الوحدات المحلية على أن: "يختص البوليس المحلي بالمحافظة على حُسن النظام والأمن العام والصحة العامة". كما اتجه القانون الحالي الخاص بالضبط المحلي الصادر في ١٩٨٢/٤/٢م في المادة ٢٢١٢/ على ذكر السكنية العامة كأحد أغراض الضبط الإداري، وكذلك القانون الخاص بالأقاليم الصادر في ١٩٨٢/٣/٢م في المادة ١٣١/ الفقرة ٢/ يحدد أغراض الضبط الإداري بالمحافظة على النظام العام بمفهومه التقليدي "الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة"^[٧٨٦].

⁷⁸³ C. E. 23-12-1960, union Gen cinematographique , R.D.P. 1961, P140.

^{٧٨٤} مشار إلى الحكم لدى: مرعي، حسام الدين محمد مرسى (٢٠٠٩). السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية. مرجع سابق. ص ٩٠.

⁷⁸⁵ C. E. 27-10-1995, Camnune de monsang Sur – Qrge, A.J.D.A. Juillet 1995, P943.

^{٧٨٦} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٥.

ثانياً: عناصر النظام العام.

تتخصر عناصر النظام العام التقليدي كما لاحظنا في ثلاثة أمور هي: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، لكن مفهوم النظام العام تطوّر ليشمل المفهوم الأدبي إلى جانب المفهوم المادي.

ويعدّ الأمن العام العنصر الأساسي أو الشرط الأول اللازم لسير الحياة الاجتماعية بشكلٍ مناسب، ويُعبّر عنه بالنظام داخل الشارع، فأى مجتمع لا يستطيع أن يزدهر دون احترام الحد الأدنى لقواعد الانضباط، واحترام أمن المواطنين، وهذا الأمر يتم من خلال الوقاية من الأضرار سواء كانت ناتجة بفعل الطبيعة كالكوارث الطبيعية، أو ناتجة بفعل الإنسان كحوادث السيارات أو أي اضطرابات، ووفق ذلك يمكن القول إنّ مهام سلطات الضبط الإداري فيما يتعلق بالأمن العام تتمثل في عدة أمور: منع المظاهرات والتجمعات التي تخل بالأمن، تنظيم المرور واتخاذ الإجراءات الكافية لتأمين سلامة المشاة في الشارع، تنظيم بعض المهن التي تمارس في الشارع من خلال فرض تدابير أمنية أو قيود ارتفاقية على بعض الأنشطة كمشروعات النقل الجماعية، بالإضافة إلى القيام بكافة التدابير اللازمة لمنع وقوع الجرائم^[٧٨٧].

وفي هذا الصدد نلاحظ أن المشرّع الفرنسي وضع نصوصاً واضحة بالزام سلطات الضبط الإداري لاتخاذ الإجراءات الكافية لحفظ الأمن، ولاسيما عندما نص في قانون ١٩٨٢/٣/٢ المادة ٢/١٣١ على منح العمدة داخل البلدة عناية منع الحوادث التي تعدّ كوارث، كالحرائق والفيضانات وقطع السدود والانهيّارات الأرضية والصخرية والجروف والحوادث الطبيعية الأخرى، والأمراض الوبائية والأمراض الحيوانية، وذلك من خلال أخذ الاحتياطات اللازمة وتوزيع قوات الإنقاذ اللازمة وطلب تدخّل السلطات العليا عند الحاجة، وهذا التصرف يعدّ مُلزماً للعمدة بصفته ممثلاً لسلطات الضبط الإداري العام من أجل حماية الأشخاص والممتلكات، وهنا يتحقق القضاء الفرنسي فيما إذا كانت السلطات المحلية تؤدي واجبها بشكلٍ مناسب، حيث أقرّ مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الدولة لوجود خطأ جسيم في عدم اتخاذ العمدة التدابير اللازمة لحفظ الأمن نتيجة تأخره في

^{٧٨٧} الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٠). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٤٧٧.

التصرف^[٧٨٨]. في المقابل يقر مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية قرارات الضبط الإداري التي تتخذ لحماية الأمن العام، حيث أكد في حكمه الصادر في ١٩٨٢/١/٢٢م بمشروعية قرار العمدة بمنع ممارسة رياضة التزلج في بعض الأماكن وبعض الأوقات لحين تحسّن الظروف المناخية من أجل الوقاية من الحوادث^[٧٨٩]، أيضاً أقرّ مجلس الدولة بمشروعية قرار المحافظ بحظر بيع المشروبات الكحولية من الساعة العاشرة وحتى السادسة صباحاً في كل أنحاء المحافظة وذلك من أجل تقليل حوادث المرور^[٧٩٠].

وفي سورية ومن خلال المادة الأولى من نظام خدمة الشرطة الصادر بالقرار رقم ١٩٦٢/ لعام ١٩٣٠م وتعديلاته فقد حُدّدت مهمة الشرطة بالسهر على الأمن العام والمحافظة على السكينة العامة وتنفيذ القوانين^[٧٩١]. كذلك نص قانون الإدارة المحلية على أن يتولى المحافظ منع سير السيارات مؤقتاً على أحد الخطوط لأسباب تتعلق بالأمن العام أو بالأعمال الجارية على الطرق العامة^[٧٩٢].

أما بالنسبة للصحة العامة فيقصد بها حماية المواطنين من الأمراض والوقاية منها والاحتياط من كل ما يؤثر على الصحة العامة، وذلك عن طريق مقاومة الأوبئة، والمحافظة على نظافة مياه الشرب، ونظافة الأطعمة المعدة للبيع، وسلامة شبكات الصرف الصحي ونظافة الشوارع، وكل ما من شأنه المحافظة على الصحة العامة للمواطنين. ولقد حوّل قانون الصحة العامة الفرنسي للمحافظ والعمدة سلطة إصدار لوائح صحية تسري على المواطنين في البلديات التابعة لها، كما أجاز لها القانون سلطة اتخاذ قرارات بوليسية فردية للمحافظة على الصحة العامة تجاه المنشآت الخاضعة لأحكام القانون^[٧٩٣]. فقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي بصحة قرار العمدة

⁷⁸⁸ C. E. 9-2-1966, Ville du Touquet – paris plage, Lebon. P91.

C. E. 26-11-1976, Departement de l'Herault, Lebon. P514.

⁷⁸⁹ C. E. 22-1-1982, Association "Foyer de ski de fond de crevaux" Rec. P30.

⁷⁹⁰ C. E. 3-3-1993, S. A. Carmag, Rec. P51.

^{٧٩١} نحيلي، سعيد. الحسن، عيسى (٢٠٠٧). القانون الإداري - النشاط الإداري. مرجع سابق. ص ١٥١.

^{٧٩٢} انظر المادة ٥٤/ الفقرة ٥/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٧٩٣} أبوراس، محمد الشافعي (د.ت). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٢٥٨. انظر أيضاً: عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠١٢). النظرية العامة

للقانون الإداري. مرجع سابق. ص ٢١١.

بإغلاق مصنع لتصنيع الجلود وذلك لما يسببه من أضرار بالصحة العامة^[٧٩٤]. كما خوّلت المادّتان ١٣١/ و ١٣٢/ من قانون البلديات الصادر عام ١٩٨٢م سلطة الضبط الإداري تجاه المنشآت الضارة بالصحة العامة.

وفي سورية هناك العديد من الجهات الإدارية المكلفة بالمحافظة على الصحة العامة كوزارة الصحة ووزارة الإدارة المحلية والبيئة ومجالس المحافظات، وقد منح قانون الإدارة المحلية السلطات المختصة صلاحية اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة، ومنع تفشي الأوبئة بين الناس، ومراقبة المساكن والمحلات للتأكد من التزامها بمعايير النظافة والصحة العامة، كما أن القانون خوّل بقية المجالس المحلية الأخرى ومكاتبها التنفيذية الصلاحية في مجال المحافظة على الصحة العامة، إما بشكل مباشر، أو من خلال دراسة الأحوال الصحية للمواطنين، وإعلام السلطات المختصة عن الأمراض والأوبئة، كما مُنحت المجالس المحلية صلاحيات إقرار القواعد المتعلقة بالمحافظة على الصحة العامة والسلامة العامة^[٧٩٥].

وفيما يتعلق بالسكينة العامة والتي يقصد بها منع مظاهر الإزعاج والمضايقات والتي تتجاوز المضايقات العادية للحياة في الجماعة، فيحق لسلطة الضبط الإداري أن تتخذ الإجراءات الكافية لمنع إقلاق راحة الأفراد وإزالة أسباب الإزعاج، من خلال تنظيم وتحديد استخدام الأشياء التي يترتب عليها إقلاق راحة المواطنين، كمنع استخدام أبواق السيارات في أماكن محددة وأوقات محددة^[٧٩٦]. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية قرارات الضبط الإداري التي تتخذ من أجل الحفاظ على السكينة العامة، حيث جاء في أحد أحكامه: على العمدة المنوط به بمقتضى أحكام المادة ٩٧/ من قانون الإدارة المحلية تنفيذ أعمال الضبط المحلي وأعمال السلطة العليا

⁷⁹⁴ C. E. 2-11-1956, Bileron, Rec. P403.

^{٧٩٥} نحيلي، سعيد، الحسن، عيسى (٢٠٠٧). القانون الإداري - النشاط الإداري. مرجع سابق. ص ١٥٣.

^{٧٩٦} أكدت منظمة الصحة العالمية في دراسة لها أن الضوضاء تصيب الإنسان بالإرهاق النفسي والجسدي وتجعله عرضة للضغط والتوتر والقلق العصبي، كما أن للضوضاء آثارها الضارة البالغة على الأطفال واتجاههم إلى نهج السلوك العدواني تجاه بعضهم البعض، ولاسيما مع تقلص دور المدارس تجاه تربية وتكوين الطلاب من الناحيتين النفسية والأخلاقية. مشار إلى ذلك لدى: الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٧٧.

المرتبطة باتخاذ الإجراءات الخاصة من أجل منع الضوضاء على أرض القرية والتي من شأنها إقلاق راحة وسكينة السكان^[٧٩٧].

وقد أورد قانون السير والمركبات السوري رقم ٣١/ لعام ٢٠٠٤م أحكاماً تتعلق بتنظيم استعمال السائقين لجهاز التنبيه الصوتي، حيث نصت المادة ٦٠/ منه على أن يحظر استعمال أجهزة التنبيه الصوتية إلا لإعطاء التنبيهات اللازمة لمستعملي الطريق وعند الضرورة فقط، ويمنع استعمال الأبواق ذات الأصوات المتعددة والصارخات والصارفات. كما منحت المادة ٦٢/ الحق للسلطات المحلية المختصة بأن تقيّد استعمال أجهزة التنبيه الصوتية داخل المناطق المأهولة أو أن تمنعها بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون^[٧٩٨].

أما بالنسبة للنظام العام الأدبي فلاحظنا أن موضوعه قد أثار جدلاً فقهيّاً حول اعتبار الآداب العامة أو الأخلاق العامة عنصراً من عناصر النظام العام، بحيث تستطيع سلطات الضبط الإداري التدخل لحمايته بتقييد الحريات العامة، وكان الرأي الراجح بأن النظام العام الأدبي هو أحد مكونات النظام العام شرط اقترانه بأفعال مادية من شأنها أن تهدد النظام العام بمظهره المادي، وهو ما أقرّه القضاء الإداري، حيث أدى مجلس الدولة الفرنسي دوراً مهماً في بيان حدود الآداب العامة^[٧٩٩].

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن المقصود بالآداب العامة هو الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي توافق عليها الناس، فهي تمثل جزءاً من الأخلاق العامة متفق عليها كحد أدنى يراه المجتمع واجب الاحترام والتقدير، ويتحدد هذا الجزء في ضوء العادات والتقاليد والأعراف وأحكام القضاء، وبالتالي فليس هناك تطابقاً بين الآداب العامة والأخلاق العامة، ذلك أن القول بالتطابق يؤدي إلى اتساع سلطات الضبط الإداري في تقييد الحريات العامة بدعوى المحافظة على الأخلاق العامة، ووفق ذلك لا بد من التأكيد على أن الآداب العامة لا تشمل كل مبادئ الأخلاق بل حدّاً أدنى منها، لأنه لو تطابقت الآداب العامة مع الأخلاق العامة لأدى ذلك

⁷⁹⁷ C. E. 27-6-1976, Latty, R.D.P. 1977, P856.

^{٧٩٨} قانون السير والمركبات السوري رقم ٣١/ لعام ٢٠٠٤م المواد ٦٠ - ٦١ - ٦٢.

^{٧٩٩} الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٠). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٤٧٨.

إلى أن يتحوّل القانون من ضبط السلوك الاجتماعي إلى الرقابة على الضمائر^[٨٠٠]. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بشأن استخدام رؤساء المجالس البلدية (العمد) لسلطتهم الضبطية لأجل حماية أخلاق الشباب والآداب العامة، بالنظر للظروف المحلية في هذه المدينة أو المنطقة أو تلك، فقد قضى بصحة قرار العمدة بمنع بعض المطبوعات رغم سبق الترخيص لها من السلطة المركزية ذلك أنها كانت تحتوي على عبارات ومواقف ضارة بأخلاق الشباب، كذلك قضى بصحة قرار العمدة بتحريم حفلات الرقص في بعض المقاهي ومنع الشباب الذين نقل أعمارهم عن الثامنة عشرة من دخول حانات شرب الخمر، أيضاً قضى بصحة قرار عمدة إحدى القرى بمنع عرض أحد الأفلام السينمائية لأنه لا يتلاءم مع ظروف القرية ويمس الأخلاق^[٨٠١].

ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك ما يسمى بالنظام العام المتخصص، سواء الاقتصادي أو البيئي، حيث اعترف الفقه والقضاء لبعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام، والذي يبرر وجود سلطة ضبط إداري مستقلة، ومن هنا تتسع فكرة النظام العام في حدود معينة لتشمل عنصراً جديداً هو النظام العام الاقتصادي، الذي يستهدف إشباع حاجات ضرورية، بحيث ينتج عن عدم إشباعها اضطرابات معينة، كتوفير المواد الغذائية الضرورية، وضع التسعيرة الجبرية لبعض المنتجات، إسكان من لا مأوى له في أوقات الأزمات. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأحد أحكامه بأن المحافظ يستطيع أن ينظم فتح مخازن الخبز وأن يحظر نقله إلى المنازل في نطاق السياسة العامة للتغذية، كما أن العمدة يملك لحماية مصالح المستهلكين أن يفرض التدابير الملائمة لمنع نقص المواد الأولية أو الارتفاع الوهمي للأسعار^[٨٠٢].

لكن في المقابل لا يمكن إطلاق يد سلطات الضبط الإداري للتدخل في تنظيم النشاط الخاص للأفراد في المجال الاقتصادي، بل لا بد أن تتفق اللوائح والقرارات التنظيمية التي تصدرها سلطات الضبط الإداري مع المبادئ والنصوص الدستورية والتشريعية. حيث تستطيع سلطات الضبط الإداري التدخل لتنظيم النشاط الخاص للمصالح العام الاقتصادي لكن دون أن يترتب على ذلك تقييد النشاط الخاص دون مبرر، كذلك لا تضع قيوداً

^{٨٠٠} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٧٨.

^{٨٠١} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠١٢). النظرية العامة للقانون الإداري. مرجع سابق. ص ٢١٢.

⁸⁰² C. E. 22-12-1949, Cauterrier, Lebon. P329.

غير لازمة على صلاحيات أجهزة الضبط الإداري لتتدخل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتوفير السلع والخدمات للمواطنين^[٨٠٣].

أما بالنسبة للنظام العام البيئي فهو النظام الذي يهدف إلى حماية جمال الرونق والرواء للبيئة حفاظاً على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة، وقد ذهب غالبية الفقه إلى أن إشاعة جمال الرونق في الشوارع تعدُّ أحد مكونات النظام العام، والتي يجب على سلطات الضبط الإداري أن تحرص على حمايته بحسبانه غاية من غاياته حتى لو لم يرد نص تشريعي يمنحها هذه السلطة، وذلك على أساس أن حماية المظهر الجمالي يمكن أن يمثل حماية للسكينة النفسية للأفراد والتي تمثل أحد مكونات السكينة العامة التي يجب على سلطات الضبط الإداري حمايتها حفاظاً على الاستقرار النفسي للمواطنين^[٨٠٤].

والملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي لم يكن يعترف في البداية لسلطات الضبط الإداري بسلطة حماية النظام العام الجمالي دون أن يكون هناك نص تشريعي يسمح لها بذلك، حيث قضى في حكمه الصادر في قضية (Leroy) الصادر في ١٩٢٨/٥/٢٨م^[٨٠٥] بأن السلطة القائمة على وظيفة الضبط الإداري لا يحق لها أن تستهدف صون المظهر المنسق والمحافظة على جمال الرواء إلا في الحالات التي ينص عليها القانون بنصوص قاطعة.

لكن قضاء مجلس الدولة تطوّر وعدل عن موقفه السابق ولاسيما منذ حكمه الصادر بتاريخ ١٩٣٦/١٠/٢٣م في القضية المعروفة باسم "اتحاد نقابات مطابع باريس"^[٨٠٦] حيث تتلخص وقائعها بأن الجهة الإدارية أصدرت لائحة ضبط تُحظر توزيع المنشورات والإعلانات على المارة في الشارع، خشية إلقائها بعد قراءتها مما يشوّه جمال الطرقات والأحياء، وقد قام اتحاد نقابات مطابع باريس بالطعن بعدم مشروعية القرار لمجاوزته الغرض المحدد لنشاط الضبط الإداري، لكن مجلس الدولة رفض الطعن، وأقرّ باعتبار المظهر الجمالي

^{٨٠٣} البناء، محمود عاطف (١٩٨٠). حدود سلطات الضبط الإداري. القاهرة. دار الفكر العربي. ص ٣٧٦.

^{٨٠٤} فوزي، صلاح الدين (١٩٩٨). المبادئ العامة للقانون الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٥٧.

⁸⁰⁵ C. E. 4-5-1928, Leroy, Rec. P590.

⁸⁰⁶ C. E. 23-10-1936, Union parisienne des syndicats de l'imprimerie, Rec. P906.

أحد أهداف الضبط الإداري وأعطى لهيئات الضبط الإداري سلطة إصدار لوائح ضبط إداري تستهدف المحافظة على رصف الطرقات وجمال الأحياء. واستقر هذا القضاء في الأحكام اللاحقة^[٨٠٧].

لكن لا بد من الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي رفض السماح لسلطات الضبط الإداري بالتدخل في المظهر الجمالي بصورة مجردة أو كهدف مستقل عن حماية النظام العام، حيث قضى بعدم مشروعية قرار العمدة باشتراط أعمال تشطيب خاصة بالجبانات من أجل المظهر الجمالي، حيث تبين للمجلس أن مثل هذه القرارات الضبطية لا تتعلق بالحفاظ على المظهر الجمالي في إطار حفظ النظام العام^[٨٠٨].

⁸⁰⁷ C. E. 23-11-1951, Societe nouvelle d' imprimerie et de publicite, R.D.P. 1951, P1089.

⁸⁰⁸ C. E. 8-2-1972, Chamber syndicale des enterprise artisanales du batiment de la Haut- Garonne, A.J.D.A. 1972, P250.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري المحلية

الفرع الأول

هيئات الضبط الإداري المحلية

تتنوع هيئات الضبط الإداري في فرنسا وتنقسم إلى ضبط إداري قومي يشمل جميع أنحاء الجمهورية الفرنسية (رئيس الجمهورية - رئيس الوزراء) وضبط إداري محلي يشمل النطاق الجغرافي للبلدة أو المحافظة (المحافظ - العمدة) ويغلب الطابع المحلي على وظيفة الضبط الإداري في فرنسا^[٨٠٩]، حيث يُمنح العمدة سلطات ضبط إداري عام يمارسها للحفاظ على النظام العام داخل البلدة وفقاً لقانون البلديات الصادر عام ١٨٨٤م والمعدّل بالقانون رقم ٨٢/٢١٣ لعام ١٩٨٢م وتظهر أهمية التفرقة في تحديد المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن سلطة الضبط الإداري، حيث تقع المسؤولية على الدولة في حال ممارستها عن طريق السلطة المركزية، وعلى المحافظة أو البلدة في حال ممارستها عن طريق السلطة المحلية. وهنا لا بد من التفرقة بين الهيئة القائمة على إجراء سلطات الضبط الإداري، وبين الأشخاص القائمين على تنفيذ إجراء الضبط الإداري، ذلك أن سلطة الضبط تمنح اتخاذ قرارات لائحية أو فردية للمحافظة على النظام العام، بينما الهيئة القائمة على تنفيذ إجراءات الضبط الإداري فهي ترتبط بمرافق الشرطة وتخضع للقوانين والقرارات التنظيمية المنظمة لهذه الهيئة، فمثلاً لا يحق للعمدة رئاسة قوات الشرطة القومية المكلفة بتنفيذ إجراءات الضبط الإداري، في حين أنه يملك إصدار لوائح ضبط أو قرارات فردية ضبطية للمحافظة على النظام العام^[٨١٠].

^{٨٠٩} المشرع الفرنسي جعل الاختصاص الأصل بالضبط الإداري للهيئات المحلية ولا يكون للسلطات المركزية إلا اختصاصات استثنائية وينص القانون، ويترتب على ذلك نتائج قانونية بأن تكون للهيئات المحلية الشخصية المعنوية المستقلة ومن ثم تكون هي المسؤولة عن كل ما يترتب على ممارستها لإجراءات الضبط الإداري. انظر: أبوراس، محمد الشافعي (د.ت). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٢٦٣.

^{٨١٠} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٥٨٣.

أما بالنسبة للمحافظ فوفقاً للمرسوم الصادر بتاريخ ١٤/٣/١٩٨٦م يعدُّ حاكم الإقليم ورئيس المجلس الشعبي للمحافظة هما سلطات الضبط العام داخل نطاق المحافظة، ويكون المحافظ مختصاً في الأمور الجوهرية والمحافظة على النظام العام داخل الإقليم، وله حق اتخاذ إجراءات الضبط الإداري التي يكون مجال تطبيقها يتجاوز حدود أكثر من بلدة واحدة^[٨١١]، كما منحه بعض التشريعات الخاصة سلطات ضبط خاصة كإصدار اللوائح والقرارات اللازمة للمحافظة على أمن وسهولة الملاحة في الأنهار والجداول والقنوات، كذلك ضبط الصيد في الغابات، وتنظيم المهن من حيث عدد ساعات العمل^[٨١٢].

بينما يمارس العمدة سلطات الضبط الإداري العام داخل نطاق البلدة التي يشرف عليها للمحافظة على النظام العام داخل البلدة، وهو يمارس هذه السلطات تحت رقابة حاكم الإقليم، ويحق لحاكم الإقليم القيام بتلك الأعمال إن كانت هناك إجراءات ضرورية للمحافظة على النظام العام داخل البلدة ولم يقدِّم العمدة باتخاذ تلك الإجراءات بعد تكليف من المحافظ، ومن ناحية أخرى يمارس العمدة سلطات الضبط الإداري بإجراءات تُنظَّم على مستوى الدولة^[٨١٣]. فالعمدة يكون له صفة ضابط البوليس القضائي وعلى أساس ذلك يمارس عدة اختصاصات قضائية تحت رقابة السلطة القضائية، وبالذات النيابة العامة، وكل المنازعات التي تثور بشأنها تخضع لاختصاص القضاء العادي، كما يستطيع العمدة أن يحقق في بعض الشكاوى بناءً على أمر المدعي العام وتحت إشرافه، وهو أيضاً يشارك في عمليات التحقيق الأولية في الجرائم المتلبس بها، حيث يباشر كل المعاينات الضرورية وينتهي دوره بحضور ممثل النيابة العامة بصفته ضابطاً للبوليس القضائي^[٨١٤].

ووفق قانون الإدارة المحلية في سورية فقد أكدت المادة ٤٤/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م على أن يتولى المحافظ اتخاذ التدابير التي يراها لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والأنظمة النافذة وفقاً لتعليمات وزير الداخلية وذلك في الأمور التي لا تدخل في اختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.

^{٨١١} انظر المادة ٢٢١٥/ الفقرة ١٥/ من القانون رقم ٨٢/٢١٣ لعام ١٩٨٢م.

^{٨١٢} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٩٥.

^{٨١٣} انظر المواد ٢٢١٢ - ٢٢١٤ - ٢٢١٥/ من القانون رقم ٨٢/٢١٣ لعام ١٩٨٢م.

^{٨١٤} Vedel, George (1968). Droit administratif. Op.cit. P718.

كذلك أُقرَّت للمحافظ صلاحية الاتصال مع النيابة العامة في المحافظة في القضايا التي لها مساس بالنظام العام وشؤون الأمن وسرعة تنفيذ الأحكام القضائية^[٨١٥]. أما بالنسبة لوظيفة الضابطة القضائية فقد أقرَّ القانون للمحافظ القيام بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرائم المشهود كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وله أن يأمر بإجراء التحقيق في الجرم غير المشهود عند الاقتضاء، وهو يؤدي وظيفته المتعلقة بالضابطة الإدارية بواسطة موظفي الإدارة العامة^[٨١٦] وقوى الأمن الداخلي^[٨١٧]، على ألا يؤدي ذلك إلى مخالفة تعليمات الجهة المركزية المختصة^[٨١٨]. ويساعد المحافظ كممثل للسلطة المركزية مدير المنطقة ومدير الناحية^[٨١٩].

وقد أناط قانون الإدارة المحلية في سورية بالمجالس المحلية العديد من وظائف الضابطة الإدارية في سبيل المحافظة على النظام العام واتخاذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ومنها تنظيم الحرف والصناعات، مراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة، مراقبة المواد الغذائية وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها، تأمين السير وتنظيمه والاهتمام باتخاذ أساليب الوقاية من الحرائق^[٨٢٠].

^{٨١٥} انظر القانون رقم ١٣/ الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢١م المتضمن تعديل بعض مواد المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م ولاسيما فيما يخص المادة ٤٥/ من المرسوم رقم ١٠٧/ المتعلقة باختصاصات المحافظ في نطاق الضبط الإداري وصلاحيته في اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام.

^{٨١٦} نصت المادة ٥١/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م على أن ينفذ مديرو المؤسسات وشركات القطاع العام والمشارك ومديرو فروعها في المحافظة ومديرو الأجهزة المحلية والمركزية والهيئات العامة والمديريات العامة طلبات المحافظ الخطية المتعلقة بالأمن العام والصحة العامة والراحة العامة على ألا تؤدي إلى مخالفة القوانين والأنظمة النافذة.

^{٨١٧} نصت المادة ٥٢/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م على أن تتخذ قوى الأمن الداخلي في المحافظة أوامر المحافظ. كما نصت المادة ٥٣/ من القانون ذاته على أن ينفذ الدفاع المدني في المحافظة أوامر المحافظ في أثناء السلم والحرب.

^{٨١٨} انظر المادة ٤٤/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠٠١م المتضمن قانون الإدارة المحلية.

^{٨١٩} نصت المادة ٧٧/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م على أن يتولى مدير المنطقة اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والأنظمة النافذة. كذلك نصت المادة ٧٩/ من المرسوم ذاته على أن مدير المنطقة مسؤول عن النظام العام في المنطقة وهو يمارس وظيفته المتعلقة بالضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرائم المشهود وفق الأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية ويأمر بإجراء التحقيقات في الجرائم غير المشهود عند الاقتضاء ويقوم أيضاً بوظيفته المتعلقة بالضابطة الإدارية بواسطة العاملين المختصين وقوى الأمن الداخلي. كما نصت المادة ٨٢/ من المرسوم التشريعي ذاته على أن يتولى مدير الناحية وظائف الضابطة العدلية والضابطة الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

^{٨٢٠} نصت المادة ٦١/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م على أن تتولى مجالس المدن والبلديات والبلديات مراقبة تنفيذ التعليمات الخاصة بتطبيق متطلبات الوقاية من الحرائق ضمن جميع الأبنية والمنشآت وجميع المشيدات في المحافظة وحسب نظام الوقاية من الحرائق المعتمد من نقابة المهندسين أصولاً... كذلك مراقبة التقيد بالأمن الصناعي والصحة والسلامة المهنية وعدم تلويث البيئة.

ولا شك أن الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في أداء الخدمات العامة يعني حتماً منح الوحدات الإدارية المحلية صلاحيات ضابطة فعلية، على أن يقتصر أثرها القانوني على الحدود الإقليمية للوحدة المحلية، وانطلاقاً من ذلك فليس للمجلس المحلي أن يتخذ تدابير ضابطة تنتج آثاراً خارج حدوده المكانية، كما لا يجوز للسلطة المركزية أن تصدر الصلاحيات الضابطة للمجالس المحلية التي خصّها القانون بها، ووفق ذلك ينبغي على السلطات المحلية أن تمارس سلطاتها الضبطية بشكل أكثر شدة من التدابير التي اتخذتها السلطة المركزية وليس أقل منها^[٨٢١].

وتستخدم هيئات الضبط الإداري العديد من الوسائل من أجل تحقيق غرضها في حماية النظام العام، وهي تختلف عن الوسائل والأساليب الأخرى التي تستخدمها السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصاتها. وسلطات الضبط الإداري تستخدم هذه الوسائل لكي تجبر بها الأفراد على احترام إرادتها، وهي تتمثل في: لوائح الضبط، الأوامر التنظيمية أو الأوامر الفردية، والتنفيذ المباشر^[٨٢٢].

كما تخضع إجراءات الضبط الإداري كسائر الأعمال الإدارية لقواعد المشروعية، حيث تخضع لرقابة القضاء للتأكد من أنها صدرت وفقاً للأشكال والإجراءات المقررة، وتحقيقاً للهدف الذي من أجله مُنحت سلطة الضبط الإداري، إلا أن هذه المشروعية قد يرد عليها بعض الاستثناءات في ظروف معينة تُمنح بموجبها سلطات الضبط الإداري سلطات استثنائية مؤقتة تجاه حقوق وحريات الأشخاص، وبناءً على ذلك سنقوم بدراسة الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، بالإضافة إلى المسؤولية الإدارية للوحدات المحلية عن أعمال الضبط الإداري سواء كانت هذه المسؤولية قائمة على أساس الخطأ أم دون خطأ.

^{٨٢١} نحيلي، سعيد. الحسن، عيسى (٢٠٠٧). القانون الإداري - النشاط الإداري. مرجع سابق. ص ١٤٧.

^{٨٢٢} الطماوي، سليمان (١٩٨٤). الوجيز في القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٥٨٩.

الفرع الثاني

دور الرقابة القضائية في تنظيم قرارات الضبط الإداري المحلية

إذا كانت إجراءات الضبط الإداري تخضع شأنها شأن سائر الأعمال الإدارية لقواعد المشروعية، إلا أن طبيعة سلطة الضبط الإداري وما تقتضيه من موازنة بين الحرية والنظام، تضيف على النظام القانوني لتدبير الضبط الإداري طابعاً خاصاً في كثير من النقاط، وعلاوة على ذلك فإن قرارات الضبط الإداري تتشكل وفقاً للضرورات العملية، من خلال تنظيم ممارسة الحريات عن طريق وضع القيود والضوابط لممارستها، بالمقابل ما تتمتع به من سلطة تقديرية أو اختصاص مقيد، وفيما تستهدف من غاية مخصصة من غايات المصلحة العامة وهي المحافظة على النظام العام، وفي قواعد المسؤولية عن أعمال الضبط الإداري، بالإضافة إلى ذلك يظهر الطابع الخاص في طريقة تفسير النصوص التشريعية واللائحية المتعلقة بسلطة الضبط. إذاً يتعين أن يتجه التفسير إلى تغليب الحرية مع الأخذ بالحسبان أن إجراءات الضبط تتفاوت في مواجهة الحريات، وهي تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، ونتيجة هذه الأهمية كان الاتجاه الفقهي والقضائي دائماً يحاول التوفيق بين المصلحتين، الحرية الفردية من جهة، والنشاط الضبطي من جهة أخرى. مع ملاحظة أنه كلما توسّع القضاء في منح الإدارة حرية في ممارسة سلطات الضبط الإداري كلما أخضع الإدارة في ممارستها لهذه السلطات لأكثر قدر ممكن من الرقابة^[٨٢٣].

وهذا يعود _كما أشرنا سابقاً_ إلى أهمية وخطورة قرارات الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة. ويمكن تقسيم هذه الرقابة القضائية إلى قسمين: الرقابة على المشروعية الخارجية من خلال فحص العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري لمعرفة فيما إذا صدر من السلطة المختصة ووفق الشكل المقرر له قانوناً، والنوع الثاني من الرقابة هو الرقابة على المشروعية الداخلية من خلال فحص العناصر الموضوعية لقرار الضبط الإداري. ونلاحظ أن القضاء الإداري الفرنسي قد أقرّ بحق مراقبة تصرفات الإدارة

^{٨٢٣} انظر في هذا المعنى:

Castagnè, J.(1964). le Contrôle Juridictionnel de légalité des actes de police administratif. Op.cit. P23.

المتعلقة بالضبط الإداري مراقبة ملائمة بالإضافة إلى مراقبة المشروعية، بحيث أصبح يزن القرار الضبطي بميزان الملائمة توصلاً لمدى مناسبته للخطر الذي يواجهه، ولقد كان الحكم الصادر في قضية (Abbe Constantin et autres) عام ١٩١٦م بمثابة حجر الأساس في هذا الاتجاه، والذي تتلخص وقائعه بأن عمدة إحدى القرى أصدر قراراً بإلزام الكنائس بعدم دق أجراسها إلا لمدة تتراوح بين ثلاث وخمس دقائق، وقد طعن بهذا القرار على أساس أنه يمس بمشاعر المؤمنين، وانتهى القضاء إلى إلغاء القرار بحسبان أنه وإن كان للقرار غاية مشروعة هي المحافظة على السكينة العامة، إلا أن ذلك لا يتناسب مع ما ينزله القرار من إيذاء روحي ونفسي^[٨٢٤].

وفي حكم حديث نسبياً أقام عمدة مدينة (Cournon d'Auvergne) أمام قاضي الأمور المستعجلة بمجلس الدولة طعناً على حكم قاضي الأمور المستعجلة بالمحكمة الإدارية (de Clermont-Ferrand) يطلب فيه إلغاؤه فيما تضمنه من وقف تنفيذ قراره بوقف عرض مسرحية مقرر عرضها بتاريخ ٢٠١٥/٢/٦م في هذه المدينة، وإلزام العمدة بعدم التعرض للمسرحية في صالة (Zenith de Cournon) وأبدى الطاعن تبياناً لطعنه أن القرار يتفق وصحيح حكم القانون، ولا يحمل في طياته أي اعتداء أو تعدد واضح على الحريات العامة للتعبير عن الرأي والاجتماع، وأن منع العرض المسرحي هو الوسيلة الوحيدة للمحافظة على النظام العام. وانتهت المحكمة إلى أن العرض المسرحي محل الطعن تم عرضه في عدة مناسبات ولم يثر أي اضطرابات في النظام العام بسبب محتواه، فضلاً عن أن هذا القرار يترتب عليه اعتداء خطير وواضح على حرية التعبير والاجتماع، و بناءً عليه حكمت المحكمة برفض الطعن^[٨٢٥].

وقد لاحظنا من خلال بحثنا لمبدأ المشروعية أنه يعدُّ من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في كل دول العالم، وذلك بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة، لذلك وفقاً لمبدأ المشروعية تلتزم سلطة الضبط الإداري بقواعد القانون فيما تصدره من أعمال، وتندرج هذه القواعد بشكل

^{٨٢٤} أبوراس، محمد الشافعي (د.ت). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٢٧٢.

⁸²⁵ C. E. 2-11-2015, Cournon d'Auvergne, Lebon, n387726.

هرمي بحيث تكون القاعدة الأعلى مُلزِمة للقاعدة الأدنى، سواء كان تدرُّجاً موضوعياً بأن تكون القاعدة العامة التنظيمية واجبة النفاذ في مواجهة القرارات الفردية، أو تدرُّجاً شكلياً بالاعتماد على صفة الهيئة العامة التي تصدر القاعدة القانونية ومكانتها من تدرُّج الهيئات العامة في الدولة، وكذلك يعتمد على الإجراءات والأشكال المقررة قانوناً لإصدار هذه القاعدة بغض النظر عن فحواها وطبيعتها الذاتية، بناءً على ذلك لا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تخالف فيما تصدره من إجراءات قاعدة دستورية أو تشريعية أو لائحية صادرة من سلطة أعلى من السلطة التي تتخذ الإجراء^[٨٢٦].

لكن هذا بالمقابل لا يعني أن مبدأ المشروعية ينطوي على مصادرة للنشاط الإداري، بل إنه يتلاءم ويتوافق مع حاجات الإدارة في تحقيق أهدافها وغاياتها، ولا سيما إذا تعرضت لظروف استثنائية تعطيها الحق بأن تخرج على هذه القواعد، تفضيلاً لحماية النظام العام على تقييد الحرية الفردية، لذا نجد أن بعض قرارات الضبط غير المشروعة في الظروف العادية يعدُّها القضاء مشروعة إذا ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام في الظروف الاستثنائية، بالإضافة إلى أنه يمكن أن تصدر بعض قرارات الضبط الإداري غير مستندة إلى قاعدة أعلى تجيزها سواء كانت تشريعية أو لائحية وذلك تحقيقاً لمتطلبات حفظ النظام العام^[٨٢٧].

فأهداف الضبط الإداري تعدُّ أهدافاً مخصصة وليس للإدارة أن تخرج عنها أو تتخذ منها ستاراً للوصول إلى أهداف أخرى، سواء كانت هذه الأهداف مشروعة أم غير مشروعة، وإلا كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، بمعنى أن قرارات الضبط الإداري يجب أن تستهدف المحافظة على النظام العام بمفهومه المتعارف عليه، ولا يحق لهيئات الضبط الإداري تحقيق غاية أخرى ولو كانت تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة^[٨٢٨]. بناءً على ذلك لا يجوز استخدام أساليب الضبط الإداري في تحقيق أغراض اقتصادية أو اجتماعية، بل لا بد أن تتقيد غاية الضبط الإداري بمفهوم حفظ النظام العام، مع تمتع الهيئات القائمة بسلطات تقديرية قد تتسع أحياناً في

^{٨٢٦} الجرف، طعيمة (١٩٧٦). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون. مرجع سابق. ص ١٣ وما بعدها.

^{٨٢٧} Castagnè, J. (1964). le Contrôle Juridictionnel de légalité des actes de police administratif. Op.cit.

P40.

^{٨٢٨} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٣٥١.

الظروف الاستثنائية، لكن مع خضوع هذه السلطات لرقابة القضاء للتأكد من عدم إساءة استعمال السلطة، بمعنى أن الغاية دائماً هي الحد الخارجي للسلطة التقديرية، والقضاء يشير إلى أن هذا الحد هو عدم الانحراف بالسلطة عن الغاية المخصصة لها، كما لو مُنحت الإدارة سلطة الاستيلاء على بعض الأماكن المبنية لتخصيصها كأماكن للتعليم أو لإسكان الأسر التي لا مأوى لها، فلا يجوز استعمال سلطة الاستيلاء إلا لتحقيق هذه الأغراض^[٨٢٩].

ونلاحظ في إنكلترا بالإضافة لوسيلة الدعوى القضائية يوجد ما يسمى بالأوامر القضائية، وهي تستعمل استعمالاً شائعاً في حالات تعرّض الوحدات المحلية لملكية الأفراد وما يتفرع عنها من حق الاستعمال والسكن وغيرها، أو التصرفات التي من شأنها الإضرار بالصحة العامة أو الأمن العام أو السكينة العامة، وتسمى بحالات التدخل الضار في حرية وحقوق الأفراد، وهذه الأوامر القضائية لا تقتصر على حالات إساءة استعمال الوحدات المحلية لسلطتها، بل تستعمل كذلك كسلاح في يد تلك الوحدات لمنع الأفراد من مخالفة القوانين. وهذه الأوامر تقوم على مبادئ العدالة والأخلاق، وهي تعدّ وسائل تقديرية ذات طبيعة قضائية، وتُباشَر طبقاً لمبادئ مستقرة وثابتة، ويجوز للمحكمة أن تمتنع عن إصدارها إذا كان للمدعي وسيلة أخرى لتعويض الضرر، أو إذا كان قد تأخر في طلب الأمر، أو عجز لأي سبب عن إقناع المحكمة بعدالة مطلبه. وتؤدي هذه الأوامر دوراً بديلاً لدعاوى التعويض، وقد تكون في حالات كثيرة أكثر فائدة للمدعي من الدعوى التعويضية المدنية، إذ تحميه من وقوع الضرر بإيقاف الفعل أو التصرف الضار قبل إتمامه، وهذا يتطلب من المحكمة عند إصدار الأمر أن تبحث صحة أو مشروعية العمل الصادر من قبل الوحدة المحلية وأن تمنع استمراره إذا كان قد بدأ تنفيذه^[٨٣٠].

وتبدو أهمية الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة من خلال ذلك التلازم الحتمي بين عنصر الغاية من إجراء الضبط الإداري، وبين انعدام ركن السبب في ذلك القرار، خاصة أن عيب الانحراف في حقيقته ليس إلا عيباً في الاختيار، وهذا بالتالي يعكس تلازماً بين الانحراف والسلطة التقديرية التي تتجلى معالمها في

^{٨٢٩} البنا، محمود عاطف (١٩٨٠). حدود سلطات الضبط الإداري. مرجع سابق. ص ٣٧٦.

^{٨٣٠} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٠٤.

ركني السبب والمحل، فإذا كان العيب الملازم لركن المحل هو عيب مخالفة القانون فلا يتبقى إذاً من طرف تلك العلاقة سوى ركن السبب، وبناءً عليه فلا يمكن للقاضي الإداري أن يصل إلى تقرير عيب الانحراف قبل أن يجري بحثاً دقيقاً وشاملاً لركن السبب في القرار الإداري، وفي هذه الحالة لا أهمية لسوء النية أو حسن النية في تقرير عيب الانحراف، لأن الرقابة على هذا العيب إنما هي رقابة على الجانب الموضوعي وليست على الجانب الشخصي، بالإضافة لذلك يجب على قرار الضبط الإداري ألا يستهدف المصلحة العامة فحسب، بل كذلك الهدف الخاص الذي عيّنه له القانون عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف، فإذا خرج عن هذه الغاية ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة كان القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة^[٨٣١]. وحالات الانحراف بالإجراء الضبطي يمكن أن تأتي في صورتين وفق الآتي:

*الصورة الأولى: استعمال سلطة الضبط الإداري لتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام.

وفق هذه الصورة فإن الهيئة العامة القائمة على سلطات الضبط الإداري تستهدف غرضاً آخر بعيداً عن النظام العام أو المصلحة العامة، وإن كان يزعم في تدخّله حفظ النظام العام، لكنه يستخدم سلطات الضبط الإداري لتحقيق أغراض خاصة تستهدف المصلحة الشخصية، سواء كانت الغاية تحقيق نفع شخصي، أو الانتقام، أو المحاباة، أو لتحقيق أغراض سياسية أو حزبية أو غير ذلك، مما لا يتصل بوظيفة الضبط الإداري^[٨٣٢].

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية قرارات الضبط الإداري التي تتخذها سلطات الضبط لتحقيق منافع شخصية بعيدة عن النظام العام والمصلحة العامة، معتبراً أن مثل هذه القرارات تفقد صفتها كقرارات إدارية وتصبح مجرد أعمال مادية. ومن الأمثلة على هذه القرارات حكمه بتاريخ ١٤/١/١٩١٠م بإلغاء قرار عمدة إحدى البلديات والذي علّق فيه ترخيص إقامة احتفال بأحد الأعياد على شرط عدم تعيين شخص محدد هو أحد

^{٨٣١} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٣٥٢. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري. ٣.

مرجع سابق. ص ٣٢٩.

^{٨٣٢} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٣٩١.

خصومه أميناً عاماً لصندوق اللجنة المنظمة للاحتفال^[٨٣٣]. وأيضاً حكمه بتاريخ ١٩٣٣/٧/٢٢م والذي قضى فيه بإلغاء قرار عمدة إحدى البلديات بمنع جمعية موسيقية من ممارسة نشاطها في الطريق العام حيث تبين أن ذلك كان يهدف لمحاباة جمعيات أخرى منافسة لها وليس حفظ النظام العام^[٨٣٤]. وكذلك حكمه بتاريخ ١٩٧٥/١/٢٢م والذي قضى فيه بإلغاء قرار عمدة إحدى البلديات بمنع الباعة المتجولين من ممارسة تجارتهم إلا في السوق المخصص لهم في الميدان العام في البلدة وفي صباح كل أسبوع فقط، حيث تبين أن القرار كان يبغي حماية مصالح تجار المنطقة وليس الحفاظ على المرور والنظام داخل البلدة^[٨٣٥].

*الصورة الثانية: الانحراف الناشئ عن قاعدة تخصيص الأهداف.

فإذا اتخذت الإدارة قرارها لتحقيق أغراض غير تلك التي قصدتها المشرع من خلال منحها لسلطة الضبط الإداري، ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام، ذلك أن سلطة الضبط الإداري تمارسها الإدارة بغية تحقيق هدف خاص هو المحافظة على النظام العام المتمثل بـ (الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة) وبالتالي إذا ما استخدمت هذه السلطات لتحقيق أغراض أخرى، كانت قراراتها غير مشروعة لخروجها عن أهدافها المحددة.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Schwartz) بإلغاء قرار محافظ (Bas-Rhin) بتقرير المنفعة العامة للأرض المملوكة للسيد (Schwartz) وآخرين لإنشاء ملاهي وحمام سباحة، حيث تبين للمجلس مخالفة القرار الضبطي لقاعدة تخصيص الأهداف، ذلك أن القرار لم يهدف إلى تطهير المنطقة من الناحية الصحية، وإنما كانت غايته تطوير أنشطة الترفيه بالبلدية^[٨٣٦]. وكذلك قضى بعدم مشروعية قرار عمدة إحدى البلديات بالحظر على المستحمين خلع وارتداء ملابسهم على الشاطئ أو في أي مكان آخر غير منشآت

⁸³³ C. E. 14-1-1910, Geraud, Rec. P23.

⁸³⁴ C. E. 22-7-1933, Dejuves, Rec. P844.

⁸³⁵ C. E. 22-1-1975, Vallon-Pont -d'arc, E.D.C.E. 1975, P43.

⁸³⁶ C. E. 3-10-1980, Schwartz, E.D.C.E. 1980, P353.

الاستحمام، حيث تبين للمجلس أن سبب القرار لم يكن المحافظة على الآداب العامة، وإنما استهدف مصلحة مادية للبلدية عن طريق تأجير كبائن ومنشآت البلدية^[٨٣٧].

فالتدبير الضبطي قد يستهدف رعاية المال العام ما يؤدي إلى تعطيل ممارسة الحريات العامة، لكن في المقابل قد يستهدف تحقيق أغراض مالية لتخفيف أعباء الإدارة المالية أو زيادة مواردها المالية، ولذلك فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية قرار العمدة تحديد حركة المرور وتقليلها بقصد تخفيض المصروفات التي تقتضيها صيانة الطرق العامة في الميزانية، كذلك قضى بعدم مشروعية قرار العمدة بمنع البيع في البلدة بسيارات البضائع، حيث ثبت من الوقائع المعروضة على المحكمة أن العمدة كان يهدف إلى حماية التجارة المحلية وليس تأمين حركة المرور أو حماية الصحة العامة^[٨٣٨].

وفي مقابل ذلك ومن قبيل الاستثناء فقد سمح مجلس الدولة الفرنسي للعمدة رئيس المجلس البلدي باستخدام سلطته في الضبط الإداري لتحقيق مصلحة مالية للبلدية وزيادة مواردها، كأن يفرض بعض الرسوم المالية في سبيل الحصول على أحد التراخيص، أو لاستخدام بعض عناصر المال العام كأن يفرض خلع الملابس على شاطئ البحر في وحدة أنشأتها البلدية على الشاطئ ويكون غرضه تدعيم خزانة البلدية، وهذا الاستثناء محدود بالمجالس البلدية نظراً لكثرة أعبائها وقلة مواردها المالية نسبياً^[٨٣٩].

⁸³⁷ C. E. 4-7-1924, Beaugé, Rec. P641.

^{٨٣٨} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". ص ٣٩٥.

^{٨٣٩} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠١٢). النظرية العامة للقانون الإداري. مرجع سابق. ص ٢٣٠.

المبحث الثاني

المسؤولية الإدارية لوحدات الإدارة المحلية في نطاق الضبط الإداري

تمهيد وتقسيم

تقوم مسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمالها الإدارية على غرار القانون المدني وذلك على أساس الخطأ، وإن كان الخطأ في مجال القانون العام يختلف عنه في مجال القانون المدني، فضلاً عن ذلك فإن المسؤولية الإدارية تخضع لنظرية قضائية مرنة، أي أن قواعدها متغيرة غير مستقرة، فهي متطورة بشكل دائم تبعاً للظروف، بهدف تحقيق العدالة بين مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد، فالأصل إذاً أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها الإدارية تقوم على أساس الخطأ والتي أرسى مجلس الدولة الفرنسي أركانها وهي، الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، وكذلك ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر وتحمل التبعة، من خلال المساواة أمام التكاليف العامة بصفة استثنائية، حيث تُسأل الإدارة وفق هذه النظرية عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء تصرفات سلطات الضبط، دون الحاجة إلى تكليف المضرور أو طالب التعويض أن يثبت خطأ الإدارة.

ولا بد من الإشارة إلى أن دعوى التعويض تقوم بدور تكميلي بالنسبة للحماية التي يسبغها قضاء الإلغاء بما يحقق حماية حقوق الأفراد، خاصة بالنسبة للتعويض عن الأضرار التي تصيبهم جراء صدور قرارات إدارية غير مشروعة في مواجهتهم، وأيضاً تتجلى أهمية دعوى التعويض عندما يكون سلوك طريق دعوى الإلغاء غير مجدٍ، أو لفوات ميعاد دعوى الإلغاء، أو نتيجة تحصين القرار الإداري بنص يحظر الطعن عليه بالإلغاء، أو أن تصرف الإدارة كان عبارة عن عمل مادي وتم تنفيذه بالفعل كقرار إزالة بطريق الخطأ، وبالتالي تكفل دعوى التعويض فرض رقابة القضاء على الأعمال المادية التي تقوم بها جهة الإدارة، ولا سيما أن نطاق دعوى الإلغاء يقتصر على القرارات الإدارية.

بناءً على ما سبق سنقوم باستعراض مسؤولية وحدات الإدارة المحلية في نطاق الضبط الإداري سواء كانت هذه المسؤولية قائمة على أساس الخطأ أم دون خطأ وذلك في المطالب الآتية:

المطلب الأول: ماهية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وطبيعة الاعتداء المادي.

المطلب الثاني: مسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري على أساس الخطأ.

المطلب الثالث: مسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري دون خطأ.

المطلب الأول

ماهية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وطبيعة الاعتداء المادي

في البداية لا بد من الإشارة إلى أن الخطأ كأساس للمسؤولية يقوم على تحمّل مرتكب الفعل الضار لنتائج تصرفه، وهذا التوصيف لا ينفرد به القانون الإداري بل يشترك مع القانون المدني في المفهوم ذاته، لكن ما يميّز القانون الإداري هو اختلاف قواعد المسؤولية الإدارية عن القواعد التي تحكم المسؤولية المدنية، ولاسيما فيما يخص التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي. لذلك كان لزاماً في البداية الحديث عن مفهوم الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وحيث أن الثابت أن القضاء الإداري لم يضع تعريفاً محدداً للخطأ الذي يستوجب مسؤولية الإدارة وترك هذه المهمة للاجتهادات القضائية والفقهية.

الفرع الأول

مفهوم الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

تعدّ الأشخاص الإدارية أشخاصاً معنوية وليست طبيعية لذلك فإنه لا يمكن تصوّر أنها تقوم بارتكاب الأخطاء بذاتها، وإنما الذي يقوم بهذه الأخطاء هم موظفوها وعمالها، وبناءً على ذلك يقوم القضاء الإداري بتحديد المسؤول عن تعويض الضرر الناجم عن الخطأ استناداً إلى نوع الخطأ المرتكب إن كان شخصياً أم مرفقياً^[٨٤٠]، وتأتي أهمية التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي^[٨٤١] بهدف معالجة الكثير من المشاكل والصعوبات التي تثور في نطاق مسؤولية السلطة الإدارية عن الأعمال الإدارية ولاسيما في مجال الضبط الإداري، وتتعدد

^{٨٤٠} أبوراس، محمد الشافعي (٢٠١٠). القضاء الإداري. بلا دار نشر. ص ٣٢.

^{٨٤١} يعدّ أول حكم أنشأ التفرقة الجوهرية بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي هو حكم محكمة التنازع الفرنسية (Pelletier) بتاريخ ١٨٧٣/٧/٣٠ وفيه قررت محكمة التنازع أنه يجب التفرقة داخل عموم موظفي الإدارة بين الخطأ الشخصي الذي ينسب للموظف ويكون منفصلاً عن السير العادي للمرفق، وبين الخطأ المرفقي الذي يرتكبه الموظف ولكن ليس منفصلاً عن المرفق بل ينسب إلى عدم انتظام سير المرفق العام، وقد ترتب على هذا الحكم نتيجة مهمة وهي اختصاص القضاء العادي بدعاوى الأخطاء الشخصية للموظفين ويطبق فيها القانون المدني، في حين يختص القضاء الإداري بالدعاوى عن الأخطاء المصلحية طبقاً لقواعد القانون العام. انظر: عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات. مرجع سابق. ص ٢٣٨. انظر أيضاً: عوايدي، عمار (١٩٩٨). نظرية المسؤولية الإدارية. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. ص ١٢٣.

المعايير التي يتم من خلالها التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ويمكن أن نجمل هذه المعايير وفق الآتي:

١ - معيار الأهواء الشخصية: يعدُّ الخطأ شخصياً وفق هذا المعيار عندما يكون مطبوعاً بطابع شخصي، بحيث يكشف الإنسان فيه عن أهوائه ورغباته وعدم تبصُّره، بمعنى أنه الخطأ الذي يُرتكب بسوء نية وبدافع الفائدة الشخصية، أو بهدف المحاباة أو الانتقام. بينما يكون الخطأ مرفقياً إذا لم يكن مطبوعاً بطابع شخصي، بل عبارة عن تصرف موظف عادي قد يخطئ وقد يصيب^[٨٤٢].

وبحسب الفقيه الفرنسي (Laferriere) والذي نادى بهذا المعيار ولاسيما في قضية (Laumannier)^[٨٤٣] فإنه يركِّز على عنصر القصد، بمعنى أن البحث يكون وراء نية الموظف، فيما إذا كان يستهدف الصالح العام أو الإضرار بالغير أو تحقيق منافع شخصية. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Patier) بأن الخطأ الشخصي للموظف لا يحتّم مسؤولية الإدارة إذا كان مصحوباً بنية الانتقام وإلحاق الأذى بالغير، حيث قضى بمسؤولية رجل الشرطة المدنية عندما قتل طفلاً بسلاح الخدمة، فقد توافرت لدى الشرطي نية الانتقام لأسباب شخصية لا ترتبط بالخدمة^[٨٤٤].

إذاً فالخطأ الشخصي وفق هذا المعيار هو الخطأ الذي تظهر فيه شخصية الموظف ويكون ذلك في حال ثبوت نيته، أما الخطأ المرفقي فهو الخطأ الذي لا يزيد عن المخاطر العادية للوظيفة ويُرتكب بحسن نية. لكن ما يؤخذ على هذا المعيار أن الخطأ غير المقصود لا يعدُّ خطأً شخصياً مهما بلغت جسامة هذا الخطأ أو الرعونة التي ارتكبتها الموظف، بالإضافة إلى أن هذا المعيار ليس من السهل تطبيقه، فإثبات سوء النية أو حُسْنها

^{٨٤٢} النادي، محمد فؤاد (١٩٩٨). القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام القضائية. مرجع سابق. ص ٤٣٤. انظر أيضاً:

الطماوي، سليمان (١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. القاهرة. دار الفكر العربي. ص ١٢٥.

^{٨٤٣} Laferriere, concl, sur T. C. 5 mai 1877, Laumannier – carriol... مشار إلى ذلك لدى: الوكيل، محمد محمد

مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٥٠٣.

^{٨٤٤} أبوفخر، مجدي منصور (٢٠١٧). إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٥٠.

يعدُّ أمراً عسيراً يصعب إثباته، وبطبيعة الحال فإن تطبيقه يتوقف على دراسة الحالة النفسية للموظف، مما يحدو بالقاضي إلى أن يلجأ للظروف المحيطة لاستخلاصها^[٨٤٥].

٢ - معيار الخطأ المنفصل عن أعمال الوظيفة: وفق هذا المعيار يعدُّ الخطأ شخصياً إذا أمكن فصله عن أعمال الوظيفة سواء مادياً أم معنوياً، بينما يكون الخطأ مرفقياً إذا كان يدخل ضمن أعمال الوظيفة ولا يمكن فصله عنها، بمعنى أن العمل يمكن فصله إذا كانت الوظيفة لا تتطلبه، وقد نادى بهذا المعيار الفقيه الفرنسي (Hauriou)^[٨٤٦]

ويعدُّ العمل منفصلاً انفصلاً مادياً عن الوظيفة إذا كانت واجبات الوظيفة لا تتطلب القيام به أصلاً، كما لا يمكن وضعه في إطار التعليمات والقواعد التي تحكم عمل المرفق العام، ومثال ذلك قيام أحد العمد بنشر إعلانات في قريته بأن أحد التجار قد شُطب اسمه من قائمة الناخبين لأنه قد حُكم بإفلاسه، فرفع اسم الشخص من جدول الناخبين يدخل في واجبات وظيفة العمدة، أما الإعلان عن سبب رفع الاسم وهو إفلاس التاجر فإن هذا الأمر لا علاقة له بواجبات وظيفة العمدة^[٨٤٧]. أما الخطأ المنفصل انفصلاً معنوياً عن الوظيفة فإنه يتحقق إذا كان العمل يبدو في الظاهر أنه يدخل في نطاق الوظيفة العامة، إلا أن الموظف قصد به إحداث ضرر للغير، كصدور قرار ضبط إداري مخالف للمشروعية أو مجاوزاً للسلطة بصورة واضحة تبرز نية وإرادة الموظف، بمعنى أن العمل يدخل ضمن واجبات الوظيفة من الناحية المادية ولكن لأغراض أخرى غير تلك التي استخدم لتحقيقها، كأن يقوم العمدة بقرع أجراس الكنائس احتفالاً بمأتم مدني لا تقرر له الأجراس (قضية Prefet de la cote d'or)^[٨٤٨].

^{٨٤٥} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مطبعة الإسراء. ص ٩٨. انظر أيضاً: عوايدي، عمار (١٩٩٨). نظرية المسؤولية الإدارية. مرجع سابق. ص ١٣٧. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٣٦٧.

^{٨٤٦} الطماوي، سليمان (١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. مرجع سابق. ص ١٢٦. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد (٢٠٢١). المرجع السابق. ص ٣٦٩.

^{٨٤٧} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات. مرجع سابق. ص ٢٤٠.

^{٨٤٨} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). المرجع السابق. ص ٩٨. انظر أيضاً: أبوراس، محمد الشافعي (٢٠١٠). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٣٥. انظر أيضاً: رسلان، أنور أحمد (٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٦٨٧.

وهذا المعيار أيضاً لم يسلم من النقد، حيث أنه يوسّع من دائرة الأخطاء الشخصية في بعض الأحيان، فهو يجعل كل خطأ منفصل عن أعمال الوظيفة خطأً شخصياً مهماً كان صغيراً، بالمقابل لا يأخذ بالحسبان الأخطاء الجسيمة التي يرتكبها الموظف والتي يجب أن يُسأل عنها دون الإدارة، وهو بذلك يخالف ما استقر عليه القضاء بأن الأفعال التي تكوّن جرماً لا يدرجها القضاء في قائمة الأخطاء الشخصية بصورة مطلقة^[٨٤٩].

٣ - معيار الهدف: يقوم هذا المعيار على أساس الغاية من التصرف الإداري الخاطئ، فإذا كان الموظف تصرف بحُسن نية لتحقيق أهداف الوظيفة يعدّ خطؤه مرفقياً، أما إذا كان هدفه تحقيق غايات شخصية مستغلاً سلطات الوظيفة عندها يكون خطؤه شخصياً، وقد نادى بهذا المعيار الفقيه الفرنسي (Duguitt) بحيث يتم التركيز وفق هذا المعيار على تداخل الخطأ الصادر من الموظف مع العمل الوظيفي، أي التمييز بين الخطأ المتداخل والخطأ المنفصل، فإذا كان الموظف يهدف إلى تحقيق هدف غريب عن الوظيفة كان خطؤه شخصياً ويرتب مسؤوليته وحده دون مسؤولية الإدارة، بمعنى أن الخطأ المنفصل هو ذلك الخطأ الذي يستند إلى بعض التصرفات التي تصدر بمناسبة العمل الإداري ولكنها منفصلة عنه، مما يفقدها طابعها الإداري سواء من حيث الموضوع أو من حيث الهدف^[٨٥٠].

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المعيار في قضية (Zimmermann) حيث اعتبر أن عمل الإدارة المتمثل بإضفاء صفة المال العام على الملك الخاص هو خطأ مرفقي بحسبان أن هدف الإدارة كان الاستفادة من هذه الأموال^[٨٥١].

^{٨٤٩} عوايدي، عمار (١٩٩٨). نظرية المسؤولية الإدارية. مرجع سابق. ص ١٣٨. انظر أيضاً: الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة

الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٥٠٥.

^{٨٥٠} النادي، محمد فؤاد (١٩٩٨). القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام القضائية. مرجع سابق. ص ٤٣٥. انظر أيضاً:

رسلان، أنور أحمد (٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٦٨٩. انظر أيضاً: الطماوي، سليمان (١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء

التعويض وطرق الطعن بالأحكام. مرجع سابق. ص ١٢٧.

^{٨٥١} تتلخص وقائع القضية في أن عمال الإدارة استخرجوا الأحجار اللازمة لأعمال الصيانة من الأملاك الخاصة المسوّرة بسور حديدي، ولكي تعطي الإدارة المشروعية لتصرفاتها وتحمي عمالها، أصدرت قراراً بإضفاء صفة المال العام على الأملاك الخاصة، فحكم مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء هذا القرار. حكم مجلس الدولة الفرنسي C. E. 27-2-1903, Zimmermann, R.P. 478, s1905, not - Hourio. لى: أبوفخر، مجدي منصور (٢٠١٧). إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٥١. ومشار إليه أيضاً لى: عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات. مرجع سابق. ص ٢٤٠.

بينما يكون الخطأ المتداخل نتيجة الخروج عن الموضوع الذي يتمثل في صدور قرار ضبط إداري مخالف للقانون، فمثلاً قرار عمدة بهدم حائط أقامه أحد الأفراد على حافة مجرى مائي، يعدّ مخالفاً لسلطاته المقررة بشأن هدم الجدران الآيلة للسقوط، كما يمثل خروجاً عن هدف الضبط الإداري، فأراد بذلك تحقيق غاية بعيدة عن الغايات التي تستهدف المحافظة على النظام العام^[٨٥٢].

وقد تعرّض هذا المعيار للنقد أيضاً حيث أنه يضيق دائرة الخطأ الشخصي على حساب الأخطاء المرفقية، لأن الخطأ الشخصي وفق هذا المعيار يستلزم سوء النية، في حين إذا ارتكب الخطأ بحسن نية اعتبر خطأ مرفقياً لا يُسأل عنه الموظف مهما بلغت جسامته، وبالتالي فهذا المعيار يعفي الموظف العام من كل مسؤولية في كل مرة لا يكون لديه سوء نية، وهذا الأمر قد يخالف الواقع في كثير من الأحيان^[٨٥٣].

٤ - معيار جسامّة الخطأ: يميّز هذا المعيار بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي على أساس درجة جسامّة الخطأ، وقد نادى بهذا المعيار الفقيه الفرنسي (Jeze) حيث يعدّ الخطأ شخصياً إذا بلغ حداً من الجسامّة لا يمكن معه اعتباره من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف العام أثناء قيامه بأعباء وظيفته، بمعنى أن جسامّة الخطأ قد تصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة العقاب، وهذا المعيار يتطلب توافر سوء النية لدى الموظف، وبالتالي فهذا الاتجاه يجد مصدره عندما يقع الموظف في خطأ جسيم في تفسيره للوقائع التي تبرر قيامه بالتصرف، أو في فهمه لنصوص القانون الذي يعطيه الحق في التصرف إلى الحد الذي يمكن القول معه إنّه لم يتجاوز فقط حدود سلطته، وإنما وصل إلى حد التعسف في استعمال سلطته. أما الخطأ المرفقي وفق هذا المعيار فهو الخطأ البسيط الذي يتعرض له الموظف عادة أثناء القيام بواجباته الوظيفية^[٨٥٤].

وقد تعرّض هذا المعيار للنقد أيضاً لأنه لا يتفق مع ما جرى عليه القضاء الإداري، بحسبان بعض الأخطاء شخصية رغم عدم جسامتها، واعتباره بعض الأخطاء الجسيمة مرفقية متى كان التصرف الذي قام به

^{٨٥٢} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات. مرجع سابق. ص ٢٤١.

^{٨٥٣} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٠٠.

^{٨٥٤} أبوراس، محمد الشافعي (٢٠١٠). القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٣٤. انظر أيضاً: النادي، محمد فؤاد (١٩٩٨). القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام القضائية. مرجع سابق. ص ٤٣٥. انظر أيضاً: الطماوي، سليمان (١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. مرجع سابق. ص ١٢٨.

الموظف لا ينفصل عن الوظيفة، بمعنى أن الهدف الذي يسعى إليه الموظف من تصرفه الضار هو تحقيق غرض من أغراض الوظيفة^[٨٥٥].

٥ - معيار الالتزام الذي تم الإخلال به: نادى بهذا المعيار الفقيه (Douc Rasy) حيث يقوم هذا المعيار على أساس موضوعي، وينطلق من طبيعة الالتزام الذي تم الإخلال به، فإذا كان الإخلال بالالتزامات العامة التي يقع عبؤها على الجميع عندها يكون الخطأ شخصياً، أما إذا كان الالتزام مرتبطاً بالوظيفة فيعدّ خطأ مرفقياً^[٨٥٦]. وبالتالي فقد تم تقسيم الالتزامات وفق هذا المعيار إلى نوعين:

- الالتزامات العامة: وهي الالتزامات التي إذا أخل بها الموظف يكون قد ارتكب خطأ شخصياً ولا سيما أن عبء الالتزامات العامة يقع على الجميع.

- الالتزامات المرتبطة بالعمل الوظيفي: وهي الالتزامات التي إذا أخل بها الموظف يكون قد ارتكب خطأ مرفقياً يُسأل عنه المرفق ولا يُسأل عنه الموظف شخصياً.

وقد وُجّه النقد إلى هذا المعيار على أساس أن هذا الاتجاه وإن وجد تطبيقاً له في القليل من أحكام القضاء، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يلتزم به في جميع الحالات، حيث ذهب في العديد من أحكامه إلى اعتبار أن الإخلال بالالتزامات المرتبطة بالعمل الوظيفي أخطاءً شخصية. أيضاً من النقد الذي وُجّه لهذا المعيار أنه يؤدي إلى اعتبار الأخطاء الجسيمة أياً كانت درجة جسامتها أخطاءً مرفقية، متى صدرت نتيجة الإخلال بالالتزام وظيفي، وهذا ما يخالف ما جرى عليه القضاء من إدراج مثل هذا الخطأ ضمن حالات الخطأ الشخصي، وهو ما يصدق أيضاً على الخطأ الذي يرتكبه الموظف بسوء نية^[٨٥٧].

^{٨٥٥} السناري، محمد عبدالعال(د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٠٠. انظر أيضاً: نحيلي، سعيد(٢٠٢١).

^{٨٥٦} القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٣٦٨.

^{٨٥٦} النادي، محمد فؤاد(١٩٩٨). القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام القضائية. مرجع سابق. ص ٤٣٧. انظر أيضاً: أبوفخر، مجدي منصور(٢٠١٧). إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٥٣. انظر أيضاً: رسلان، أنور

أحمد(٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٦٨٨.

^{٨٥٧} الوكيل، محمد محمد مصطفى(٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٥٠٧.

وبناءً على ما ورد من آراء فقهية وما وُجّه إليها من انتقادات فلا بد من الإشارة إلى رأي فقهي^[٨٥٨] ولاسيما حول مفهوم الخطأ الشخصي، سواء في مواجهة المضرور، أم من خلال تنظيم علاقة الموظف بالإدارة. وقد ذهب هذا الرأي إلى ضرورة التخلي عن التفرقة التقليدية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، استناداً إلى أن هذه التفرقة قد بني عليها مفهوم إصلاح الخطأ المرفقي، والذي فهم منه طويلاً أنه خطأ منسوب إلى المرفق العام، وهو ما يخالف ما استقر عليه الفقه، وتتطوي وجهة النظر هذه على أن الشخص المعنوي لا يمكن أن يرتكب خطأ أو يكون له إرادة، بالمقابل فالخطأ الشخصي يخلو من أي معنى لأنه يعني أن الخطأ منسوب إلى الموظف، ووفق المنظور الطبيعي فإن الخطأ لا بد أن يرتكبه شخص طبيعي لكن تُسأل عنه الإدارة وفق قواعد المسؤولية عن فعل الغير، وبالتالي وفق هذا الرأي فإن حل مشاكل المسؤولية الإدارية يتم عبر مرحلتين:

- المرحلة الأولى: تكون مسؤولية الإدارة في هذه المرحلة هي ضمان مصالح المضرور من خلال تمكينه من مطالبة الإدارة بالتعويض عن ضرر ارتكبه أحد موظفيها، وبناءً عليه تتحمل الإدارة عبء التعويض ولو مؤقتاً في هذه المرحلة.
- المرحلة الثانية: تتضمن هذه المرحلة تحديد من يتحمل عبء التعويض النهائي عن الخطأ إن كان الموظف أم الإدارة.

وبناءً على ذلك ففي حال كان الموظف يستهدف بتصرفه مادياً ومعنوياً تحقيق المصلحة العامة، فتتحمل الإدارة عندئذٍ مسؤولية التعويض عن الضرر، أما إذا كان الخطأ المرتكب من الموظف يرتبط بالمرفق العام مادياً لكنه -أي الموظف- لم يستهدف تحقيق المصلحة العامة ففي هذه الحالة يتحمل الأخير عبء التعويض، وبالمقابل في حال مساهمة أكثر من تصرف أو أكثر من خطأ في إحداث الضرر عندها تتحمل الإدارة أخطاء الموظفين التي ارتكبت وهم يستهدفون تحقيق المصلحة العامة، بينما ترجع الإدارة على الموظفين الذي ارتكبوا أخطاءهم بقصد تحقيق أغراض خاصة، بالنتيجة يمكن القول إنَّ الإدارة تتحمل عبء التعويض إذا كان خطأ الموظف غير مطبوع بطابع شخصي، ولاسيما أن الموظف عرضة للخطأ والصواب.

^{٨٥٨} الشرقاوي، سعاد (١٩٧٢). المسؤولية الإدارية. القاهرة. دار النهضة العربية. ص ١٣٤ ومابعداها.

وهذا الرأي لم ينجُ من النقد أيضاً بحسبان أنه تخطى عن اصطلاحى الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، دون التطرق إلى جوهر المشكلة، والتي تتمثل في تحديد ومعرفة الخطأ الذي يوجب مسؤولية الموظف والخطأ الذي يوجب مسؤولية الإدارة.

أما عن موقف القضاء في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فلم يأخذ مجلس الدولة الفرنسي بمعيار محدد من المعايير التي نادى بها الفقه، بل يقوم بفحص كل حالة على حدة، مستعيناً بالمعايير جميعها في حل ما يُعرض عليه من منازعات، وقد اتسمت سياسة مجلس الدولة الفرنسي بطابع مهم، حيث اعتبر أن الخطأ المرفقي ينبغي أن يكون هو القاعدة العامة والخطأ الشخصي يكون استثناءً على هذه القاعدة، ذلك أن مصلحة الضرر تكمن في أنه طالما أن أخطاء الموظفين لها نتائج جسيمة في معظم الحالات وهؤلاء لا يستطيعون مادياً تحمّل هذه الأعباء، لذلك كان لا بد من تحديد شخص مقتدر لدفع التعويضات اللازمة، بالإضافة إلى أن مصلحة الإدارة تتجلى هي الأخرى بتحرير الموظفين من الخوف من المسؤولية وتحمل الأخطاء وتشجيعهم على المبادرة وتطوير العمل الإداري^[٨٥٩].

وقد اتجهت أحكام مجلس الدولة الفرنسي في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي إلى حالات يمكن إجمالها وفق الآتي^[٨٦٠]:

١- حالة الخطأ الخارج عن نطاق الوظيفة: عدّ مجلس الدولة الفرنسي الخطأ شخصياً إذا ارتكبه الموظف خارج إطار الوظيفة العامة، أي إذا وقع أثناء ممارسة الموظف لحياته الخاصة، كإصابة شرطي لزميله في السكن بطلق ناري على سبيل الخطأ^[٨٦١]، أو كما لو خرج أحد رجال الضبط الإداري بسيارته الخاصة للتنزه

⁸⁵⁹ De Laubadere, Andre(1999). **Traité de droit administratif**. Op.cit. P593.

انظر أيضاً: شفيق، علي(٢٠٠٢). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق. ص ١٨١.
^{٨٦٠} السناري، محمد عبدالعال(د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٠٢. انظر أيضاً: قطيش، عبداللطيف(٢٠١٣). الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٨١. انظر أيضاً: الطماوي، سليمان(١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. مرجع سابق. ص ١٢٩.

⁸⁶¹ C. E. 26-10-1973, Sadoudi, Rec. P3.

فأصاب أحد المارة بضرر^[٨٦٢]، فهذه الأخطاء عدّها مجلس الدولة الفرنسي أخطاءً شخصية يُسأل عنها الموظف بمفرده بغض النظر عن مدى جسامتها أو وقوعها بسوء نية. ويمكن القول إنّ السبب في التوقف عند هذه الأخطاء أو الحوادث هو وجود أدوات المرفق العام، لكن وفق التطبيق العملي يبقى الخطأ شخصياً ويتحمل الموظف مسؤولية التعويض لعدم وجود أي تقصير من جهة الإدارة.

٢- حالة الخطأ الذي يقع أثناء الوظيفة أو بمناسبتها: هنا لا بد من التمييز بين حالتين، الأولى أن يرتكب الموظف خطأً عمدياً يستهدف تحقيق مصلحة خاصة مع توافر سوء النية لدى الموظف كاستخدام رجال الشرطة للعنف بقصد الانتقام^[٨٦٣]، أيضاً قضت محكمة التنازع الفرنسية بأن اعتداء عامل البريد على أحد الأشخاص أثناء تسليمه أحد الطرود البريدية كشف عن نيته العدوانية تجاه المجني عليه وبالتالي يعدّ خطأً شخصياً^[٨٦٤]. أما الحالة الثانية فهي حالة الخطأ الجسيم، وجسامة الخطأ هنا إما أن تكون مادية كاستخدام العنف من رجال الشرطة دون مبرر، أو تكون جسامة الخطأ قانونية من خلال تجاوز رجل الضبط الإداري لسلطاته واختصاصاته^[٨٦٥].

أما بالنسبة لإنكثرا فقد لاحظنا في موضع سابق أن المجالس المحلية تُسأل جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها موظفوها أو أعضاؤها المنتخبون بحساباتها أشخاصاً اعتبارية، غير أن القضاء لا يحكم على المجلس المحلي بالمسؤولية الجزائية إلا إذا كان الموظف المحلي المختص لم يخرج عن حدود الاختصاصات التي فوّضها له المجلس المحلي، فإذا خرج عن حدود تلك الاختصاصات وقعت المسؤولية الجزائية على الموظف

⁸⁶² Cour de Bardecux, 8 Juin 1945, Rec. P9.

⁸⁶³ C. E. 28-7-1951, Coccoz G.p, 1951/2, P314.

⁸⁶⁴ T. C. 21-12-1987, kassler, A.J.D.A. 1988, P364.

- من الحالات التي يمكن تبين فيما إذا كان الخطأ شخصياً أم مرفقياً، قيام العمدة بالاستيلاء على سيارة أحد المواطنين دون سند قانوني بحجة نقل مستندات أو وثائق تخص الكميونة إلى مكان آمن، فإن الخسائر التي يتحملها مالك السيارة نتيجة ذلك الاستخدام تقع على عاتق العمدة وليس الكميونة، ويمكن لصاحب الشأن رفع دعواه أمام القضاء العادي وأيضاً أمام القضاء الإداري، فالدعوى الأولى ضد العمدة نفسه، أما الثانية فهي ضد الكميونة، والقضية تحال لمحكمة المنازعات للبت فيما إذا كان العمدة يعمل في حدود وظيفته أم لا، ففي الحالة الأولى تنتظر دعوى التعويض أمام المحكمة الإدارية، أما إذا قضت محكمة المنازعات بأن الخطأ وقع خارج حدود الوظيفة فإنه يعدّ خطأً شخصياً ويتحمل العمدة نتائج أفعاله أمام القضاء العادي. ويمكن التنويه في هذا السياق إلى أن محكمة المنازعات لا تقضي بالمسؤولية الشخصية للعمال إلا من أجل الخطأ الجسيم أو الإهمال الخطير. انظر: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٧٩٨.

⁸⁶⁵ C. E. 9-7-1953, Delaitre et Dame Bematas, Rec. P356.

شخصياً دون المجلس المحلي، لكن بالمقابل امتنع القضاء الإنكليزي عن تقرير المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية في ثلاث حالات^[٨٦٦]:

- ١- إذا كان ارتكاب الفعل الضار يتجافى وطبيعة الشخص المعنوي، ومقتضى ذلك ألا يرتكب الشخص المعنوي جريمة جزائية إلا بطريقة غير مباشرة، أي عن طريق مسؤولية المتبوع عن أفعال تابعه.
- ٢- الحالات التي تكون فيها العقوبة المقررة للفعل الضار هي عقوبة السجن أو أي عقوبة من العقوبات البدنية التي لا توقع إلا على الأشخاص الطبيعيين.
- ٣- لا تصح مساءلة الشخص المعنوي عن الجرائم التي لا يتصور ارتكابها إلا من أفراد طبيعيين، كالقتل العمد، شهادة الزور...إلخ.

ورغم أن المجالس المحلية في إنكلترا تُسأل عن الأضرار الناجمة عن أخطاء تابعيها عند قيامهم بتنفيذ ما أنيط بهم من واجبات وأعمال^[٨٦٧]، إلا أن هناك بعض النصوص القانونية التي تُحصّن الأعمال التي تصدر عن بعض الموظفين والعمال، كقانون الصحة العامة لسنة ١٩٤٦م، وكذلك رجال الشرطة التابعين للمجالس المحلية حيث لا تُسأل المجالس عن أعمالهم التي يترتب عليها ضرر للغير بحسبانهم وفق ما استقر عليه قضاء المحاكم على أنهم ليسوا خدماً تابعين لهذه المجالس. وفيما عدا تلك الحالات فإنه يحق للمضرور أن يقاضي إما الموظف التابع للمجلس المحلي مباشرة أو المجلس المحلي ذاته، لكن الملاحظ هو تفضيل رفع الدعوى على المجلس مباشرة لأنه الأقدر على دفع التعويض^[٨٦٨]، والقاعدة العامة المتبعة أن كل من اشترك في ارتكاب الفعل

^{٨٦٦} بدران، محمد محمد (١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة-دراسة تحليلية. مرجع سابق. ص ٧٢٢. انظر أيضاً: زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية-دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٠٦.

^{٨٦٧} Hawke, Neil (1998). Introduction to Administrative Law. Op.cit. P60.

Kiinnecke, Martina (2007). Tradition and Change in Administrative Law. New York. Springer. P183.

^{٨٦٨} تجدر الإشارة إلى أن المضرور يقوم برفع الدعوى على الموظف المخطئ وليس على الإدارة التي يعمل لديها، وهذه القاعدة تطبق بالدرجة الأولى على حالة الموظف الذي يعمل لدى الإدارات المركزية، أما بالنسبة إلى من يعمل في إدارة محلية بلدية فإن الدعوى توجه مباشرة ضد الوحدة الإدارية اللامركزية التي يعمل لديها. وتعد مسؤولية الإدارة حديثة نسبياً إذ بدأت مع صدور قانون ١٩٤٧م فقبل ذلك لم تكن الإدارة مسؤولة بتعويض الأفراد عن أعمالها الإدارية الخاطئة، ويعود ذلك إلى أن أساس مسؤولية الدولة هو الخطأ، والدولة تتمثل في الملك، والملك لا يخطئ، إذاً فالدولة لا تخطئ، أما بالنسبة إلى الإدارات المحلية فالوضع مختلف حيث كانت تُسأل عن أي عمل خاطئ يتسبب بأضرار للأفراد. انظر: نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ١٠٨.

الضار مُلزمٌ بدفع التعويض بالتساوي، ولا محل هنا للدفع بارتكاب هذا الفعل بناءً على أوامر الرؤساء، ويتعين رفع الدعوى على الوحدات المحلية خلال سنة من ارتكاب الفعل الضار وإلا فلا تُسمع الدعوى، وهذا القيد لا يسري على طلبات المدعي من المحكمة الخاصة بإصدار أوامرها للوحدة المحلية بالقيام بعمل أو الامتناع عن أداء فعل وهي الأوامر المصطلح على تسميتها (Mandamus or Prohibition)^[٨٦٩].

أما القضاء السوري فقد تعرّض للخطأ الشخصي ولاسيما في إطار الوظيفة العامة، حيث اعتبر أن الفعل الذي يشكّل جرماً هو خطأ شخصي من خلال الحكم بأن تأدية المبلغ إلى المحقق الإداري الذي تم المطالبة به تجعل من اختلاس هذا المبلغ يعدّ من قبيل الخطأ الشخصي لا من قبيل الخطأ المرفقي، فلا تترتب على الشركة العامة أية مسؤولية جراء هذا الاختلاس^[٨٧٠]. كما أن القضاء الإداري السوري أكد أكثر من مرة على مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها، لكن دون أن يبحث فيما إذا كان الخطأ شخصياً أو مرفقياً بشكل صريح، وقد اعتبر أن الإدارة مسؤولة عن الأعمال المادية الخاطئة، حيث حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن: "الدولة تعدّ مسؤولة مالياً عن خطأ موظفيها إذا حصل بسبب الوظيفة أو العمل الإداري، وتُلزم بتعويض من كان ضحية لخطئها بسبب إصدار قرار حكم بإلغائه"^[٨٧١].

كما قررت الجمعية العمومية في مجلس الدولة السوري في معرض إلزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار المادية التي سببتها للغير: "من حيث أن قواعد المسؤولية المدنية تجعل المتبوع مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بخطئه متى كان واقعاً منه أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، الأمر الذي يتعين معه إلزام المؤسسة العامة بالتعويض المطالب به"^[٨٧٢]. وبالتالي فإن تهرّب أية جهة إدارية من الاعتراف بخطأ عمالها لا يؤثر على تبعتها

^{٨٦٩} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٣٠١.

^{٨٧٠} قرار رقم ١٩٩٠/٤٤٦ في القضية أساس /٣٢٥/ مجلة المحامون. مشار إليه لدى: أبو فخر، مجدي منصور (٢٠١٧). إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٥٥.

^{٨٧١} حكم المحكمة الإدارية العليا. القرار رقم ٢٠ س ق ٢ تاريخ ١٩٦٢/٩/٣ م. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا ١٩٦٠/١٩٦٤. ص ١٢٨.

^{٨٧٢} الرأي رقم ٢٠١٢/٣٤٥ في القضية ذات الرقم ٢٠١٢/١١٩٤ تاريخ ٢٠١٣/٦/٦ م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦ م. ص ١٥٣. انظر كذلك: الرأي رقم ٢٠١٩/٢٠ في القضية رقم ٢٠١٩/٤٩١ تاريخ ٢٠١٩/٨/٢١ م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع. ج ٢. ٢٠٢٠ م. ص ١٢٦.

وتحمّلها عبء التعويض عن الأضرار التي تلحق بالغير إذا ما نجمت عن خطأ اقترفه أحد تابعيها أثناء عمله لمصلحتها^[٨٧٣]. كذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بالتزام الإدارة بتعويض المضرور بالتكافل والتضامن مع السائق الذي يعمل لديها^[٨٧٤].

من خلال ما سبق نلاحظ أن القضاء الإداري السوري اتجه إلى الحكم بمسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها من خلال البحث في مدى الارتباط بين ارتكاب الخطأ وبين تأدية الوظيفة، وبالتالي فاعتبار الخطأ مرفقياً يعود إلى درجة ارتباطه أو استقلاله عن الوظيفة، لكن ذلك لا يعدّ كافياً كمعيار راسخ للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

ونلاحظ أن القضاء الإداري السوري قد منح المضرور إمكانية الرجوع على الموظف مرتكب الفعل الضار دون أن يطالب الجهة التي يتبعها بتحمل التبعة معه، وهو ما جاء في رأي الجمعية العمومية والذي نص على: "إذا اختارت الجهة الإدارية التي تضررت بفعل عامل لدى إدارة أخرى ملاحقة المسبب المباشر للضرر دون أن تطالب الجهة التي يتبعها بتحمل التبعة معه، ثم حصلت على حكم يُلزم هذا دون إدارته بالتعويض، فلا يبقى أمام تلك الجهة إلا متابعة الطرق القانونية لتنفيذ الحكم الصادر في الموضوع، وليس لها من بعد أن تعتمد

=جاء في رأي للجمعية العمومية: "تتحمل أية جهة إدارية عبء التعويض عن الأضرار التي تلحق بجهة إدارية أخرى إذا ما نجمت عن خطأ اقترفه أحد تابعيها أثناء عمله لمصلحتها. تلتزم بلدية حمص بالتعويض عن الأضرار التي أصابت التمديدات الهاتفية بخطأ عمالها أثناء قيامهم بهدم ورفع الأنقاض قرب الساعة القديمة والمخبز الحديث في حمص". رأي الجمعية العمومية رقم ١/ لسنة ١٩٨٢م الجلسة بتاريخ ١٢/١/١٩٨٢م.

- كذلك جاء في رأي للجمعية العمومية: "إن الحكم القضائي المتضمن عدم مسؤولية سائق الجرار المكلف بالعمل لدى جهة إدارية جزائياً أو عن الأضرار التي ألحقها الجرار بجهة إدارية أخرى لا يرفع تبعة هذه الجهة، متى ثبت أن الضرر وقع أثناء قيام سائق الجرار بالعمل المكلف به. تلتزم بلدية إدلب بدفع مبلغ ... إلى المؤسسة العامة للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية مقابل إصلاح الأضرار التي حصلت بالتمديدات الهاتفية أثناء قيام عامل كلفته بإجراء تسوية ترابية". رأي الجمعية العمومية رقم ٣٠/ لسنة ١٩٧٢م في الجلسة بتاريخ ٥/٧/١٩٧٢م.

^{٨٧٣} رأي الجمعية العمومية رقم ٦١/ لسنة ١٩٧٢م في الجلسة بتاريخ ٧/٢٤/١٩٧٢م.

^{٨٧٤} حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٢/٨٩ في الطعن رقم ١١٨١ تاريخ ٣/١/٢٠٠٠م مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠م. ص ٦٢٠.

- كما جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا: "لا مجال لإعفاء الإدارة من المشاركة بتحمل مسؤولية مخاطر العمل الناجمة عن آلياتها. وإن ما يحكم به التضامن بين الإدارة وتابعها ينفذ مناصفة بينهما. القرار رقم ٢٢٨/ في الطعن رقم ٨٢٣/ لسنة ١٩٩٣ الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والميداني والفواخيري.

- أيضاً جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا: "جرى اجتهد المحكمة الإدارية العليا على أن مبدأ التضامن والتكافل بين الجهة العامة التي تعود لها العربية والعامل التابع لها الذي يتولى قيادة العربية يستوجب مشاركة هذه الجهة العامة بتحميل نصف الأضرار". القرار رقم ١٠١/ في الطعن رقم ٢٢/ لعام ١٩٩٦م. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٩٦م. ص ٤٦٨.

إلى إثارة النزاع مجدداً أمام الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مواجهة الجهة الإدارية المتبوعة بحجة صعوبات واجهتها في تنفيذ الحكم، لأن مؤدى ذلك طلب إصدار رأي إداري ملزم على أساس الخطأ المرفقي في نزاع بت القضاء العادي فيه بحكم نهائي على أساس الخطأ الشخصي وهذان أمران يتنافيان. فلا مجال للإلزام محافظة مدينة دمشق بدفع تعويض الضرر الذي أصاب أحد أعمدة الكهرباء في محلة كفرسوسة بعد أن اختارت المؤسسة العامة للكهرباء ملاحقة سائق المركبة التي تملكها المحافظة مباشرة أمام القضاء دون أن تطالب الجهة الإدارية التي تملك السيارة بتحمل عبء التعويض عن متبوعها^[٨٧٥].

لكن التساؤل المطروح في هذا الصدد يتمثل حول مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها..؟ فالملاحظ أن القضاء الفرنسي مر بمراحل عدة لتقرير مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها، ففي البداية لم يأخذ القضاء الفرنسي بإمكانية الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وبالتالي عدم الجمع بين مسؤولية الموظف ومسؤولية الإدارة، فالخطأ حسب هذا الاتجاه إما أن يكون شخصياً يُسأل عنه الموظف وحده أمام القضاء العادي، أو يكون مرفقياً تُسأل عنه الإدارة وحدها أمام القضاء الإداري. لكن نتيجة النقد الشديد الذي وجّه لهذا الاتجاه اعترف مجلس الدولة الفرنسي بإمكانية قيام الخطأين معاً واشتراكهما في إحداث الضرر، وبناءً على ذلك تقوم مسؤولية الإدارة والموظف معاً عن تعويض الضرر الذي أصاب الأفراد، ثم ما لبث مجلس الدولة الفرنسي أن توسّع في البحث عن الأخطاء المرفقية والتي كان يستشفها من الأخطاء الشخصية نفسها ومن وقائع القضية المعروضة عليه، حيث كان يحاول في حال وقوع خطأ شخصي أن يستشف منه خطأ مرفقياً تُسأل عنه الإدارة، مقررًا أن هذا الخطأ المرفقي إنما يتمثل في سوء مراقبة الإدارة لموظفيها في أداء عملهم، وفي عدم اتخاذها الاحتياطات اللازمة لمنع وقوع الضرر. ولم يقف مجلس الدولة الفرنسي عند مجرّد الاعتراف بمسؤولية كل من الموظف والإدارة معاً عن الأضرار التي تصيب الأفراد، بل قضى بمسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الموظف دون حاجة إلى تلمس خطأ مرفقي، وقد كان حكمه في قضية (Lemonnier) عام

^{٨٧٥} رأي الجمعية العمومية رقم ٦٦/ لسنة ١٩٧٣م في الجلسة بتاريخ ١٢/٩/١٩٧٣م.

١٩١٨م^[٨٧٦] من أولى الأحكام التي أقرَّ فيها بإمكانية اختصام الإدارة ومطالبتها بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها. ومما جاء في ملاحظات هذا الحكم: "إذا كان الخطأ الشخصي قد ارتكبه الموظف أثناء الخدمة أو بمناسبتها، أو إذا كان المرفق قد وضع بين يدي الموظف وسائل الخطأ وأسبابه، وإذا كان الخطأ قابلاً أن يفصل عن المرفق، فإن المرفق غير قابل أن يفصل عن الخطأ"^[٨٧٧].

ومنذ عام ١٩٤٩م قضى مجلس الدولة الفرنسي بإمكانية مساءلة الإدارة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها حتى وإن ارتكبوها خارج نطاق العمل الوظيفي، متى كان هذا الخطأ متصلاً بالمرفق، ومما لا شك فيه ومن خلال أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن يتبين أن الرابطة بين الخطأ الشخصي للموظف وبين المرفق قد تكون رابطة مكانية نتيجة ارتكاب الخطأ في مكان العمل، وقد تكون رابطة زمانية نتيجة ارتكاب الخطأ في وقت العمل، وقد تكون نتيجة استعمال وسائل وأدوات المرفق، وفي النهاية يعود تقدير الأمر إلى القاضي في ظل ظروف الواقعة المعروضة عليه^[٨٧٨].

و برأينا إن الهدف أو الغاية التي دفعت مجلس الدولة الفرنسي إلى الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وتقرير مسؤولية كل من الإدارة والموظف معاً هو حماية المضرور من احتمالية إعسار الموظف الذي ارتكب الخطأ الشخصي، وبالتالي إعطاء المضرور فرصة الرجوع بالتعويض على شخص مليء هو الإدارة للمطالبة بالتعويض عن أخطاء موظفيها، وهذا لا يعني أن تتحمل الإدارة وحدها قيمة التعويض عن الأضرار التي سببتها الأخطاء الشخصية لموظفيها، لكن كل ما في الأمر قيام الإدارة بدفع التعويض للمضرور

^{٨٧٦} تتلخص وقائع هذه القضية في أنه أثناء احتفال أحد المقاطعات الفرنسية بعيدها القومي، أقام بعض الأهالي أهدافاً عائمة في نهر صغير حتى يمكن لهواة الرماية إصابة هذه الأهداف بالأسلحة النارية، وقد لفت بعض الأهالي نظر العمدة إلى الأخطار التي يمكن أن يتعرض لها المارة في الضفة المقابلة للنهر، لكن العمدة ترك الأمور على ما هي عليه، وترتب على ذلك أن أصيبت السيدة ليمونية والتي كانت متواجدة على الضفة المقابلة، وقد أقامت دعوى تعويض ضد العمدة أمام القضاء العادي، ودعوى أخرى ضد المقاطعة أمام القضاء الإداري، وقد قضى القضاء العادي بمسؤولية العمدة شخصياً عن الأضرار التي لحقت بالسيدة ليمونية، وقضى مجلس الدولة بأن الخطأ الشخصي والذي من شأنه الحكم على الموظف بالتعويض لا يمنع المضرور من مطالبة الشخص المعنوي العام الذي يتبعه المرفق مباشرة بتعويض الضرر الناتج عنه. للمزيد حول هذا الحكم انظر: السناري، محمد عبدالعال(د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٤٧. انظر أيضاً: جنيح، محمد رضا(٢٠٠٨). القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٣٥٠.

^{٨٧٧} C. E. 26-7-1918, Lemonnier, G.A.J.A. n33, S. 1918.

^{٨٧٨} السناري، محمد عبدالعال(د.ت). المرجع السابق. ص ١٤٩. انظر أيضاً: عوايدي، عمار(١٩٩٨). نظرية المسؤولية الإدارية. مرجع سابق. ص ١٢٨.

ثم الرجوع بعد ذلك بقيمة ما دفعته من تعويضات على الموظف الذي ارتكب تلك الأخطاء، وهذا بالمقابل سوف يدفع الموظفون إلى عدم الاستهتار طالما أنهم يعلمون أنه في النهاية سيتحملون الأضرار الناتجة عن أخطائهم الشخصية.

وفي هذا السياق يمكن القول إنه في حالة الخطأ المشترك من الطبيعي أن يشترك كل من الإدارة والموظف في تحمّل التعويض للمضرور، على أن يكون المبلغ الذي دفعه كل طرف متناسب مع حجم الخطأ الذي ارتكبه كل منهما، ولا يعني ذلك أن يحصل المضرور على تعويضين، بل على تعويض واحد بصرف النظر عن تعدد أطراف المسؤولية، وهنا يجدر التنويه إلى أن القضاء الإداري في سورية مختص فقط بدعوى التعويض عن قرارات الإدارة غير المشروعة (وفق المادة ٩/ من قانون مجلس الدولة رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م) وبالتالي يخرج عن اختصاصه دعوى التعويض الناجمة عن الأعمال المادية للإدارة، ما يعني أن القضاء العادي هو المختص في دعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة المادية^[٨٧٩].

استناداً إلى ما سبق فإن هذا الموقف مُنتَقَد لمجلس الدولة السوري بحسبان أن الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة في معرض قيامها بنشاطها المرفقي أو الضبطي تعدّ أعمالاً إدارية تمارسها بصفقتها الاعتبارية وليس من المنطقي تجزئة الاختصاص بشأن التعويض عن أعمال الإدارة، كما أن القاضي يقبل الدعاوى ذات الطابع الشخصي (دعاوى القضاء الكامل) في كثير من الحالات كالعقود الإدارية والحقوق المادية للموظفين، وبالتالي كان يتوجب منح الاختصاص للقضاء الإداري في دعوى التعويض الأصلية عن الأعمال المادية للإدارة، ولا سيما أنها أعمال ضرورية إلى جانب الأعمال القانونية لإنجاز المهام الإدارية، مع الأخذ بالحسبان أن المشرّع قد نص في المادة ٨/ الفقرة ل/ من قانون مجلس الدولة رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في سائر المنازعات الإدارية، فمن المفترض شمول هذه العبارة للمنازعات المتعلقة بالأعمال المادية^[٨٨٠].

^{٨٧٩} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٣٩٧.

^{٨٨٠} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). المرجع السابق. ص ٣٩٧.

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرّع الإنكليزي قد فرّق بين الشخص الطبيعي والشخص الاعتباري من حيث الحقوق والسلطات الممنوحة لكلٍ منهما، فللشخص الطبيعي الحق في ممارسة كل ما لم ينص القانون على تحريمه من أعمال أو تصرفات، ذلك أن الأصل بالنسبة لتصرفات وأعمال الشخص الطبيعي هو الإباحة، أما بالنسبة للشخص الاعتباري فإنه لا يستطيع أن يقوم إلا بما صرح له به القانون من أعمال أو تصرفات، ولما كانت المجالس المحلية أشخاصاً اعتبارية لذلك كان عليها ألا تباشر إلا السلطات التي نصت عليها قوانين ولوائح الحكم المحلي، فإذا تجاوزت تلك الحدود كان تصرفها غير مشروع لتجاوزها حدود السلطة الممنوحة لها، وللمحاكم إلغاء هذا التصرف إذا تقدم إليها ذو الشأن بطلب المراجعة القضائية للعمل الإداري، وقد لا يقتصر الجزاء على إلغاء العمل الإداري الذي تجاوز حدود القانون، بل يمتد أيضاً لإثارة المسؤولية الشخصية للموظف المحلي أو العضو المنتخب عن تعويض الأضرار الناجمة عن عمله غير المشروع من ماله الخاص، وقد يحكم بعدم صلاحية العضو المنتخب للترشح في عضوية المجالس المحلية^[٨٨١].

^{٨٨١} زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٠٧.

الفرع الثاني

مدى الارتباط بين الخطأ الشخصي والاعتداء المادي

تعدُّ نظرية الاعتداء المادي نظرية قضائية، وقد عرّف القضاء الفرنسي الاعتداء المادي من خلال العديد من أحكامه، وحدد أركانه ووضع أصوله بما يتوافق مع الأوضاع القانونية المعاصرة، بالإضافة إلى أنه منح نظرية الاعتداء المادي الطبيعة الإداري من خلال إشراك مجلس الدولة بدعوى الاعتداء المادي إلى جانب القضاء العادي.

يُعرّف الاعتداء المادي بأنه: قيام الإدارة بعمل على درجة كبيرة من عدم المشروعية، ويتضمن هذا العمل الاعتداء على حق ملكية أو على حرية من الحريات الفردية^[٨٨٢].

اختلفت الاتجاهات الفقهية حول وضع مفهوم أو تعريف محدد للاعتداء المادي، وقد يكون هذا الأمر ناتجاً عن الاختلاف في تحديد أركان وشروط مضمون الاعتداء المادي، أو قد يكون عائداً إلى مرونة مفهوم الاعتداء المادي وتغيّره على الدوام.

فهناك اتجاه فقهيّ يترجمه الفقيه (Laferriere) والذي يعدُّ أول من وضع تعريفاً لفكرة الاعتداء المادي من خلال الربط بين الاعتداء المادي وفكرة اغتصاب السلطة، معتبراً أننا نكون بصدد اعتداء مادي عندما تخرج الإدارة عن اختصاصاتها الإدارية بشكل عام، وبحسب رأي من سار على هذا الاتجاه فإنهم يعتبرون أن الاعتداء المادي يوجد عندما يخرج الموظف ليس فقط عن اختصاصاته فحسب، وإنما عن الاختصاصات المتعلقة بالإدارة بوجه عام^[٨٨٣].

^{٨٨٢} السناري، محمد عبدالعال(د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١١٢. انظر أيضاً: نوح، مهند(٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مرجع سابق. ص ٢٠٧. انظر أيضاً:

Chapus, Rene(1995). **Drout administratif general**. Op.cit. P764.

^{٨٨٣} كسيرة، شفيقة(٢٠١٥). الحماية القضائية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد في حالة الاعتداء المادي. رسالة دكتوراه. جامعة سطيف ٢. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر. ص ٣٢.

بينما هناك اتجاه آخر يعدُّ الاعتداء المادي فكرة موضوعية تختلف عما يختلط بها من أفكار قانونية، فالاعتداء المادي هو انتهاك لمبدأ المشروعية عن طريق تصرفات وأفعال مخالفة للقانون، وبالتالي وفق تعبير الفقيه (Andre de Laubadere) فإننا نكون بصدد اعتداء مادي عندما تقوم الإدارة بتنفيذ عمل مادي يتضمن لاشروعية تحمل اعتداءً على حرية من الحريات العامة أو على ملكية خاصة، وبناءً عليه فالاعتداء المادي يعبر عن لاشروعية إدارية ولكن من طبيعة خاصة^[٨٨٤].

في حين ذهب اتجاه آخر إلى أن الاعتداء المادي يقترب بفكرة الاختصاص المقيّد، بمعنى أن الإدارة ملزمة في تصرفاتها بالتقيّد بالاختصاصات الممنوحة لها في إطار احترام مبدأ المشروعية، وبالتالي عندما يخالف الموظف الاختصاص المقيّد ويمنح نفسه سلطة تقديرية، ففي هذه الحالة يكون تصرفه غير قائم أو غير مستند على سلطة أو سند يبرره، وبناءً عليه يكون مرتكباً لفعل الاعتداء المادي. ويعدُّ الفقيه (Houriou) والفقيه (Walline) من أنصار هذا الاتجاه، حيث أسسا نظريتهما حول الاعتداء المادي على فكرة السلطة المقيّدة^[٨٨٥]. ويبدو أن هناك من الفقه من اختلف حول محل الاعتداء المادي^[٨٨٦]، سواء كان حقوقاً أم حريات فردية، أو حريات عامة وأساسية^[٨٨٧].

⁸⁸⁴ "il y a voie de fait lorsque, dans l'accomplissement d'un acte matériel, l'administration commet une irrégularité grossière portant atteinte à une liberté ou à une propriété privée".

De Laubadere, Andre. et Venezia, Jean-claude et Gaudement, Yves(1999). **Traite de Droit Administratif**. Op.cit. P67.

^{٨٨٥} كسيرة، شفيقة(٢٠١٥). **الحماية القضائية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد في حالة الاعتداء المادي**. مرجع سابق. ص ٣٣.

⁸⁸⁶ Chapus, Rene(1995). **Droit administratif general**. Op.cit. P765.

^{٨٨٧} إن توضيح المقصود بالحريات الأساسية تعدُّ مسألة على درجة كبيرة من الأهمية، فالواقع أن الحريات الأساسية وفقاً لاجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي هي الحريات العامة التي تمتلك قيمة دستورية، كالحرية الفردية وحرية التنقل والاعتقاد والرأي. انظر: نوح، مهند(٢٠٠٤). **القاضي الإداري والأمر القضائي**. مرجع سابق. ص ٢٠٤.

- أدخلت اللجنة التشريعية بالجمعية الوطنية الفرنسية الحريات العامة ضمن الحرية الفردية ليشمل مفهوم "الحريات الأساسية" الفردية منها والعامة، ويدخل في عدادها الحريات ذات القيمة المستخلصة من قضاء المجلس الدستوري منذ حكمه الصادر في ١٦/٧/١٩٧١م المتعلق بحرية الجمعيات. انظر: عمر، حمدي علي(٢٠٠٣). **سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ١٧٠.

- برز تساؤل مهم بشأن مدى إمكانية إقرار أو رفض احترام الحريات الأساسية للأشخاص المعنوية للقانون العام، بالنظر إلى مبدأ الإدارة الحرة للجماعة الإقليمية والتي تعدُّ من الحريات الأساسية التي منحها المشرع حماية قانونية خاصة، فكان هناك رأياً فقهيّاً بعدم تطبيق أي حق من الحقوق الأساسية بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة كالحق في الحياة والكرامة الإنسانية والمساواة... لعدم إمكانية ممارستها مادياً أو قانونياً من قبل الأشخاص العامة، لكن بالمقابل كان هناك اتجاهاً فقهيّاً آخر ذهب إلى إمكانية الاعتراف للأشخاص العامة بالحقوق والحريات الأساسية=

ولا شك أنه من خلال الاتجاهات الفقهية نلاحظ أن الفقه الفرنسي متفق على أن الاعتداء المادي يمثل عملية مادية تنفيذية من قبل الإدارة، لكن هذه العملية تتضمن لامشروعية واضحة من خلال الاعتداء على حق الملكية أو على حرية من الحريات العامة، لكن يبدو أن الاختلاف يتمحور حول مدى جسامته الخطأ المرتكب وكذلك حول تحديد مفهوم الحريات العامة^[٨٨٨].

وبالتالي نلاحظ أن الاعتداء المادي يتضمن خطأ بالغ الجسامته، وبناءً على ذلك فقد ساد الاعتقاد بأن هناك تلازماً بين الاعتداء المادي والخطأ الشخصي، أي أن كل اعتداء مادي هو بالضرورة يمثل خطأ شخصياً، وقد بقي هذا الاعتقاد سائداً حتى تاريخ ٨/٤/١٩٣٥م حينما أصدرت محكمة التنازع الفرنسية حكمها في قضية (L'Action Francaise) وقررت بموجبه انفصال الخطأ الشخصي عن الاعتداء المادي، وبالنتيجة فليس كل اعتداء مادي يعد خطأ شخصياً^[٨٨٩]. وقد أيدت هذا الاتجاه محكمة النقض الفرنسية في قرارها في قضية

=كالحرية المهنية للجماعات الإقليمية، من خلال تكريس حق الجماعات الإقليمية في أن تدار كلياً من المجالس المنتخبة دون أي تدخل من السلطة المركزية. لكن يبدو أن المشرع الفرنسي لم يجعل للحريات الأساسية مفهوماً محدداً بل أعطاهها مفهوماً واسعاً له ارتباط حتى بمبدأ حرية إدارة الجماعات المحلية أو الإقليمية المنصوص عليه في المادة ٧٢/٢ من دستور ١٩٥٨م والمنصوص عليها أيضاً ضمن الحريات الأساسية التي خصها المشرع بحماية قضائية خاصة من خلال قانون العدالة الإدارية. انظر: تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. مرجع سابق. ص ٣٩٠.

- ومن تطبيقات احترام الحريات الأساسية للأشخاص المعنوية العامة الحكم الذي أصدره القاضي المستعجل في مجلس الدولة الفرنسي في ١٨/١٠/٢٠٠١م والذي تتلخص وقائعه في رفض عمدة بلدية (Venelles) دعوة المجلس البلدي للاجتماع لاختيار ممثلي البلدية في مجلس المؤسسة العامة للتعاون، وقد رفع ممثلو المعارضة دعوة استعجالية أمام المحكمة الإدارية في مرسيليا وطالبوا بتوجيه أمر للعمدة بدعوة المجلس البلدي للاجتماع، وقد اعتبر القاضي الاستعجالي لأول درجة رفض العمدة للاجتماع اعتداءً جسيماً وغير مشروع على الحرية الأساسية المتمثلة في الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية المقرر بموجب المادة ٧٢/٢ من الدستور، لكن العمدة استأنف هذا القرار أمام مجلس الدولة والذي أقر بدوره بأن قرار العمدة برفض دعوة المجلس البلدي للاجتماع لا يشكل اعتداءً على الحرية الأساسية المتعلقة بمبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، ذلك أن هذا الرفض يتعلق بالعلاقات الداخلية التي تتم داخل الشخص المعنوي (البلدية)، بالإضافة إلى أنه رفض الطلبات المقدمة إلى محكمة أول درجة لأن رفض العمدة لهذه الطلبات لا يشكل اعتداءً على حرية التعبير للمجالس البلدية أو الديمقراطية المحلية. مشار إلى هذا الحكم لدى: عمر، حمدي علي (٢٠٠٣). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٧٣.

^{٨٨٨} لا بد من توافر ثلاثة شروط للقول بوجود اعتداء مادي، أولها وجود عمل مادي ذلك أن القرارات الإدارية بحد ذاتها لا تعد من قبيل أعمال الاعتداء ولو بلغ وجه عدم المشروعية فيها درجة الانعدام، أما الشرط الثاني فيتجسد في كون عدم مشروعية العمل المادي صارخاً تام الوضوح، بينما يتمثل الشرط الثالث في أن يؤدي النشاط الإداري المادي إلى تجاوز جسيم على الملكية الخاصة أو على إحدى الحريات الأساسية. انظر: نوح، مهدي (٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مرجع سابق. ص ٢٠٤.

^{٨٨٩} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١١٢.

(Veuve Gourdin) الصادر عام ١٩٥٤م^[٨٩٠]. كما أن محكمة التنازع الفرنسية وضّحت مفهوم الاعتداء المادي في حكمها في قضية (Boussadar) الصادر بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٠م^[٨٩١].

من جانبه مجلس الدولة الفرنسي طوّر من مفهوم نظرية الاعتداء المادي ولاسيما من خلال حكمه في قضية بلدية (Commune de Chirongui)^[٨٩٢] الصادر بتاريخ ٢٣/١/٢٠١٣م حيث اعتبر مجلس الدولة أن القاضي الإداري الفاصل في قضاء الحريات الاستعجالي^[٨٩٣] هو أيضاً مختص بوقف الاعتداء الجسيم الناتج عن عن اللامشروعية الظاهرة على حق الملكية في حال الاستعجال، حتى لو كان هذا الاعتداء من طبيعة الاعتداء المادي^[٨٩٤]. ونلاحظ من خلال هذا الحكم أن مجلس الدولة الفرنسي قد أعطى دوراً كبيراً لقضاء الحريات

^{٨٩٠} جاء في قرار محكمة النقض الفرنسية: "إن المصادرة النابعة من سلطة غير مختصة وغير مؤهلة، تجاوزت سلطاتها، مغتصبة ما لا يعود إليها من سلطات، ألغاهها مجلس الدولة لتجاوز السلطة، كما أنها لا تستطيع الارتباط بنص تشريعي أو تنظيمي، وإذا نُفذت ستكون اعتداءً مادياً مجرداً من كل مشروعية يعود إصلاحه إلى الاختصاص الوحيد للسلطة القضائية". مشار إليه لدى: كسيرة، شفيقة (٢٠١٥). الحماية القضائية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد في حالة الاعتداء المادي. مرجع سابق، ص ٣٥.

^{٨٩١} جاء في حكم محكمة التنازع الفرنسية: "لا يوجد اعتداء مادي يبرر استثناءً -على مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية- اختصاص الجهات القضائية العادية إلا في حالتين، فإما أن تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر لقرارها في غير الحالات المصرح بها قانوناً، حتى لو كان هذا الأخير مشروعاً ويحمل اعتداءً جسيماً لحق الملكية أو لإحدى الحريات الأساسية، وإما باتخاذ قرار يحمل في طياته أحد هذه الآثار (أي أن يأتي التنفيذ مستنداً إلى قرار الإدارة المعيب) ومع ذلك يشترط أن يكون هذا القرار غير قابل بطريقة واضحة أن يرتبط بسلطة تملكها السلطة الإدارية". كما قامت محكمة التنازع الفرنسية بإعادة رسم ملامح نظرية الاعتداء المادي في حكمها بقضية (M. Bergeond) الصادر بتاريخ ١٧/٦/٢٠١٣م والذي أقرت فيه بأن الاعتداء المادي لا يكون إلا في الإجراء المتخذ من قبل الإدارة والناتج عن التنفيذ غير المشروع للقرار الإداري حتى لو كان القرار مشروعاً، يمس حرية فردية أو بحق ملكية أو باتخاذ قرار به نفس الآثار ويظهر عدم ارتباطه بأي سلطة من سلطات الإدارة. واعتبر كثير من الفقه أن اتجاه محكمة التنازع كان نحو تضيق اختصاص القاضي العادي في حالة الاعتداء المادي بعد إثبات كفاءة القاضي الإداري في مجال حماية الحريات العامة. مشار إليه لدى: كسيرة، شفيقة (٢٠١٥). المرجع السابق، ص ٣٥.

^{٨٩٢} تتلخص وقائع القضية في أن السيدة (M. Bourhane) تملك قطعة أرض وقد تم الاعتراف لها بملكية هذه الأرض في إطار عمليات التصحيح العقاري لعدم وجود سجل عقاري، وصدر هذا الاعتراف من قبل بلدية (Chirongui) في عام ٢٠١٠م لكن البلدية قامت بعمليات أشغال على هذه الأرض عام ٢٠١٢م وتقسيم العقار إلى قطع أراضي لبيعها أو تأجيرها وإنشاء مساكن اجتماعية، لجأت السيدة (M. Bourhane) إلى المحكمة الإدارية (Mamoudsou) بطلب على أساس المادة (2-521 L) من قانون العدالة الإدارية الفرنسية وقد أصدر قاضي الاستعجال الإداري للمحكمة أمراً بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠١٢م ضد بلدية (Chirongui) بالوقف الحالي للأشغال المقامة على ملكية المدعية.

^{٨٩٣} بصدر قانون العدالة الإدارية الفرنسية عام ٢٠٠٠م أصبح للمتقاضى الحق باللجوء إلى قضاء الحريات الاستعجالي "قضاء الأوامر" وذلك بقصد اتخاذ التدابير المستعجلة لحماية الحقوق والحريات الأساسية، خاصة أن التسهيلات التي كان يقدمها القضاء الاستعجالي العادي للمتقاضيين أدت إلى الإفراط بالاحتجاج بالاعتداء المادي، فكان ذلك سبباً في تأسيس قضاء الحريات المستعجل. انظر:

Loi n 2000-597 du 30-1-2000, relatif au refere devant les jurisdiction administratives

⁸⁹⁴ C. E. 23-1-2013, Commune de Chirongui, Req. n3652262, R.F.D.A. 2013, P304.

الاستعجالي خاصة في نطاق الاعتداء المادي^[٨٩٥]. ومن تطبيقات القضاء الاستعجالي الإداري أيضاً قضى مجلس الدولة الفرنسي بتوجيه أمر استعجالي للعمدة بإعادة قافلة خلال ثمان وأربعين ساعة لطاعين كانوا قد وضعوها في المخيم البلدي وقامت السلطات البلدية من تلقاء نفسها بالاستيلاء عليها^[٨٩٦].

ووفق ما سبق يمكننا القول إنَّ الاعتداء المادي ولاسيما فيما يتعلق بحق الملكية يطبَّق عندما تقوم الإدارة بارتكاب خطأ جسيم على هذا الحق، ويمكن القول إنَّه منذ صدور قرار محكمة النقض الفرنسية بتاريخ ٢٠١٤/٥/١٣ أصبح مفهوم الاعتداء المادي أكثر ضيقاً، بحيث اتجه نحو الحرمان أو فقدان الحقيقي لحق الملكية أكثر منه كاعتداء مادي، وقد جاء في قرار محكمة النقض الفرنسية أن السيدة التي كانت ضحية لاعتداء على ملكيتها العقارية أثناء القيام بإصلاحات، حيث قامت الإدارة باستعمال ملكيتها كموقف سيارات وكذلك خرق أسوارها وتسببت في أضرار أثناء إنشاء أعمدة في مسكنها دون إذن، وتم إدماج ملكيتها في الدومين العام بالإضافة إلى الأشغال التي تم القيام بها في ملكيتها، وبناءً عليه فقد رأت محكمة النقض أن هذه الأعمال والتصرفات المرتكبة من قبل الإدارة ليست خارجة عن اختصاص الإدارة، أو عن سلطتها المشروعة، استناداً إلى أنها تدخل في اختصاصات البلدية، كما أنه لم يتم حرمانها من حق الملكية، وبالتالي صرَّحت بعدم اختصاصها وباختصاص القضاء الإداري^[٨٩٧].

^{٨٩٥} من خلال مقارنة السلطات التي يملكها القاضي العادي في مجال الاعتداء المادي بالسلطات التي يملكها قاضي الأمور المستعجلة بموجب تقنين العدالة الإدارية الفرنسية، فالملاحظ أن الاعتداء المادي يفترض تجاوزاً على حرية أساسية أو على حق الملكية، ولأن الإدارة تُعترف بموجبه درجة قصوى من اللامشروعية، في حين أن القضاء المستعجل الإداري المتعلق بالحريات لا يشمل التجاوز الجسيم وغير المشروع على حق الملكية، إضافة إلى أن أحكام الاعتداء المادي لا تطبَّق إلا إذا كان التجاوز الجسيم مرتبطاً من قبل الإدارة أو أحد عمالها، في حين أن القضاء المستعجل المتعلق بالحريات يتدخل في الحالات التي يكون فيها التجاوز الجسيم مقترفاً من جانب تنظيم قانوني خاص مكلف بمهمة مرفق عام، كما أن الإجراءات التي يجب أن يحتويها الأمر لدفع غائلة الاعتداء يجب أن تطلب من جانب الخصوم في نطاق القضاء المستعجل الإداري الخاص بالحريات ويجب أن تحدد بدقة من قبلهم، في حين يقوم القاضي العادي في نطاق الاعتداء المادي بالأمر بالإجراءات التي يراها ضرورية لدفع الاعتداء عن الحرية الأساسية أو الملكية الفردية. ولا بد من الإشارة إلى أن الأحكام التي أتى بها المشرع بشأن التدخل السريع من جانب القاضي الإداري لحماية الحريات الأساسية قد عملت على سد الفجوة التي كانت واضحة في التنظيم القانوني الفرنسي. للمزيد انظر: نوح، مهند (٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مرجع سابق. ص ٢٠٤.

^{٨٩٦} مشار إلى هذا الحكم لدى: تمام، آمال يعيش (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. مرجع سابق. ص ٣٩٩.

^{٨٩٧} كسيرة، شفيقة (٢٠١٥). الحماية القضائية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد في حالة الاعتداء المادي. مرجع سابق. ص ٦٣.

وفي هذا السياق نشير إلى أن محكمة النقض السورية قررت أن وضع الإدارة يدها على أملاك الغير من دون مستند قانوني، يشكل اعتداءً على حق الملكية وعملاً غير مشروع، كما أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي القطعي يعدُّ من قبيل الاعتداء المادي، ويجعل القضاء العادي مختصاً برؤية النزاع^[٨٩٨].

المطلب الثاني

مسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري على أساس الخطأ

الفرع الأول

الخطأ المرفقي ومسؤولية الإدارة المحلية

الخطأ المرفقي بصفة عامة هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق حتى لو كان الذي قام بارتكابه مادياً أحد الموظفين ولم يتجلَّ به الطابع الشخصي، بمعنى أن المرفق ذاته هو الذي تسبب بالضرر^[٨٩٩].

وفي هذه الناحية يمكن أن يكون الخطأ منسوباً إلى المرفق العام دون معرفة مرتكب الخطأ أو مصدر الفعل الضار الذي أوقع مسؤولية الإدارة، بمعنى أنه لا يمكن نسب الخطأ إلى موظف معيَّن أو موظفين محددين، وقد سار القضاء الفرنسي على التوسُّع في صورة الخطأ المرفقي حماية للأفراد والموظفين، وفي هذا السياق يقول الفقيه (Andre de Laubadere) بأن: "الخطأ المرفقي هو كل ما لا يعدُّ خطأً شخصياً"^[٩٠٠].

لكن حتى لو كانت مسؤولية وحدات الإدارة المحلية تقوم على أساس الخطأ الذي يُنسب إلى المرفق إلا أن طبيعة ودرجة الخطأ المرفقي يترتب عليها نتائج هامة في تحديد مسؤولية الإدارة عن أعمالها، والتي تؤدي إلى

^{٨٩٨} محكمة النقض السورية. المبدأ ١٠٦/١ القرار رقم ١/١ في القضية أساس ١٣/ لعام ٢٠٢٠م. الاجتهادات الحديثة للهيئة العامة لمحكمة النقض - غرفة تنازع الاختصاص المدنية. منشورات وزارة العدل. المعهد العالي للقضاء. ٢٠٢٠/٢٠٢١م. ص ٩٤٧. انظر كذلك المبدأ ١٠٨/ القرار رقم ٧/ في القضية أساس ١٥/ لعام ٢٠٢٠م المرجع ذاته ص ٩٧٨.

^{٨٩٩} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٥١٦.

⁹⁰⁰ De Laubadere, Andre (1999). Traite de droit administratif. Op.cit. P594.

إصابة الأفراد بالضرر، سواء تُسببت هذه الأعمال إلى موظف معيّن أو تعذر ذلك، ويمكن حصر المظاهر التي يتمثل فيها الخطأ المرفقي في عدة صور وفق الآتي^[٩٠١]:

١ - **سوء أداء المرفق للخدمة:** تشمل هذه الحالة طائفة الأعمال الإيجابية التي تقوم بها الإدارة لأداء خدماتها، لكن تنفيذ هذه الأعمال يكون على وجه سيئ، مما يتسبب بإلحاق الضرر بالأفراد، كغرق طفل في حمام السباحة التابع لإحدى المدن بسبب عدم وجود إشراف كافٍ على هذا المرفق^[٩٠٢]، وليس من الضروري أن يكون الخطأ مادياً، فقد يكون بسبب تصرف قانوني معيب، كما لو تضمنت قرارات الإدارة أموراً غير حقيقية أو طبقت القانون أو اللوائح تطبيقاً خاطئاً، كإصدار المحافظ قراراً مخالفاً للقانون يقضي بمنع طبيب من مزاوله المهنة في إقليم معيّن^[٩٠٣].

٢ - **عدم أداء المرفق للخدمة:** تتمثل هذه الحالة في إهمال الإدارة للقيام بواجباتها أو امتناعها عن القيام بالأعمال التي كان يتوجب عليها القيام بها، فكان من شأن هذا الامتناع أن يصيب الأفراد بالضرر، طبعاً هذه الصورة أخذت تتبلور نتيجة الأفكار والقواعد التي تحكم سير المرافق العامة، ولاسيما المحافظة على سير المرفق بانتظام واضطراد، وكذلك نتيجة دور القضاء في رقابة الإدارة لأداء مهامها، سواء كانت تؤديها وفق اختصاصاتها المقيّدة أم التقديرية. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه بمسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن إهمالها أو امتناعها عن القيام بواجباتها، ومن أمثلة ذلك أن تهمل السلطات البلدية المكلفة بالقيام على سلطة البوليس في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأفراد من بعض الألعاب الخطرة التي يمارسها الجمهور، كالتمرّن على إصابة الهدف بالأسلحة النارية أثناء فترة الأعياد^[٩٠٤]. أو إهمال الإدارة لإقامة حاجز

^{٩٠١} السناري، محمد عبدالعال(د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٢٢. انظر أيضاً: الوكيل، محمد محمد مصطفى(٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٥١٦. انظر أيضاً: الطماوي، سليمان(١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. مرجع سابق. ص ١٤٣. انظر أيضاً:

Rousset, M. Rousset, O.(2004). Droit Administratif. 2 ed. T2. Presses Universitaires De Grenoble. P142.

⁹⁰² C. E. 15-4-1983, EP. Rousseau, R. P156.

⁹⁰³ C. E. 29-12-1947, Froustey, S. 29-3-1948.

⁹⁰⁴ C. E. 23-6-1916, Thévente, Rec. P244.

يمنع المارة من السقوط من فوق طريق مرتفع^[٩٠٥]. كذلك لو امتنعت إحدى البلديات عن ترحيل القمامة لعدة أيام متتالية بسبب نقص الآليات أو العمال لديها، مما أدى إلى انتشار وباء في القرية أدى إلى إصابة عدد من الأهالي بأمراض خطيرة أرهقتهم بنفقات العلاج^[٩٠٦].

٣- ببطء المرفق في أداء الخدمة: تعدُّ هذه الحالة من أحدث حالات الخطأ المرفقي، حيث أن قاضي التعويض أخضع الإدارة لرقابته أثناء ممارستها لسلطانها التقديرية وهذا الأمر لا يملكه قاضي الإلغاء كقاعدة عامة^[٩٠٧]، ومعنى ذلك أن تكون الإدارة مُلزَمة بالتدخل لأداء عمل معيَّن أو تقديم خدمة محددة، والقانون أعطاه سلطة تقديرية في تحديد وقت تدخلها، إلا أنَّها أبطأت في أداء الخدمة متجاوزة بذلك الفترة المعقولة أو المحددة قانوناً ما يترتب عليه ضرر للأفراد^[٩٠٨].

ومن الأمثلة على ذلك أن يتقدم أحد الأفراد إلى الإدارة بطلب ترخيص بناء كان قد احتوى على أخطاء معيَّنة، فتأخرت الإدارة في الرد عليه متجاوزة المدة المحددة دون مبرر رغم تكرار طلباته^[٩٠٩]. ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الحالة من حالات الخطأ المرفقي تختلف عن الحالة التي يحدد فيها القانون للإدارة مدة معيَّنة لكي تقوم خلالها بعمل معيَّن، إلا أن الإدارة لم تودِّ العمل المطلوب منها خلال تلك المدة، لذا يعدُّ فوات المدة المحددة دون تدخل الإدارة بمثابة امتناع عن أداء الخدمة أو العمل المطلوب وهو ما يدخل ضمن نطاق حالة امتناع المرفق عن أداء الخدمة.

⁹⁰⁵ C. E. 10-5-1907, Dep. De la dordogne, Rec. P428.

^{٩٠٦} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٣٧٣.

^{٩٠٧} يمكن القول أنه في قضاء الإلغاء يترك القضاء الإداري للإدارة مجال السلطة التقديرية كاملاً، حيث يترك لها إمكانية التقدير سواء في التدخل لمواجهة حالة معيَّنة أو الامتناع عن التدخل، وكذلك اختيار وقت التدخل ووسيلته، أما في قضاء التعويض فالقضاء الإداري أخضع هذه العناصر السابق ذكرها لرقابته، وبالتالي يمكن للقضاء محاسبة الإدارة عن امتناعها عن التدخل خاصة إذا كان هذا التدخل من واجباتها العامة المفروضة قانوناً، كذلك يحكم القضاء بمسؤوليتها في حال تدخلها بعد فوات الميعاد أو في وقت غير مناسب، بالإضافة لخضوعها لرقابة القضاء في حال تدخلها بوسائل ضارة كان من الممكن استبدالها بغيرها. وقد أجمع الفقه على إطلاق تسمية نظرية "التعسف في استعمال الحقوق الإدارية" على هذه الحالات. انظر: الطماوي، سليمان (١٩٧٨). نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة". مرجع سابق. ص ١٥٧.

^{٩٠٨} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٢٧.

⁹⁰⁹ C. E. 23-3-1923, Epoux Buffard, Rec. P975.

الفرع الثاني

تقدير درجة الخطأ المرفقي المسبب لمسؤولية الإدارة

إن كانت مسؤولية الإدارة عن أعمالها تتطلب وقوع خطأ من جانب الإدارة يسبب ضرراً للأفراد، فإن هذه الأعمال ليست على درجة واحدة من الجسامة، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أن الإدارة تلجأ لأساليب متعددة وهي تمارس نشاطها، لذلك فقد تطلّب القضاء لتقرير مسؤولية الإدارة أن يكون الخطأ على درجة معيّنة من الجسامة، والقضاء عند تقديره لجسامة الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة لا يستخدم معياراً مجرداً يقيس به مدى جسامة الخطأ، كما هو الحال بالنسبة للمسؤولية المدنية للأفراد، وإنما يقوم بفحص كل حالة على حدة في ضوء عدة اعتبارات تتعلق بظروف المرفق العام وطبيعة عمله وعلاقة المضرور به، ويستوي في أعمال الإدارة في هذه الحالة أن تكون أعمالاً مادية أو أعمالاً قانونية، لكن مما لا شك فيه أن درجة جسامة الخطأ تختلف بالنسبة لأعمال الإدارة المادية عنها بالنسبة لأعمالها القانونية، وبناءً على ذلك سنقوم بدراسة الخطأ في القرارات الإدارية ولاسيما قرارات الضبط الإداري ومن ثم الخطأ في الأعمال المادية.

أولاً: تقدير الخطأ المرفقي في نطاق القرارات الإدارية.

عدّ مجلس الدولة الفرنسي القرارات الإدارية غير المشروعة أخطاءً مرفقية يمكن أن تترتب عليها مسؤولية الإدارة إذا تسببت بإلحاق الضرر بالأفراد، في حين أن القرارات الإدارية المشروعة لا تُسأل الإدارة عن الأضرار الناجمة عنها وذلك لانتفاء ركن الخطأ فيها باستثناء حالة مسؤولية الإدارة دون خطأ، فالقرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية يخوّل المضرور الحق في الحصول على التعويض، خاصة أن أوجه عدم المشروعية التي تصيب القرار الإداري تؤدي حتماً إلى الحكم عليه بالإلغاء، لكن في نطاق قضاء التعويض لا يكون ذلك حتماً مصدراً للتعويض، وقد اتجه القضاء الإداري إلى عدم الحكم بمسؤولية الإدارة ولاسيما في مجال الضبط

الإداري عن عملها غير المشروع إلا إذا كانت حالة عدم المشروعية جسيمة بحيث تؤثر في موضوع القرار، كأن يصدر بصورة مغايرة لتلك التي كان يجب أن يصدر وفقاً لها^[٩١٠].

وقد أيد القضاء الإداري السوري معيار الخطأ الجسيم كسبب لقيام مسؤولية الإدارة في التعويض عن أعمالها، حيث جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا التي استقر قضاؤها على أن التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة لا يترتب على الإدارة إلا إذا بلغ الخطأ المقترف حداً من الجسامة لا يمكن محو آثار الظلامة التي سببها إلا بالتعويض عنها، وعدت المحكمة الإدارية العليا هذه الحالة متوافرة إذا كان الضرر الذي نجم عن القرار غير المشروع قد أصاب الفرد رافع الدعوى في مورد رزقه الوحيد دون أن يرتكب أي مخالفة تسوّغ سلوك الإدارة الضار. كما أكد القضاء الإداري على أن تقدير جسامة الخطأ من عدمها إنما هي مسألة يقدرها القاضي الإداري في كل قضية على حدة، آخذاً بالحسبان الظروف والملابسات التي تحيط بالقضية^[٩١١]. وبناءً على ذلك لا بد من البحث في عيوب القرار الإداري من أجل تحديد طبيعة ودرجة جسامة الخطأ:

أ: تقدير الخطأ المرفقي في حالة عدم المشروعية الشكلية للقرار الإداري. حيث تتمثل عدم المشروعية الشكلية في عيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة ركن الشكل.

فعيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري لا يؤدي دائماً إلى الحكم بمسؤولية الإدارة عن التعويض إلا إذا ترتب على مخالفة قواعد الاختصاص تأثيراً جسيماً على موضوع القرار، بمعنى تغيير مضمون القرار ذاته، وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على الحكم بالتعويض في الحالات التي تُصدر فيها الإدارة قرارات إدارية لا تدخل في اختصاصها أساساً، فقد قضى بالتعويض للأشخاص المتضررين من قرار العمدة بتكليف أحد المهندسين بإعداد خطة تجميل المدينة، حيث صدر هذا القرار بغير تفويض من قبل المجلس البلدي، وبهذه الحالة يعدّ القرار غير مشروع لصدوره من غير مختص، بالإضافة لتوافر الخطأ الجسيم الذي يؤثر على مضمون

^{٩١٠} الطماوي، سليمان (١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. مرجع سابق. ص ١٥٧.

^{٩١١} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٣٧٤.

القرار ما يستوجب تعويض المضرور^[٩١٢]. في حين نجد أن مجلس الدولة السوري قد قرر انعدام القرار في حالة انعدام ركن الاختصاص ومن ذلك ما قرره محكمة القضاء الإداري بأن مصادرة الأراضي هي عقوبة رتبها المشرع على المخالفين لأحكام قانون الإصلاح الزراعي، وبالتالي فإن مرجع فرض العقوبات هو القضاء الجزائي، الأمر الذي يؤدي إلى اعتبار قرار الإدارة بالمصادرة الصادر عن لجنة الاستيلاء واعتماده فيما بعد من لجنة الاعتماد في المحافظة قراراً مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يهبط به إلى درجة الانعدام^[٩١٣]. كذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن صدور القرار من محافظ حمص بتشكيل لجنة للإشراف على مياه النبع الكبرى بتدمير وإدارة شؤونه هو قرار معدوم الأثر قانوناً، لأنه يشكل مخالفة جسيمة صارخة للقانون لما ينطوي عليه من اعتداء على اختصاص المشرع (اعتداء على حريات الأفراد وملكياتهم) وهذا المجال محجوز للمشرع وحده، وبالتالي يعد القرار مشوباً بعيب قانوني جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام^[٩١٤].

من جهة أخرى نلاحظ أن مجلس الدولة السوري قرر انعدام القرار الإداري في كثير من الحالات التي كان فيها عيب عدم الاختصاص الذي شاب القرار الإداري هو عيب بسيط وليس عيباً جسيماً، ومثال ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا من أن قرار توقيف المحرك الصادر عن محافظ إدلب بدلاً من وزير الأشغال العامة مشوب بعيب عدم الاختصاص لصدوره عن سلطة غير مختصة به قانوناً ولذلك يعد بحكم المعدوم^[٩١٥]. كذلك ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري وأيدتها في ذلك المحكمة الإدارية العليا من إعلان انعدام قرار الاستملاك الصادر عن رئيس مجلس مدينة بنش لصدوره عن غير مرجعه القانوني المختص^[٩١٦]. وإن كان هذا الاتجاه منتقداً إذ أن إعماله يؤدي إلى اعتبار جميع حالات عدم الاختصاص غصباً للسلطة، ومصدراً لانعدام القرار الإداري وهذا ما لا يتفق مع ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري عموماً من تقسيم عيب عدم الاختصاص

⁹¹² C. E. 29-5-1942, Blancard, Rec. P17.

⁹¹³ حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢٦٦/ في القضية رقم ١٧٦/ لعام ١٩٧٠م. مشار إليه لدى: مرشحة، عمار (٢٠١٥). **إنعدام قرارات الاستملاك في سورية**. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة حلب. ص ٤٧.

⁹¹⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا. رقم ٧٤٨/ في الطع رقم ٣٨٦٩/ لعام ١٩٩٣م. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٣م. المبدأ رقم ١٣٩/ ص ٥٩٣.

⁹¹⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا. رقم ٨٠/ في الطعن رقم ٤٠/ لعام ١٩٧٣م. سجلات المحكمة. غير منشور.

⁹¹⁶ حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٣٠١٣/ لعام ٢٠٠٩م والمصدق من دائرة فحص الطعون بموجب قرارها رقم ١٢٧٨/ ط لعام ٢٠١٠م سجلات المحكمة. غير منشور.

إلى بسيط وجسيم، ولكل منها أثره المختلف على القرار الإداري، لكن هذا التوسع قد ينظر إليه على أنه ضمانات للأفراد المتضررين من قرارات الإدارة الخاطئة بحيث يكون ميعاد الطعن بهذه القرارات مفتوحاً وغير مقيد بميعاد^[٩١٧].

لكن في المقابل رفض مجلس الدولة الفرنسي التعويض عن قرارات الضبط الإداري المعيبة بعيب عدم الاختصاص إذا لم يترتب على ذلك تغيير في مضمون القرار، كذلك رفض التعويض إذا كان وقوع الضرر نتيجة عدم الاختصاص حتى لو صدر القرار من الجهة المختصة، وذلك بحسبان أنه بإمكان الإدارة تصحيح الوضع الخاطئ عبر إعادة إصدار القرار من الجهة التي تملكه، فمثلاً إذا كان عيب عدم الاختصاص يعود إلى اعتداء موظف على اختصاص موظف آخر من نفس الإدارة فإن مجلس الدولة لا يحكم في هذه الحالة بالتعويض، نظراً لأنه بإمكان الإدارة تصحيح عيب الاختصاص وإصدار القرار بالمضمون نفسه من الموظف المختص^[٩١٨].

أما بالنسبة لعيب مخالفة الشكل والإجراءات فنلاحظ أن القضاء الإداري لم يجعل من عيب الشكل دائماً خطأً مرفقياً يرتب مسؤولية الإدارة، وبالتالي لا يحكم بإلغاء القرار الإداري المعيب بعيب الشكل إلا في حال مخالفته للأشكال الجوهرية دون الأشكال الثانوية، بمعنى أن تكون مخالفة الشكل الجوهري جسيمة تؤدي إلى الإخلال بحقوق الأفراد، ومما لا شك فيه أن الشكل الجوهري هو الذي نص القانون صراحة على مراعاته، بحيث يؤدي عدم اتباعه إلى التأثير على مضمون القرار. وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي ذلك في العديد من أحكامه، حيث قضى المجلس بمسؤولية البلدية والتعويض عن قرار العمدة الذي لم يتبع فيه الإجراءات والشكليات التي تتطلبها اللوائح ولاسيما أن الضرر نتج عنها بشكل مباشر^[٩١٩]. بالمقابل رفض التعويض عن الأضرار التي سببها لصاحب الشأن منح ترخيص بناء بالمخالفة للإجراءات المقررة، حيث تبين أن تلك المخالفة لم تؤثر على

^{٩١٧} مرشحة، عمار (٢٠١٥). انعدام قرارات الاستملاك في سورية. مرجع سابق. ص ١٠٥.

^{٩١٨} C. E. 25-10-1946, Dames Colis, Rec. P314.

C. E. 13-12-1952, Dubois, R. P211.

^{٩١٩} C. E. 24-12-1937, Comp. La Préservatrice, Rec. P919.

مضمون القرار، وناهيك عن أن الإدارة سارعت بإصدار الترخيص بعد اتباع الأشكال الواجبة^[٩٢٠]. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية على ذلك فيما انتهت إليه من حيث أن القرار الإداري تصرف قانوني والتصرف القانوني لا يولد معدوماً لعيب في الشكل إلا إذا كان الشكل يعد ركناً لقيامه، فإذا كان جوهرياً وجب استيفاءه إما بذات القرار أو بقرار لاحق، وإذا لم يكن جوهرياً فلا يؤثر في صحة القرار وسلامته^[٩٢١].

ب: تقدير الخطأ المرفقي في حالة عدم المشروعية الموضوعية للقرار الإداري. وتتمثل عدم المشروعية الموضوعية في عيب مخالفة القانون وعيب إساءة استعمال السلطة.

ويعدُّ عيب مخالفة القانون بأنه العيب الذي يصيب ركن المحل في القرار الإداري، سيما وأن محل القرار الإداري هو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مُصدر القرار إلى إحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه، ويرجع ذلك إلى أن عيب مخالفة القانون يعدُّ عيباً موضوعياً من شأنه تغيير مضمون القرار الإداري، بحيث يختلف هذا المضمون فيما لو طبقت الإدارة القانون تطبيقاً صحيحاً. وتتخذ عيب مخالفة القانون في العمل صوراً أو تطبيقات متعددة:

*** مخالفة نص قانوني مدوّن:** فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة عن قرارها برفض منح ترخيص رغم استيفاء الشروط المطلوبة قانوناً^[٩٢٢].

*** مخالفة قاعدة قانونية غير مدونة لكن لها قوة القانون:** حيث جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي أن الإدارة أصدرت قراراً بالاستيلاء على كمية من الأخشاب بغرض استعمالها للتدفئة العامة من أملاك إحدى السيدات بما لها من حق مقرر في ذلك، فأوضحت المدعية أن الإدارة قد قامت بالاستيلاء على كمية تفوق ما استولت عليه من الملاك الآخرين، وهي بذلك تكون قد خالفت مبدأ المساواة بين الأفراد في تحمُّل الأعباء العامة، وبالتالي قرر المجلس أن قرار الاستيلاء على أخشاب المدعية قد فرض أعباء تفوق الأعباء التي تحملها الملاك

⁹²⁰ C. E. 20-3-1985, Ruly, R.A. 1986, P42.

⁹²¹ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /١١٤٧٤/ لسنة /٤٨/ قضائية في الجلسة المنعقدة بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٨م.

⁹²² C. E. 30-5-1944, Compagnie anonyme des salière de la Seine, Rec. P189.

C. E. 31-6-1948, Compagnie des forges et Acieries, Rec. P415.

الآخرون، وبذلك يكون هذا القرار قد خالف مبدأ العدالة في توزيع العبء المشروع، وصدر مخالفاً لاحتوائه على خطأ، الأمر الذي يولد مسؤولية الإدارة^[٩٢٣].

*** مخالفة قاعدة حجية الأمر المقضي:** تعدُّ هذه المخالفة من الأمور التي تتنافى مع قاعدة أساسية في القانون وهي ضرورة استتباب الأمن واستقرار المعاملات القانونية، وهي تتمثل في إحدى صورتين، فهي إما أن تكون من خلال رفض الإدارة للأحكام الصادرة ضدها، وفي هذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض عن امتناع أحد العمد عن تنفيذ حكم قضائي صادر ضد القرية بإعادة أحد الموظفين لعمله وإلغاء قرار العمدة بإيقافه^[٩٢٤]. أو أن تمتنع الإدارة عن القيام بواجبها في المساهمة في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالح أحد الأفراد ضد فرد آخر أو أفراد آخرين، وفي هذا الأمر قضى مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة عن الضرر الواقع حينما تباطأت سلطات الضبط الإداري في تنفيذ حكم قضائي لصالح أحد ملاك العقارات بطرد أحد مستأجري العقارات^[٩٢٥].

*** الاعتداء على حرية عامة:** وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض لأحد الأفراد نتيجة الضرر الواقع عليه من جراء قرار العمدة برفض إقامته لمعرض تجاري^[٩٢٦]. كذلك قضى بالتعويض لأحد الأفراد بسبب القبض عليه بصورة مخالفة للقانون^[٩٢٧].

⁹²³ C. E. 10-2-1950, Ornin de leysat, Rec. P543.

⁹²⁴ C. E. 22-7-1980, Bchavet , R.D.P. 1981, P1099.

- وفي هذا الصدد انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الخاص برفض أحد العمد تنفيذ الحكم الخاص بأحقية إحدى السيدات في التعيين في وظيفة معينة: C. E. 25-7-1931, Venturini, R. P972.

انظر أيضاً حكم مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض لأحد رجال الشرطة بسبب إصرار أحد العمد على إيقاف هذا الشرطي عن العمل على الرغم من صدور عدة أحكام تقضي بإلغاء قرار إيقافه : C. E. 23-7-1959, Fabregues, S.

مشار إلى هذه الأحكام لدى: السناري، محمد عبدالعال(د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٣٤.

⁹²⁵ C. E. 22-1-1943, Brault, Rec. P19.

وفي هذا السياق انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى بالتعويض بسبب امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام قضائية دون مبرر لهذا الامتناع يتعلق بالنظام العام : C. E. 30-10-1956, Des Etabissements Borderel, D. 1957, P73.

⁹²⁶ C. E. 6-12-1935, Van cleef et Arpels, Rec. P120.

⁹²⁷ C. E. 7-11-1947, Alexis et wolf, J.C.P. 1947, P400.

* **الخطأ في تقدير الوقائع التي تستند إليها الإدارة في قراراتها:** تراوحت أحكام مجلس الدولة الفرنسي

فيما يتعلق بالتعويض عن عدم مشروعية السبب إذا ما استند إلى وقائع مادية غير صحيحة، بين حالات قضى فيها بإلغاء القرار والحق للمضرور بالتعويض نتيجة عدم مشروعية القرار، وبين حالات تطلب فيها أن يصل الخطأ لدرجة معينة من الجسامة حتى يحكم بمسؤولية الإدارة، لكن بالنهاية استقرت أحكامه على تقرير مسؤولية الإدارة في حال عدم مشروعية القرارات الإدارية إذا تسببت بأضرار نتيجة الخطأ في تقدير الوقائع^[٩٢٨].

* **الخطأ في التكييف القانوني للوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في قراراتها:** استقرت أحكام

مجلس الدولة الفرنسي على أن مخالفة القرار للقانون أيًا كانت درجة المخالفة، فإنها ترتب بجانب الإلغاء الحق في التعويض في حال توافرت شروطه^[٩٢٩].

* **الخطأ في إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة:** إن وجود عيب الانحراف بالسلطة يؤدي

دائماً إلى الحكم على الإدارة بالتعويض، بغض النظر عن الصورة التي اتخذها عيب الانحراف بالسلطة، سواء كان القرار الإداري قد صدر بهدف شخصي بعيداً عن المصلحة العامة بقصد المحاباة أو الانتقام، أم كان بهدف تحقيق المصلحة العامة لكن كان هناك مخالفة لمبدأ تخصيص الأهداف. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال بصفة دائمة بمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تترتب على القرار الإداري المعيب بعيب الانحراف بالسلطة بحسبان أن هذا العيب يعدُّ من الأخطاء الجسيمة التي تقع بها الإدارة^[٩٣٠]. فقد تلجأ الإدارة إلى إغلاق كشك مرخص لأحد الأفراد بداعي أنه مقام في منطقة تعاني ازدحاماً مرورياً ما يؤدي إلى عرقلة السير والتسبب

⁹²⁸ C. E. 26-1-1973, Driancourt, Rec. P77. R. A. 1974, P29.

C. E. 28-3-1980, Yvrneau, R.D.P. 1980, P1744.

^{٩٢٩} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٥٢٨.

^{٩٣٠} انظر أحكام مجلس الدولة الفرنسي مشار إليهم لدى: السناري، محمد عبدالعال (د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٣٥. وكذلك لدى: الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). المرجع السابق. ص ٥٢٩.

C. E. 21-2-1934, 3 e esp. Fournier, Rec. P245

C. E. 10-2-1943, Soc neuve du Canal d'irrigation de craponne, Rec. P22.

C. E. 30-9-1955, Vilmain, D. 1956, P76.

بخطر على حياة المارة، ثم يتبين أن الإدارة قد منحت ترخيصاً لشخص آخر لإقامة كشك في المنطقة ذاتها^[٩٣١].

وقد جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا السورية: "إن البلدية قد انطلقت في تدبيرها بإخلاء عقار المدعي من مقولة تجسّد فيها الوهم المؤدي إلى الخطأ الذي تراءى لها فيه أنها تستطيع أن تسبغ على العقار موضوع القرار المطعون فيه لبوس القيام بخدمة لها صفة النفع العام وإن لم يكن يتصف في الأصل منذ إشادته بهذا الوصف القانوني المحض. بينما الروح المتمثل في القانون /١٠٦/ يوحى بغير هذا فهو يفترض في العقار لكي يسوغ إخلاؤه من مستأجره أن يكون في الأصل قد أنشئ للقيام بالخدمة العامة الأمر الذي لم يتوفر في عقار البلدية الذي إنما تمارس عليه نوعاً من الملكية الخاصة فمن ثم كان قرارها بتحويل الإيجار إلى استثمار وإخلاء العقار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة. ومؤدياً لنشوء حق الطاعن بالتعويض"^[٩٣٢].

ثانياً: تقدير الخطأ المرفقي في نطاق الأعمال المادية.

تتمثل الأعمال المادية في كل أعمال الإدارة التي لا تندرج تحت مدلول القرارات الإدارية، ويأخذ الخطأ في حالة الأعمال المادية عدة صور، فقد يتمثل بالإهمال أو التأخير أو الترك أو عدم التبصّر وغير ذلك من الأعمال غير المشروعة التي تسبب ضرراً للأفراد، والملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي لا يأخذ بقاعدة عامة عند تقديره لأخطاء الإدارة المترتبة على أعمالها المادية، وإنما يقدر الخطأ في كل حالة على حدة ولا يحكم بالتعويض إلا إذا كان الخطأ على درجة معيّنة من الجسامّة، حيث يقوم القضاء بتقدير مدى جسامّة الخطأ في ضوء عدة اعتبارات وفق الآتي^[٩٣٣]:

*** من حيث الزمان والمكان الذي حدث فيه الخطأ:** ففي هذا الشأن لا بد من التمييز بين الأخطاء التي تقع في الظروف العادية وتلك التي تقع في الظروف الاستثنائية، حيث اشترط القضاء للاعتراف بمسؤولية الإدارة

^{٩٣١} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٣٧٩.

^{٩٣٢} القرار رقم ٣٠١/ في الطعن رقم ٣٢٩/ لسنة ١٩٧٧م الهيئة من المستشارين السادة: الخاني والعجلاني ومزيد.

^{٩٣٣} الطماوي، سليمان (١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. مرجع سابق. ص ١٦٨.

في الظروف الاستثنائية أن يكون الخطأ على درجة كبيرة من الجسامة تتناسب مع تلك الظروف، وبالتالي فما يعدُّ خطأً في الظروف العادية لا يعدُّ كذلك في الظروف الاستثنائية. أما بالنسبة لظرف المكان فقد اكتفى مجلس الدولة الفرنسي بالخطأ البسيط لتقرير مسؤولية الإدارة إذا كان المرفق يؤدي خدماته داخل البلاد، بينما يتطلب الخطأ الجسيم إذا كان المرفق يؤدي خدماته في المناطق النائية وذلك نظراً للصعوبات التي يواجهها المرفق في تلك المناطق^[٩٣٤].

*** مراعاة أعباء المرفق وموارده:** فإذا كانت أعباء المرفق الذي وقع منه الخطأ كثيرة لكن إمكانياته ووسائله في مواجهة تلك الأعباء قليلة، ففي هذه الحالة يتشدد مجلس الدولة الفرنسي في درجة جسامة الخطأ الذي يوجب مسؤولية الإدارة، فنلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي رفض الحكم بمسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن سقوط شجرة على سيارة أحد الأفراد ليلاً وإصابته بجراح، حيث تبين أن سقوطها يرجع إلى اصطدام سيارة بها في فترة سابقة قبل سقوطها بقليل وأن الإدارة لم تعلم بذلك إلا بعد وقوع الحادث^[٩٣٥]. في المقابل قضى بمسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن سقوط أحد الأفراد في إحدى الحفر التي أحدثتها الإدارة في الطريق دون أن تتخذ أي إجراءات لتنبية المارة، ولا سيما أن تلافي تلك الأضرار لم يكن يتطلب من الإدارة سوى اتخاذ إجراءات عادية تتمثل بوضع علامات تنبيه إلى وجودها وتوقي السقوط فيها^[٩٣٦].

*** علاقة المضرور بالمرفق الذي حدث منه الخطأ:** في هذا الشأن يضع مجلس الدولة الفرنسي بالحسبان عند تقديره لدرجة جسامة الخطأ الموجب للتعويض علاقة المضرور بالمرفق الذي حدث منه الخطأ، فإذا كان المضرور مستفيداً من خدمات المرفق فإنه يتطلب درجة أكبر من الخطأ لكي يمكن الحكم بالتعويض، أما إذا كان المضرور غير مستفيد من خدمات المرفق ففي هذه الحالة يتطلب درجة خطأ أقل. كما لا بد من الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي يميّز في بعض الحالات بالنسبة للمضرور المستفيد من خدمات المرفق

^{٩٣٤} الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٥٣٠.

^{٩٣٥} C. E. 29-11-1933, Pergola, R. P116.

^{٩٣٦} C. E. 7-4-1937, Ville de 13oulogne, R. P474.

فيما إذا كان يحصل على تلك الخدمات مجاناً أم بمقابل، ويترتب على ذلك أنه في الحالة الأولى يتطلب درجة خطأ أكبر من الدرجة المطلوبة في الحالة الثانية للحكم بالتعويض^[٩٣٧].

* **طبيعة المرفق الذي حدث منه الخطأ وأهميته:** يراعي مجلس الدولة الفرنسي عند تقديره لدرجة الخطأ طبيعة النشاط الذي يقوم به المرفق وأهمية هذا العمل بالنسبة للمجتمع، فإذا كان العمل على درجة كبيرة من الأهمية فالقضاء في هذه الحالة يتشدد في درجة الخطأ الذي يوجب مسؤولية الإدارة، ومن مبررات هذا التشدد هو الرغبة في عدم تعطيل نشاط هذه المرافق خوفاً من المسؤولية، كمرفق البوليس ومرفق الصحة ومرفق مكافحة الحرائق^[٩٣٨].

والجدير بالذكر أن القضاء الإنكليزي يفرّق بين الخطأ الناجم عن الترك، والخطأ الناجم عن سوء الاستعمال، وذلك بالنسبة للأضرار المترتبة عن الإهمال الذي يكون بسبب أعمال المجالس المحلية في الطرق العامة الرئيسية، حيث يحكم القضاء بالتعويض عن الضرر نتيجة الخطأ الناجم عن سوء الاستعمال، بينما لا يرتب مسؤولية المجلس المحلي عن الضرر المترتب نتيجة خطأ الترك، ومثال ذلك أن يكون المجلس المحلي ملزماً طبقاً للقانون بإصلاح الطرق العامة، فإذا ما أهمل إصلاحها وترتب على ذلك إصابة بعض الأفراد فلا مسؤولية عليه، أما إذا قام بالإصلاحات ولكنه لم يتخذ الاحتياطات الممكنة فإنه يكون مسؤولاً عن تعويض الأضرار الناجمة عن ذلك. ويعدّ اتجاه المحاكم الإنكليزية في هذا الشأن منتقداً ولاسيما في الوقت الراهن^[٩٣٩].

^{٩٣٧} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٣١.

^{٩٣٨} C. E. 10-4-1992, V. A.J.D.A. 1992, p355, concl. D'Hubert Legal.

^{٩٣٩} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩٨.

المطلب الثالث

مسؤولية وحدات الإدارة المحلية عن أعمال الضبط الإداري

دون خطأ

يمكن القول إنّه لم تحظ فكرة الضرر مستحق التعويض في مجال المسؤولية الإدارية بالاهتمام ذاته الذي لقيته فكرة الخطأ، على الرغم من أن المسؤولية الإدارية يمكن أن تتعدّد دون توافر ركن الخطأ، إلا أنها لا يمكن أن تقوم دون توافر ركن الضرر، وبالتالي فالضرر يعدّ الركن الأساسي والمحرك الرئيسي للمسؤولية الإدارية، سواء قامت تلك المسؤولية على أساس الخطأ أم دون خطأ، مع الإشارة إلى أنه لا يمكن تقرير مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ إلا إذا أدى خطأ الإدارة إلى إلحاق الضرر بالغير، كما أن مسؤولية الإدارة دون خطأ لا يمكن أن تتعدّد إلا إذا ترتّب على نشاط الإدارة المشروع حدوث الضرر، فالضرر إذاً هو الركن الجوهري لقيام المسؤولية الإدارية والأساس الحقيقي للتعويض^[٩٤٠].

وقد درجت تسمية هذا النوع من المسؤولية بالمسؤولية القائمة على أساس المخاطر، لكن هذه التسمية لا تعدّ دقيقة بكل معنى الكلمة، حيث أنها لا تشمل كافة الحالات الداخلة فيها، فإذا كانت مسؤولية الإدارة القائمة على أساس المخاطر تصدق بالنسبة للمسؤولية المترتبة على نشاط الإدارة الخطر والذي يتضمن مخاطر محتملة تصيب الأفراد بضرر، فإن هذه التسمية لا تصدق في الحالات التي يؤدي فيها النشاط العام بذاته إلى إحداث

^{٩٤٠} جمعة، وليد فاروق (٢٠١٦). الضرر المستحق للتعويض في مجال المسؤولية الإدارية. المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية. العدد الثامن. الجزء الأول. ص ٢٠٠.

- جاء في اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا السورية: "إن مسؤولية الدولة عن أعمالها التي تبني على الخطأ تستلزم توافر أركان ثلاثة هي: أ- أن يكون هناك خطأ منسوب إلى الإدارة. ب- أن يصيب الفرد ضرر بسبب هذا الخطأ. ج- أن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر. ويندرج في مدلول الخطأ العمل غير المشروع وهو يتناول الفعل السلبي والإيجابي وينصرف معناه إلى مجرد الإهمال والفعل العمد على السواء. القرار رقم ١٠٧/١ في الطعن /٢٠/ لسنة ١٩٦٧ الهيئة من المستشارين السادة: قولي والخاني والعجلاني.

ضرر مؤكد ببعض الأفراد، كما في حالة تحريم الإدارة ممارسة نشاط معين كان يزاوله هؤلاء الأفراد ما يؤدي بطبيعة الحال إلى إلحاق ضرر مؤكد بهم^[٩٤١].

وكعادته مجلس الدولة الفرنسي ومن خلال دوره في خلق قواعد القانون الإداري أجاز إمكانية مساءلة الإدارة عن أعمالها الإدارية بصفة عامة ولاسيما إجراءات الضبط الإداري دون خطأ، وقد بدأ هذا الأمر في حكمه في قضية (Cames) عام ١٨٩٥م^[٩٤٢] وتأكد هذا المبدأ بعد ذلك في العديد من الأحكام^[٩٤٣]، بالإضافة إلى مجموعة من التشريعات التي تقرر مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، كقانون ١٦/٤/١٩١٤م الخاص بمسؤولية البلديات عن الأضرار الناتجة عن الثورات والاضطرابات الشعبية^[٩٤٤]، حيث أن المشرع تدخل وأقر بحق المضرور في التعويض عما لحقه من ضرر حتى لو لم يكن نتيجة خطأ في جانب من تسبب بالضرر^[٩٤٥]. وبعد استقرار نظرية المسؤولية الإدارية دون خطأ ولاسيما في مجال إصابة العمل الناتجة عن مخاطر المهنة، توسع القضاء ليشمل مجالات أخرى كثيرة ومنها مجال الضبط الإداري، كما طبق مجلس الدولة

^{٩٤١} السناري، محمد عبدالعال (د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٥٨. انظر أيضاً: عوابدي، عمار (١٩٩٨). نظرية المسؤولية الإدارية. مرجع سابق. ص ١٧٩ ومابعداها.

^{٩٤٢} حكم مجلس الدولة الفرنسي C. E. 21-6-1895, Cames, Rec. P509 حيث جاء في تقرير مفوض الدولة (Romieu) "فلذا نشأ حادث في العمل ولم يكن ثمة خطأ من العامل يكون المرفق مسؤولاً ويجب عليه تعويض المضرور، إذ أن هذا يعد في حقيقة الأمر نوعاً من مخاطر المهنة يترتب على استخدام الآلات الميكانيكية في الظروف العادية، وما دام لا يوجد نص تشريعي يمنع التعويض في مثل هذه الحالة فإن العدالة تقتضي إقرار مسؤولية الإدارة قبل العامل المصاب عن المخاطر التي لحقت به نتيجة مشاركته في تسيير المرفق الذي يعمل به". انظر: الوكيل، محمد محمد مصطفى (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٥٣٣.

^{٩٤٣} جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١١/١٢/١٩٠٣م والذي تتلخص وقائعه في أن صاحب الشأن (الموظف المفصول) عُيّن كبيراً للمهندسين بقرار من عدة البلدة وذلك إثر مسابقة لم تتضمن شروطها تحديد مدة مقررة لشغل الوظيفة، وبمناسبة تنظيم العمل قام المجلس البلدي الجديد بإلغاء هذه الوظيفة بقصد الوفر في النفقات مع تقرير تعويض ثلاثة أشهر لشاغلها، ولجأ الموظف إلى مجلس الدولة مطالباً بتعويض أكبر، وتدخل هذه الحالة في نطاق المسؤولية على أساس المخاطر حيث أن التعرض غير مرتبط في هذه الحالة بأي خطأ من جانب الإدارة، فقد قرر المجلس منح التعويض بالرغم من اعترافه بأن قرار الفصل كان سليماً ومشروعاً (والملاحظ أن المشرع الفرنسي تدخل لاحقاً بقوانين سنة ١٩٢٩م وسنة ١٩٤٩م ليتبنى جانباً كبيراً من المسؤولية ويضع حدوداً تشريعية لها، فيوجب تعويض المتضرر من النتيجة المفاجئة تعويضاً عادلاً حيث أن الموظف يلتحق بالخدمة ونيته الاستقرار في العمل). وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٢٨/٣/١٩١٩م والذي أخذ بفكرة الجوار غير العادية حيث قضى بتعويض ملاك المنازل المجاورة التي أصيبت بأضرار نتيجة انفجار كمية من المفرقات التي جمعت في إحدى القلاع العسكرية بضواحي باريس، ورفض تأسيس مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ. انظر: عثمان، حسين عثمان محمد (٢٠١٠). أصول القانون الإداري. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية. ص ٢٣٠. انظر أيضاً: شفيق، علي (٢٠٠٢). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق. ص ١٨٦.

^{٩٤٤} رسلان، أنور أحمد (٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٧٤٤.

^{٩٤٥} النادي، محمد فؤاد (١٩٩٨). القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام القضائية. مرجع سابق. ص ٤٤١.

الفرنسي بالإضافة إلى نظرية المخاطر مبدأ المسؤولية على أساس المساواة في تحمّل الأعباء والتكاليف العامة^[٩٤٦].

والقضاء في إنكلترا يطبّق أيضاً فكرة مسؤولية المجالس المحلية عن تعويض الأضرار الناجمة عن تصرفاتها المادية على أساس المخاطر، ومثال ذلك أن يكون هناك قانون يخوّل الهيئة أو المجلس المحلي إنشاء خط للسكة الحديدية، فليس لملاك المنازل المجاورة لهذه الإنشاءات المقامة طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عنها، كنقص القيمة الفعلية لمبانيهم أو إقلاق راحتهم، لكن بالمقابل تُسأل المجالس المحلية عن الضرر المترتب عن مخاطر الجوار العادية أو الاستثنائية إذا كان هناك نص قانوني يقرر هذه المسؤولية. وبالتالي تجدر الملاحظة أن القضاء الإنكليزي لا يعرف كما هو الحال بالنسبة للقضاء في فرنسا نظرية عامة للخطأ، فالتعويض لا يُحكّم به إلا إذا أثبت المضرور وقوع فعل مخالف للقانون، أو ضرر بيّن، أو إخلال في الالتزامات الواردة في عقد من العقود. ووفق ذلك يمكن القول بأن هناك قصوراً في القانون الإنكليزي. ومما تجدر الإشارة إلى أن بعض تصرفات الإدارة التي تمس حياة الأفراد تبقى بمنأى عن التعويض حتى لو كانت خاطئة^[٩٤٧].

لكن الملاحظ أن القضاء السوري لم يأخذ بنظرية قيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، ويلاحظ ذلك من خلال حكم المحكمة الإدارية العليا رقم /١٥/ لعام ١٩٧١م المتعلق بطلب إلغاء قرار لمنع عرض فيلم سينمائي والتعويض عن ذلك، فقد ذهبت المحكمة إلى أن المسؤولية الإدارية عن القرارات التي تصدر منها منوطة بأن تكون تلك القرارات معيبة، وأن ينجم عنها ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعيتها والضرر الذي يصيب الأفراد^[٩٤٨]. وبناءً على ذلك فقد أكدت المحكمة أنه لا مسؤولية على الإدارة إلا إذا ارتكبت خطأ نجم عنه ضرر وقامت بينهما علاقة سببية، ما عدا ذلك فلا تتحقق مسؤولية الإدارة^[٩٤٩]. وبعد موقف القضاء السوري

^{٩٤٦} قطيش، عبد اللطيف (٢٠١٣). الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٨٨. انظر أيضاً:

Rousset, M. Rousset, O. (2004). Droit Administratif. Op.cit. P147.

^{٩٤٧} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩٩.

^{٩٤٨} مشار إلى الحكم لدى: نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٤١٤.

^{٩٤٩} انظر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم /١٠٧/ في الطعن /٢٠/ لسنة ١٩٦٧م مشار إليه سابقاً.

منتقداً بحسبان أن التعويض على أساس المخاطر يعدّ مؤشراً مهماً على قيام دولة القانون وتحقيق العدالة الاجتماعية، وهي مبادئ دستورية أكدها الدستور السوري^[٩٥٠].

وقد اختلف الفقه في تحديد الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة دون خطأ عن أعمالها الإدارية نظراً لصعوبة وضع مفهوم قانوني محدد لتلك المسؤولية، فمنهم من يقيم مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر من جراء ما تباشره الإدارة من أنشطة خطيرة، أو ما تستعمله من أشياء وأدوات تتطوي على مخاطر يحتمل أن تصيب الأفراد بأضرار جسيمة، بمعنى إذا كان للإدارة أن تقوم بأنشطة مشروعة تستفيد منها لكنها تتطوي على بعض الخطورة، فإن عليها أن تتحمل تبعه المخاطر الناجمة عنها. ومنهم من يقيم مسؤولية الإدارة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة، بمعنى أن يتم توزيع الأعباء العامة على كافة المواطنين ويتم منح المضرور الذي تحمّل عبئاً إضافياً باسم المصلحة العامة تعويضاً عن هذا العبء الإضافي^[٩٥١]. في حين يذهب بعضهم إلى الجمع بين الاتجاهين^[٩٥٢].

لكن يمكن القول بغض النظر عن النظرية التي تستند إليها مسؤولية الإدارة دون خطأ فإنها تتعقد بتوافر شرطين أساسيين وهما: وقوع الضرر، وعلاقة السببية بين الضرر وبين نشاط الإدارة المشروع، بمعنى أن المسؤولية دون خطأ تتسم بطابع موضوعي، ذلك أن مصدرها الضرر الذي لحق بالأفراد وليس الشخص مرتكب الفعل الضار، وهي في هذا المنحى تختلف عن مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ والتي تقوم على ثلاثة أركان وهي: الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بينهما. وبناءً على ذلك فالمضرور في حالة مسؤولية الإدارة دون خطأ يعفى من إثبات خطأ الإدارة، وبالمقابل لا تستطيع الإدارة دفع هذه المسؤولية بإثبات أنها لم ترتكب أي خطأ، ذلك

^{٩٥٠} نصت المادة /٢٢/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢م على أن: "تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة، كما تحمي الدولة صحة المواطنين وتوفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي". كما نصت المادة /٢٤/ من الدستور على أن: "تكفل الدولة بالتضامن مع المجتمع الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية".

^{٩٥١} عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات. مرجع سابق. ص ٢٨٠.

^{٩٥٢} De Laubadere, Andre (1999). Traite de droit administratif. Op.cit. P86.

Chapus, Rene (1995). Droit administratif general. Op.cit. P723.

Vedel, Georges et Delvolvé, Pierre (1995). Droit administratif. Op.cit. P597.

أن هذه المسؤولية تقع بقوة القانون طالما هناك ضرر بشروط معيّنة ولا يجدي في وجودها أو عدم وجودها إثبات أو نفي الخطأ^[٩٥٣].

وقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي عدة شروط في ركن الضرر لقيام مسؤولية الإدارة دون خطأ وهذه الشروط هي وفق الآتي^[٩٥٤]:

١- أن يكون الضرر مباشراً: أي أن يكون الضرر الذي لحق بالمضرور نتيجة طبيعية لخطأ الإدارة أو نشاطها المشروع، بمعنى أن يكون الفعل أو التصرف الصادر من الإدارة هو السبب الرئيسي في إحداث الضرر، وبالتالي يشترط لتقرير مسؤولية الإدارة قيام علاقة السببية المباشرة بين نشاط الإدارة والضرر الذي لحق بالمضرور. وقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة في الحالات التي يكون فيها الضرر نتيجة طبيعية ومباشرة لخطأ الإدارة ولنشاطها المشروع، فقد قرر تعويض أحد الموظفين عن القرار الصادر من البلدية بفصله لتنظيم المرفق العام، ذلك أن قرار الفصل رغم مشروعيته كان السبب المباشر في الضرر الذي لحق بالمضرور^[٩٥٥]. وهو ما أكدته محكمة التنازع الفرنسية حيث قررت أن فقد المدعي أحد عينيه يعدّ نتيجة مباشرة للإصابات التي حدثت له نتيجة لإطلاق أحد رجال الشرطة الرصاص أثناء فض إحدى المظاهرات^[٩٥٦].

٢- أن يكون الضرر خاصاً: أي أن ينحصر الضرر في فرد أو أفراد معيّنين، أما إذا كان الضرر عاماً ففي هذه الحالة لا تقوم مسؤولية الإدارة دون خطأ، ذلك أنه يعدّ من الأعباء العامة التي يجب على الأفراد في المجتمع تحمّلها مقابل الاستفادة من نشاط الإدارة المشروع. وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي تعويض صاحب مطعم عن الضرر الخاص الذي أصابه نتيجة لإصدار الإدارة لائحة تمنع مرور السيارات في المنطقة التي يقع

^{٩٥٣} السناري، محمد عبدالعال(د.ت). دعوة التعويض ودعوة الإلغاء "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ١٦٠.

^{٩٥٤} السناري، محمد عبدالعال(د.ت). المرجع السابق. ص ١٦١. انظر أيضاً: جمعة، وليد فاروق(٢٠١٦). الضرر المستحق للتعويض في مجال

المسؤولية الإدارية. مرجع سابق. ص ٢١١. انظر أيضاً: رسلان، أنور أحمد(٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. مرجع سابق. ص ٧٦٨. انظر

أيضاً: الطماوي، سليمان(١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. مرجع سابق. ص ٢١٣.

^{٩٥٥} C. E. 11-12-1903, Villenave, S. 1904,111, P121.

مشار إلى هذا الحكم لدى جمعة، وليد فاروق(٢٠١٦). المرجع السابق. ص ٢١٤.

^{٩٥٦} T. C. 21-5-2001, Préfet de la Reunion, D. 2001, P2805.

فيها المطعم^[٩٥٧]. بالمقابل فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي تعويض أحد الأشخاص نتيجة سقوط أوراق الأشجار المزروعة بالطريق فوق سطح منزله بحسبان أن ذلك الضرر يعدُّ ضرراً عاماً لأنه أصاب جميع القاطنين بذلك الحي^[٩٥٨]. كذلك قد تعتمد الإدارة إلى تحديد منطقة كمحطة تجمع وانطلاق لوسائل النقل، فإن هذه الإجراءات سيسبب مضايقات للسكان المجاورين، وهذا الأمر ينطبق على اختيار الإدارة لمراكز الأسواق الشعبية^[٩٥٩].

٣- أن يكون الضرر جسيماً: أي أن يكون غير عادي، بمعنى أن يكون زائداً عن الضرر الذي يجب أن يحتمله الفرد نتيجة وجوده في المجتمع، أي يتجاوز الأعباء العامة التي يتعرض لها كافة الأفراد في المجتمع.

٤- لا تستطيع الإدارة أن تتخلص من مسؤوليتها في حالات المسؤولية دون خطأ إلا إذا أثبتت أن الضرر يرجع إلى قوة قاهرة لا دخل للإدارة فيها، أو أن الضرر الذي لحق المضرور إنما يرجع إلى فعل المضرور نفسه، ولا سيما أن إثبات الإدارة لأحد الأمرين السابقين يؤدي لانتهيار علاقة السببية بين الضرر ونشاط الإدارة المشروع، وبالتالي انعدام مسؤولية الإدارة دون خطأ^[٩٦٠].

٥- لا يعدُّ الحدث المفاجئ مبرراً لإعفاء الإدارة من المسؤولية دون خطأ، وإن كان يشبه القوة القاهرة من حيث أنه لا يمكن توقعه ولا يمكن دفعه، إلا أنه يتميز عنها بطابعه الداخلي بالنسبة لنشاط مُحْدِثِ الضرر ولا يمكن فصله عنه، بمعنى أنه كامن بداخل النشاط أو الأدوات التي تستخدمها الإدارة، وبما أن المطلوب في المسؤولية دون خطأ هو إثبات أن الخطأ يرجع إلى نشاط الإدارة، فإن مسؤوليتها مع الحدث المفاجئ تعدُّ متكاملة من حيث الأركان، ولا تستطيع أن تهدم رابط السببية بين الضرر والفعل الضار بحسبان أنها لا تعرف السبب الحقيقي للحدث، في حين أن القوة القاهرة هي أمر خارج عن نشاط الإدارة وأدواتها.

⁹⁵⁷ C. E. 13-5-1987, Aldebert, Rec. P924.

^{٩٥٨} جمعة، وليد فاروق (٢٠١٦). الضرر المستحق للتعويض في مجال المسؤولية الإدارية. مرجع سابق. ص ٢٣٥.

^{٩٥٩} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٤١٠.

^{٩٦٠} نصت المادة ١٦٣/ من القانون المدني السوري الصادر عام ١٩٤٩م على أنه: "إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه، كحادث أجنبي، أو خطأ المضرور، أو خطأ الغير، كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر، ما لم يوجد نص أو اتفاق على غير ذلك".

٦- لا يثار في مجال مسؤولية الإدارة دون خطأ مسألة من يتحمل العبء النهائي للتعويض الذي

تقوم الإدارة بدفعه للمضرور، ذلك أن التعويض لا يجد سببه في خطأ يمكن الرجوع على مرتكبه، لذلك تتحمل الإدارة وحدها عبء المسؤولية القائمة دون خطأ، في حين ترجع الإدارة في المسؤولية على أساس الخطأ على من ساهم في إحداث الضرر بجزء مما دفعته من التعويض، أو بكل التعويض إذا كان الضرر يرجع إليه وحده.

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة دون خطأ في عدة مجالات ولاسيما في نطاق الضبط الإداري، ففي نطاق مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر حكم المجلس بالتعويض عن الأضرار غير العادية التي لحقت ببعض الأفراد حال قيام سلطات الضبط الإداري بإحراق أحد المنازل للقضاء على مرض معين كان متواجداً به للحيلولة دون انتشاره، وأسس مجلس الدولة حكمه في هذه الدعوى على أن مثل هذا العمل المشروع تضمن مخاطر تفوق حد المخاطر العادية للجوار^[٩٦١]. كذلك قضى بمسؤولية الإدارة دون خطأ عن الأضرار الناشئة عن استخدام رجال البوليس للأسلحة النارية في عملهم، وذلك على أساس أن مسؤولية الإدارة يجب التسليم بها في هذه الحالة حتى وإن لم يوجد خطأ، نظراً لأن استعمال رجال البوليس للأسلحة والأدوات الخطرة تتضمن بذاتها مخاطر استثنائية بالنسبة للأشخاص والأموال، وتلك المخاطر تتجاوز الأضرار العادية التي يمكن أن يتحملها الأفراد مقابل ما يحصلون عليه من خدمات يقدمها لهم مرفق البوليس^[٩٦٢]. كذلك قضى بمسؤولية الإدارة دون خطأ عن الأضرار التي تسببها الأشغال العامة للغير، أي لغير المستفيدين من هذه الأشغال، أما المستفيدون منها فلا يجوز لهم طلب التعويض عما تسببه لهم من أضرار إلا إذا أثبتوا وجود خطأ تسبب في إحداث ما أصابهم من ضرر^[٩٦٣].

أما في نطاق مسؤولية الإدارة دون خطأ على أساس المساواة أمام الأعباء العامة، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بأصحاب البواخر نتيجة عدم تدخل سلطات الضبط الإداري لفض الاحتجاج الذي نظمته الجماعات المهنية، حيث أقامت هذه الجماعات عائفاً على شاطئ النهر ما نتج عنه

⁹⁶¹ C. E. 14-12-1926, walter, sirey, Rec. P44.

⁹⁶² C. E. 24-6-1949, Daramy, R.D.P. 1949, P583.

⁹⁶³ C. E. 14-1-1981, A. Andreu, R.D.P. 1981, P1119.

منع البواخر من العمل فأصاب النشاط بالشلل^[٩٦٤]. كذلك قضى مجلس الدولة بمسؤولية الإدارة عن لائحة ضبط صدرت لتنظيم المرور في منطقة جبليّة ما خفض في حجم مبيعات محل للهدايا بصورة واضحة، حيث أوضح المجلس في حكمه بأن المصلحة العامة اقتضت هذا التنظيم، إلا أن الضرر الذي لحق بصاحب الشأن تجاوز الحدود المتعيّن تحمّلها في سبيل ذلك، ما يوجب الحكم بالتعويض لجبر الضرر الذي أصابه^[٩٦٥].

⁹⁶⁴ C. E. 27-6-1980, Soc " Armement seegnüller " R.D.P. 1981, P1122.

⁹⁶⁵ C. E. 22-2-1963 Commune de Gavarine, Rec. P113.

الفصل الثاني

الضوابط القضائية لإصدار اللوائح الإدارية وتصرفات الإدارة الاتفاقية

الفصل الثاني

الضوابط القضائية لإصدار اللوائح الإدارية وتصرفات الإدارة الاتفاقية

تمهيد وتقسيم

تتولى السلطات المحلية مهمة القيام بالوظيفة التنفيذية عبر الأعمال المادية والأعمال القانونية، وتعدّ هذه الأخيرة من أهم أساليب مباشرة الوظيفة الإدارية، ومظهراً من أبرز مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة، ولا شك أن الأعمال القانونية إما أن تكون صادرة من جانب الإدارة وحدها أي بإرادتها المنفردة، وهي القرارات الإدارية، أو أن تكون صادرة بناءً على اتفاق بين جهة إدارية وأحد الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة أو جهة إدارية أخرى، وهي العقود الإدارية.

وتتقسم القرارات الإدارية من حيث مداها أو عموميتها إلى قرارات إدارية فردية وقرارات إدارية تنظيمية (اللوائح) وإن كان من الثابت أن ثمة فوارق تُميّز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية، إلا أنه يمكن القول بصفة عامة إنّ التنظيم القانوني الذي يحكم كلتا هاتين الطائفتين يصدر على أسس متماثلة، وإن كانت هذه الأسس تتجلى بشكل أوضح في القرارات التنظيمية. وينبغي أن يُنظر إلى اللوائح ليس فقط بوصفها الوسيلة الرئيسية لقيام الإدارة بمباشرة نشاطها الإداري، وإنما بحسبانها مصدراً إدارياً لتكوين القواعد القانونية في مختلف المجالات، في ظل اختلاف أقاليم الدولة الواحدة في الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي هذا يقتضي اللجوء إلى أسلوب اللامركزية الذي يتطلب منح السلطات المحلية حق وضع القواعد التي تلائم الظروف المحلية الخاصة بها. في المقابل وإن كانت اللوائح تمثل سلطة ضرورية للإدارة ووسيلة هامة لمباشرة اختصاصها، إلا أنها قد تهدد الأفراد في حقوقهم وحياتهم إذا ما استخدمت اللائحة كوسيلة لتحقيق المزيد من الامتيازات للإدارة، الأمر الذي يفترض إيجاد الضمانات التي تُلزم الإدارة باحترام قواعد القانون وفقاً لما يقتضي مبدأ المشروعية، ولا سيما فيما يتعلق بالرقابة القضائية عليها.

أما بالنسبة لتصرفات الإدارة الاتفاقية والتي تتمثل بالعقود الإدارية، فإن الإدارة بحسبانها مسؤولية عن تنظيم المرافق العامة والإشراف على إدارتها وانتظام سيرها، فإنها تتعاقد مع الأفراد والشركات بموجب العقد الإداري، وهذا لا يعني تنازلها عن مسؤوليتها للمتعاقد معها، وإنما الإدارة دائماً بحاجة لإبرام العديد من العقود الإدارية مع الأفراد والمؤسسات لتسيير نشاطها وتحقيق المصلحة العامة، والعقود التي تبرمها الإدارة متعددة حسب طبيعتها القانونية، سواء كانت عقود القانون الخاص وفيها تكون الإدارة في مرتبة واحدة مع الأفراد العاديين، أو عقود القانون العام والتي تظهر فيها نية الإدارة بالأخذ بقواعد القانون العام من خلال امتيازات السلطة العامة، إذاً فالعقود الإدارية تعدّ إحدى وسائل الإدارة لضمان سير المرافق العامة من خلال مساهمة المتعاقدين في ذلك وتحقيقاً للمصلحة العامة.

وبناءً على ما سبق سنقوم بدراسة اللوائح الإدارية وكذلك عقود الإدارة المحلية ودور القضاء كضمانة لانتظام سير المرافق العامة وحماية الحقوق والحريات الأساسية، وذلك في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الرقابة القضائية على لوائح الإدارة المحلية.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على عقود الوحدات المحلية.

المبحث الأول

الرقابة القضائية على لوائح الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم

يعبر اصطلاح اللائحة عن عمل قانوني معيّن له نظام قانوني محدد، إلا أن هذا المفهوم لاصطلاح اللائحة لم يتحقق بمجرد ظهور ذلك الاصطلاح في الاستعمال القانوني، وإنما استغرق الأمر زمناً طويلاً. وقد ورد اصطلاح اللائحة (le reglement) في فرنسا لأول مرة في عمل رسمي في البراءات الملكية التي كان يصدرها الملك شارل التاسع في عام ١٥٦٤م إلا أن هذا الاستخدام لم يكن قائماً على تقسيمات محددة للأعمال القانونية، لكنه كان مبنياً على الإرادة الملكية، ومع قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م بدأ مدلول اللوائح يتحدد في ضوء ما أرسته هذه الثورة من مبادئ كان لها أكبر الأثر في الفكر القانوني^[٩٦٦].

وتعدّ اللوائح من أهم أساليب مباشرة الوظيفة الإدارية ومظهراً من أبرز مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة، حيث تستطيع بواسطتها أن تنشئ حقوقاً وتفرض التزامات على الأفراد، دون أن يتوقف ذلك على قبولهم، وهو بذلك يجسد بوضوح ما تتمتع به الإدارة من سلطة عامة لا نظير لها في علاقات الأفراد وبالتالي يجعلها في مركز أسمى منهم. ولا ينبغي أن ينظر إلى اللوائح فقط بوصفها الوسيلة الرئيسية لقيام الإدارة بمباشرة نشاطها الإداري، وإنما أيضاً باعتبارها مصدراً إدارياً لتكوين القواعد القانونية في مختلف المجالات ضمن حدود القانون. وبناءً على ما سبق سنقوم ببحث مدلول وطبيعة اللوائح الإدارية وكذلك الرقابة القضائية على مشروعية هذه اللوائح وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: ماهية اللوائح الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية.

^{٩٦٦} جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. الإسكندرية. مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع.

المطلب الأول

ماهية اللوائح الإدارية

تعددت الاصطلاحات التي يطلقها الفقه^[٩٦٧] على اللوائح، فبعضهم يطلق عليها "القرارات الإدارية التنظيمية" وبعضهم الآخر يطلق عليها "الأوامر الإدارية التنظيمية" وهي اصطلاحات قد تتسع لتشمل بعض أنواع الأعمال الإدارية التي قد تختلط باللوائح، مثل بعض أنواع الإجراءات الداخلية التنظيمية، وهناك من يطلق عليها اصطلاح "التشريعات الحكومية" أو "التشريعات الفرعية"^[٩٦٨].

لكن باعتقادنا يبقى مصطلح "اللوائح الإدارية" هو التعبير الأفضل عن تلك اللوائح التي تصدر عن الإدارة بصدد ممارسة نشاطها الإداري المحدد وفق الدستور، ولاسيما ما يتصل بتنفيذ القوانين، والضبط الإداري، وتسيير نشاط المرافق العامة. بحيث يكون للإدارة أن تصدر ما تراه لازماً من قواعد تنظيمية وذلك في صورة لوائح تنفيذية أو لوائح مستقلة. ويكاد يجمع الفقه الفرنسي^[٩٦٩] على اعتبار اللوائح قرارات إدارية عامة وغير شخصية.

وقد عُرِّفت اللوائح بأنها عبارة عن قواعد عامة مجردة تصدر عن السلطة التنفيذية وتنظم وضعاً إدارياً معيناً، فالقانون بوصفه تشريعاً صادراً عن السلطة المختصة به وهو البرلمان، لا يستطيع أن يعالج كافة العلاقات والروابط الإدارية، ومن ثم يكفي عادة بوضع الأسس العامة لبعض هذه العلاقات، تاركاً للسلطة التنفيذية مهمة استكمال هذا النقص، ووضع التفاصيل والجزئيات اللازمة لحكم هذه العلاقات، عن طريق إصدار اللوائح

^{٩٦٧} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٣١٥.

^{٩٦٨} جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ١٣.

^{٩٦٩} Vedel, Georges (1968). Droit Administratif. Op.cit. P147.

De Laubadere, Andre (1968). Traite elementaire de droit administratif. Op.cit. P64.

اللازمة، وبحسبان هذه اللوائح تحكم مختلف النواحي الإدارية فلا يكاد يدركها الحصر ومن ثم لا يمكن الإحاطة بها^[٩٧٠].

أما عن الدافع لإعطاء الإدارة سلطة إصدار اللوائح فيمكن القول إنَّ ذلك يعود إلى ضرورات عملية وإلى حُسن السياسة الإدارية، فمن المعلوم أن المشرِّع عندما يضع قاعدة معيَّنة فإنه مهما بلغ تدقيقه واطلاعه لا يمكنه أن يحيط بجميع تفصيلات العمل الإداري، والسلطة التنفيذية بحكم اتصالها بالجمهور أقدر على معرفة هذه التفاصيل، خاصة أن السلطة التنفيذية هي المنوط بها العمل على تنفيذ القانون، كما لا يفوتنا التنويه إلى أن القانون يستمر لمدة زمنية طويلة بينما تتغير شروط تنفيذه من وقت لآخر، فلو وضعت شروط التنفيذ في صلب القانون لاقتضى ذلك تغيير القانون في فترات زمنية متقاربة، مما يزيد العبء على السلطة التشريعية، لذلك تحدد شروط التنفيذ وفق لوائح إدارية ليسهل تغييرها كلما دعت الضرورة لذلك. بالإضافة إلى أن تنظيم المرافق العامة يعدُّ من صميم الوظيفة الإدارية ومن ثم يجب أن يُترك هذا التنظيم لحرية السلطة الإدارية، وتعدُّ اللوائح هي وسيلة الإدارة في تنظيم المرافق العامة.

وفق ماسبق يمكن القول إنَّ هناك اعتبارات عملية تتمثل في عدم قدرة السلطة التشريعية على مجازاة التطوُّر التقني والاقتصادي والثقافي والسياسي، إذ يحتاج هذا التطوُّر إلى تنظيم قانوني حفاظاً على مبدأ سيادة القانون كأساس للحكم في الدولة، بالإضافة إلى تأمين سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. كما أن هناك اعتبارات دستورية تتمثل في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المرن^[٩٧١].

ومن الجدير بالذكر _ولاسيما فيما يخص بحثنا_ أن السياسة اللامركزية اقتضت أن يوكل إلى الوحدات الإقليمية تنظيم المرافق الإقليمية بلوائح محلية^[٩٧٢]، حيث أن تلك الوحدات تعدُّ أكثر دراية بحاجة إقليمها، كما أنها

^{٩٧٠} كاشي، وسام فايز (٢٠١٤). سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٥١.

^{٩٧١} يزبك، وسام بديع (٢٠٢٢/٢٠٢١). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية بين القضاء الدستوري والإداري - دراسة مقارنة. رسالة

دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص ٣٦.

^{٩٧٢} نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م في المادة ٧٢/ منه على أن: "يخوَّل للجماعات المحلية اتخاذ القرارات في كل الاختصاصات التي يمكن تطبيقها في إطار اختصاصها بأفضل طريقة ممكنة. وتتولى المجالس المنتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها وفق الشروط التي يحددها القانون، وتكون لها الصلاحية في إعداد اللوائح التي تندرج ضمن اختصاصها". =

تكون أكثر استجابة لما يتطلبه التنظيم من تغيير وتبديل، نظراً لقربها من نشاط هذه المرافق، وفي هذا تخفيفاً عن كاهل السلطة التشريعية وكذلك الحكومة المركزية^[٩٧٣]. والمعيار الأبرز في تمييزها عن الأنظمة المركزية التي تصدرها السلطة التنفيذية المركزية يتجسد في أنها تصدر عن هيئات مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ولا يغير من هذه النتيجة ارتباطها وتقييدها بقوانين الدولة، غير أن هذا الارتباط مقيد بعبء رقابة المشروعية التي تمارسها السلطة المركزية عليها^[٩٧٤].

ولا شك أن الصلاحية اللائحية تشتق بدورها من الضمانة الدستورية لحق وحدات الإدارة المحلية في إدارة وتنظيم شؤونها المحلية ذاتياً، ويقصد بهذه الصلاحية حق المحليات في إصدار اللوائح (القرارات الإدارية التنظيمية) التي تمكنها من تنظيم ممارسة جميع الصلاحيات الأخرى. مع الإشارة إلى أن هذه السلطة لا تخوّل السلطات المحلية صلاحية تقييد الحقوق الأساسية والحريات العامة للأفراد، فهذا يحتاج دوماً إلى تشريع تسنه السلطة التشريعية استناداً إلى أحكام الدستور^[٩٧٥].

فالسلطات المحلية هي أساساً سلطات إدارية وليست تشريعية كما أنها ليست برلمانات داخل الدولة، ولكنها مجرد أجهزة إدارية، فإذا ما وضعت لائحة فإنها لا بد أن تستند على التشريع وتكون مخصصة لتنظيم مسيرة الشعب ومقتربة بجزاء لضمان تنفيذها جبراً في حال عدم الامتثال لما ورد بها من أحكام، ونلاحظ أن اللوائح الصادرة عن السلطات المحلية في إنكلترا توازي اللوائح البلدية المعروفة في فرنسا^[٩٧٦].

= إن قانون الحكم المحلي في إنكلترا الصادر عام ١٩٧٢م منح مجالس المراكز ومجالس الأحياء في لندن سلطة إصدار ما تراه من لوائح لازمة لحسن إدارة الأقاليم الخاضعة لإشرافها، كما نصت قوانين أخرى على حق بعض السلطات المحلية الأخرى في إصدار لوائح بخصوص خدمات معينة، ويلزم لنفاذ تلك اللوائح موافقة الوزير المختص عليه. انظر: بدران، محمد محمد (١٩٩١). **الحكم المحلي في المملكة المتحدة**. مرجع سابق. ص ٧٣٣.

^{٩٧٣} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). **النظرية العامة للقرارات الإدارية**. مرجع سابق. ص ٣١٦.

^{٩٧٤} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). **القانون الإداري ٣**. مرجع سابق. ص ٥٤.

^{٩٧٥} نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار (٢٠١٨/٢٠١٩). **القانون الإداري - المبادئ العامة**. مرجع سابق. ص ٢٦٤.

^{٩٧٦} نصت العديد من التشريعات في إنكلترا على منح السلطات المحلية سلطة إصدار اللوائح، فتشريع الحكم المحلي الصادر عام ١٩٣٣م نص على أن مجالس المقاطعات والمدن في مستوى المقاطعة والمدن البلدية يمكنها وضع اللوائح التي تتعلق بالوظائف التي تمارسها هذه السلطات، كذلك تشريع المكتبات والمتاحف لعام ١٩٦٤م خوّل السلطات المحلية إمكانية إصدار لوائح لتنظيم استخدام المكتبات والمتاحف، وأيضاً تشريع ١٩٦٨م المتعلق بالطيران المدني أعطى للسلطات المحلية حق إنجاز اللوائح بغية تنظيم استخدام المطارات المملوكة لها أو الإدارة بمعرفتها. وهو ما أكدته تشريع ١٩٧٢م حيث جعل مجالس المراكز المتروبوليتان ومجالس المدن اللندنية والمقاطعات غير المتروبوليتان تتولى مهمة إصدار لوائح=

إذاً فطبيعة الوظيفة الإدارية، والخبرة التي تتميّز بها السلطة التنفيذية، وقدرتها على مجابهة متطلبات الحياة الحديثة، وسرعة وضع اللائحة وتغييرها، كل ذلك يجعل اللائحة لا غنى عنها بجوار القانون.

لكن في المقابل لا بد للوائح لكي تأخذ صفتها القانونية وحجيتها في التنفيذ من توافر عناصر أساسية حتى يمكن تكيف العمل القانوني على أنه لائحة وهذه العناصر تتمثل بالآتي:

١ - أن يكون العمل صادراً عن سلطة إدارية: فمن الناحية العضوية يشترط صدور اللائحة من السلطة التنفيذية بحسبانها إحدى السلطات العامة الدستورية في الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى استبعاد كل ما لا يتصل بالسلطة التنفيذية عضوياً أو شكلياً في مجال الإدارة، فالإدارة كما يقول الفقيه (Vedel): "لا يمكن أن تُعرّف إلا بالاستناد إلى فكرة السلطة التنفيذية"^[٩٧٧].

وبالتالي يخرج من نطاق اللوائح الأعمال البرلمانية للسلطة التشريعية، وكذلك كافة أعمال السلطة القضائية، حيث أن نشاط كل من السلطتين السابقتين يخرج من مدلول الإدارة. أما من الناحية الموضوعية فيشترط في اللائحة أن تكون صادرة استناداً إلى سلطة إدارية، بمعنى أن تصدر بحسبانها ممارسة لسلطة عامة، وينبغي الإشارة إلى أن سلطة تقرير اللوائح ما هي إلا مظهر من مظاهر السلطة العامة، وبالتالي لا بد أن تكون اللائحة صادرة ممن يملك إصدارها قانوناً عند ممارسته لاختصاص من اختصاصات القانون العام. وبناءً على ذلك فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي بأن اعتراف القانون بسلطة لائحية استثنائية لبعض الأشخاص الخاصة مثل المؤسسات الخاصة، لا يؤدي إلى الاعتراف بأنها تمثل في الوقت ذاته عملاً إدارياً^[٩٧٨].

=في منطقتها ولاسيما بالنسبة لمنع وردع المضار والإيذاعات. ومن شروط نفاذ هذه اللوائح يجب التصديق عليها من قبل المديرية الحكومية المختصة ويجب ملاحظة كافة الإجراءات اللازمة في النشر والصياغة. وفي هذا السياق عملت المديرية الحكومية المختصة على إعداد لوائح نموذجية تأخذ في حسابها الأحكام القضائية الصادرة سلفاً وتكون متاحة لإرشاد السلطات المحلية بما يكفل لها النفاذ بعد الحصول على التصديق من الوزير المختص بغير معوقات. انظر: اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٣٤٨.

⁹⁷⁷ Vedel, Georges(1968). **Droit Administratif**. Op.cit. P41.

⁹⁷⁸ C. E. 12-6-1961. Sieur Rolland et S.N.C.F, A.J.D.A. P633.

٢ - أن تتضمن اللائحة قواعد عامة مجردة وغير شخصية: يقصد بالعمومية انصراف حكم القاعدة القانونية إلى كل الأشخاص الذين يتوافر فيهم شروط فرضها، وكذلك إلى كل الوقائع التي تتحقق فيها صفات وشروط فرضها. أما بالنسبة لصفة التجريد فتعني أن الفرض الذي ينصرف إليه حكم القاعدة لا يتخصص بشخص أو بأشخاص بذواتهم، ولا بواقعة أو وقائع بذاتها، وإنما يتعين الأشخاص أو الوقائع وفق الشروط والأوصاف التي تنص عليها اللائحة^[٩٧٩].

٣ - أن تكون اللائحة ملزمة: لابد لللائحة من صفة الإلزام بحسبانها عملاً قانونياً يعبر عن إرادة الإدارة في إحداث الأثر القانوني أو تعديله في المراكز القانونية، وبناءً على ذلك تخرج كافة الأعمال المادية من دائرة اللوائح حتى وإن كانت جزءاً من عملية إدارية، كما تخرج التصرفات التي ليس لها آثار قانونية أو تلك التي يقصد بها إعلان وجهة نظر الإدارة بصورة رغبات أو توجيهات، فهذه التصرفات لا تدخل ضمن مفهوم اللوائح لأنها غير معدة لإحداث أثر قانوني. وبناءً على ذلك تنصف اللائحة بأنها عمل منفرد من جانب واحد، وفي هذا السياق لا بد من التمييز بين اللائحة وبين بعض الإجراءات التنظيمية الداخلية، كالمنشورات، والتوجيهات والتعليمات المصلحية التي توجهها السلطات الرئاسية إلى مرؤوسيه، فهذه الإجراءات لا تدخل في مفهوم اللوائح^[٩٨٠].

^{٩٧٩} في هذا السياق لا بد من التمييز بين اللوائح والقرارات الفردية الصادرة من الإدارة، وهذا التمييز يعد من الموضوعات الهامة نظراً لما يترتب عليه من نتائج فيما يتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له كل من اللائحة والقرار الفردي، لذلك نلاحظ أن الفقه أجمع على الأخذ بمعيار موضوعي يركز على الطبيعة الخاصة لكل من اللائحة والقرار الفردي، فاللائحة من حيث الطبيعة هي بمثابة تشريع يصدر من السلطة الإدارية، ومن ثم فهي تضع قواعد عامة ومجردة وغير شخصية، أما القرار الفردي فيضع قاعدة خاصة شخصية وغير مجردة. للمزيد حول هذا الموضوع انظر: جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ٢٧ وما بعدها.

- جاء في اجتهادات القضاء الإداري السوري: "إن المسائل العملية المستقرة في التفريق بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية أنه لا مجال للدعاء بحق مكتسب استناداً إلى قرار تنظيمي عام، لأن للإدارة في كل وقت أن تعدل القرار التنظيمي، أو تلغيه ما لم يحد سلطتها هذه أو ينظمها نص خاص بخلاف القرارات الإدارية الفردية، حيث لا يحق للإدارة كأصل عام أن تعتمد إلى قرار فردي سليم متى أنشأ حقاً مكتسباً لفرد من الأفراد". محكمة القضاء الإداري. القرار رقم ١٩٨٧/٦١٢ أساس ٦١٤ القاعدة ٩٤ تاريخ ١٩٨٧/١٢/٢٤ م مجلة المحامون. العدد ٢. ١٩٨٨ م. ص ٢٠١.

^{٩٨٠} كان الرأي السائد في الفقه الفرنسي خلال القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين أن هذه الإجراءات وخاصة تعليمات المرفق الصادرة في شكل منشورات لا تعد أعمالاً قانونية، وذلك لأنها لا تقيم أي علاقة قانونية نتيجة عدم مساسها مباشرة بأي مرؤوس، وهذه النظرة كانت متماشية مع الفكرة العامة السائدة في ذلك الوقت والتي كانت تعد السلطة اللائحية مبرة محددة للإدارة في مجال معين هو تنفيذ القوانين والضبط الإداري. لكن ونتيجة اختلاف نظرة الفقهاء إلى اللوائح وتمييزها عن التعليمات الداخلية بدأ المعيار الجديد يتبلور من خلال فحص محتوى المنشورات ومداها، =

وبناءً على ما تقدم فإن اللوائح بحسبانها أحد مصادر القواعد القانونية وعنصرًا من عناصر المشروعية، فإن القاضي يلتزم بتطبيق هذه اللوائح ما دامت مشروعة، أي لم تخالف مبدأ المشروعية في أي من النتائج المترتبة عليه، ولا سيما إذا حاولت السلطة المختصة بإصدار اللائحة تجاوز الحدود والقيود المفروضة عليها في ممارستها لتلك السلطة، ويمكن وفق ذلك استخلاص العلاقة القائمة بين مبدأ المشروعية واللوائح والتي تتمثل في ناحيتين:

أ - تمثل اللوائح مصدرًا من مصادر المشروعية ما يوجب إدراجها وتطبيقها في النظام القانوني للدولة، وتدرج القواعد القانونية بوصفها مصدرًا للمشروعية فيها.

=فإذا كان من شأن المنشور إحداث آثار قانونية كان لائحة، فإن لم يكن كذلك بقي بصفة منشور، وفي هذا السياق يقول الفقيه (Vedel): "إن هذا المحتوى وذلك المدى يجب أن يجيب على التساؤل التالي هل يضيف هذا المنشور أي شيء للقواعد السارية على الأفراد أم لا". كما يقول الفقيه (Laubadere): "إن المنشور يعدّ عملاً لائحة إذا أدخل أي إضافة على القانون أو بتعبير أوسع إلى التنظيم القانوني للدولة ولا سيما إذا فرض أعباء جديدة على الأفراد أو قرر ضمانات جديدة لهم". ويرى بعض الفقهاء أن موضوع تمييز المنشورات إنما يرتبط في الواقع بمسألة قبول دعوى الإلغاء ضدها، ومسألة قبول الدعوى ترجع بدورها إلى فكرة وجود أو عدم وجود مصلحة للطاعن في رفع الدعوى، وبناءً عليه فإن قاضي الإلغاء يكون مضطراً للبحث عما إذا كان المنشور قد ألحق ضرراً بالطاعن أم لا، وبالتالي يركز المعيار الذي اختاره القضاء على الضرر الذي يلحقه المنشور بالأفراد، بمعنى أن يكون من شأن المنشور إحداث آثار قانونية بذاته. بالمقابل نلاحظ أن القضاء الفرنسي لم يهتم بالخلافات الفقهية حول طبيعة الإجراءات الداخلية وإنما جل اهتمامه كان متجهًا نحو معرفة معيار قبول الدعوى ضد هذه الإجراءات، وهو لم يرفض الدعوى ضد أي إجراء لمجرد اعتباره من الإجراءات الداخلية، وقد لجأ مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر للبحث عن نية مُصدر المنشور ولا سيما أن المعايير الشكلية لا تصلح في هذه الحالة، أما إذا كان مُصدر المنشور غير مختص بإصدار اللوائح فهنا يكون للمعايير الشكلية دورها المؤكد، كما أخذ مجلس الدولة الفرنسي بالمعيار الموضوعي لتكييف العمل على أساس آثاره القانونية من خلال البحث في إحداثه لآثار قانونية بذاته، وبناءً على ذلك يستخلص مجلس الدولة الفرنسي معيار مدى قابلية المنشورات للتطبيق بذاتها، فيقرر أن المنشورات هي الإجراءات التي لا تعدّ صالحة بذاتها للتطبيق أو التي لا تتضمن إجراءات قابلة للتطبيق بذاتها، ففي هذه الحالة لا تسبب - المنشورات - ضرراً للغير أي لا يكون لها أثرًا قانونيًا، وبالتالي فإنها لا يمكن أن تكون محلًا لدعوى الإلغاء. للمزيد انظر: جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية.

القضائية. مرجع سابق. ص ٣٥ وما بعدها. انظر أيضاً. Vedel, Georges (1968). Droit Administratif. Op.cit. P177.

- قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Dame Christelle) بإلغاء قرار إداري استند إلى منشور وزاري يقضي بحظر ممارسة مهنة الطب والصيدلة لزوجين في نفس المدينة بحسبان أنه لا يوجد نص تشريعي يحظر على الزوجين ممارسة مهنة الطب والصيدلة معاً في نفس الجهة. مشار إلى ذلك لدى: اسماعيل، شادي فؤاد (٢٠١٣). اللوائح التنفيذية والرقابة القضائية عليها - دراسة مقارنة. رسالة ماجستير. جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص ٣٣.

- وقد جاء في اجتهادات محكمة النقض السورية: "إن قرارات مجلس المحافظة والمكتب التنفيذي واجبة الاحترام وأوامرها واجبة النفاذ، لأنها تستند في صدورهم إلى نصوص تشريعية. كما أن القرارات التنظيمية واجبة الاحترام والتنفيذ شأنها شأن النصوص القانونية طالما أن صدورهم له سند في التشريع والدستور". قرار محكمة النقض السورية رقم ١٤٥١/١٤٥٩/٢١٤٩/٢٩ تاريخ ١٩٩٨/٦/١٩م.

- كما أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية على عدم تمتع التدابير الداخلية بالطابع الإلزامي حيث جاء في قرارها: "إن بلاغ وزارة الداخلية إلى البلديات بشأن زيادة رواتب موظفيها ليس إلا تعليمات عليها مراعاتها ولا يتحتم عليها قانوناً إتباع أحكامه". القرار رقم ٣٨/ لعام ١٩٦٣. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا. ١٩٦٠/١٩٧٥. ص ٢١٠.

ب - تخضع سلطة إصدار اللوائح بحسبانها سلطة إدارية لمبدأ المشروعية وحدوده، مما يحتم عليها احترامه والالتزام بقواعده، بالمقابل هذا الأمر يتطلب فرض الرقابة الفعالة على ممارسة السلطة اللائحية لضمان عدم تجاوزها للحدود التي يفرضها الدستور. ومن الثابت أن أهم أساليب تحقيق هذه الرقابة إنما يتم عن طريق رقابة السلطة القضائية^[٩٨١].

فمن الناحية القانونية تعدّ اللوائح اللامركزية مصادر ثانوية وليست مصادر أصلية، لكنها تختلف عن الأنظمة الحكومية المركزية في أنها لا تحتاج إلى تفويض برلماني كما هو الحال في الأنظمة التي تصدرها السلطة المركزية، حيث تجد أساسها القانوني في الدستور مباشرة وفي القانون الناظم لعملها، مع التتويه إلى أنها تعدّ جزءاً من الإدارة المستقلة التي تتمتع بها وحدات الإدارة اللامركزية المحلية، وبالتالي فإن نطاقها الموضوعي يقتصر على القضايا التي تدخل في اختصاصاتها المحلية، كما أن نطاقها الشخصي يقتصر على الأشخاص المقيمين ضمن الوحدة الإدارية المحلية، لذا فإن أي تجاوز للنطاق الموضوعي أو الشخصي سيجعل اللوائح اللامركزية مشوبة بعيب مخالفة القانون الذي له الأسبقية في التطبيق، ومن الأمثلة على اللوائح اللامركزية: اللوائح التي تسنها البلديات بشأن فرض الرسوم المحلية، واللوائح المتعلقة باستخدام المرافق البلدية^[٩٨٢].

^{٩٨١} جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ٦٣.

^{٩٨٢} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٥٥.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية

من المسلّم به أن كل قرار إداري نهائي يصدر من السلطة التنفيذية يخضع لرقابة القضاء، وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية ومبدأ خضوع السلطات للقانون والدستور، حيث يحظر تحصين الأعمال الإدارية من الرقابة القضائية^[٩٨٣]، ولما كانت الدعاوى المتعلقة باللوائح تعدّ من الدعاوى التي تدخل ضمن المنازعات الإدارية التي اختص فيها مجلس الدولة، فالقاعدة العامة في الاختصاص بفحص مشروعية اللوائح تدخل ضمن اختصاصه، وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي الالتزام بما وصل إليه الاجتهاد الفقهي وعدّ اللوائح التنظيمية المستقلة أعمالاً إدارية تصدر على شكل قرارات إدارية عامة، وقيدّها بضرورة عدم مخالفة المبادئ العامة للقانون، حيث أعلن في أحد قراراته أن اللوائح المستقلة تخضع كأى لائحة أخرى لما تقرره المبادئ القانونية العامة، كما أكد على أنه طالما اللوائح تصدر عن السلطة الإدارية فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري من ناحية مشروعيتها^[٩٨٤].

لكن هذه القاعدة ليست مطلقة إذ أن للمحاكم القضائية العادية في بعض الأحوال أن تفحص مشروعية

اللوائح، وفي هذا السياق يوجد وسيلتان لفحص مشروعية اللوائح:

^{٩٨٣} تجدر الإشارة إلى أن البرلمان في إنكلترا يلجأ إلى تحصين بعض القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي من رقابة القضاء، وهي التي تتعلق بالمسائل الإدارية التي يحتاج الفصل فيها إلى تخصص فني وإلى سرعة الفصل وتقادي المصروفات القضائية الباهظة، لكنه لا يلجأ إلى تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء متى كانت متعلقة بالحريات العامة. انظر: بدران، محمد محمد (١٩٩١). **الحكم المحلي في إنكلترا**. مرجع سابق. ص ٧٨٩.

- كما تجدر الملاحظة إلى أنه في إنكلترا تحصين القرار الإداري لا يمنع من المراجعة القضائية، وفي هذا السياق فقد قرر مجلس اللوردات في قضية (إنيسميك) والتي كانت تتعلق بقرار صادر من لجنة خاصة وقد حُرمت من خلاله إحدى الشركات من التعويض من صندوق معين وكان هناك تشريع يحصّن قرار اللجنة من الطعن أمام المحاكم، وقرر مجلس اللوردات أن هذا التحصين لا يسري، لأن اللجنة الخاصة قضت في مسألة خارج اختصاصها حيث أنها أخطأت في قرارها عند تطبيق القانون، وكان مصدر القاعدة الحديثة في القانون الإنكليزي التي أمكن خلالها إدراج مخالفة القانون كسبب من أسباب الطعن الإداري، باعتبار الخطأ الموضوعي في القانون هو نوع من الخروج عن الاختصاص، وإن تحصين القرار الإداري لا يحول دون الرقابة القضائية إذا كان في القرار خطأ جسيم من الجهة صاحبة الاختصاص. انظر: الحاج، عثمان النور عثمان (٢٠١٤). **رقابة القضاء على أعمال الإدارة**. مرجع سابق. ص ٢٨٥.

^{٩٨٤} حميش، محمد (٢٠١٨). **سلطات القاضي الإداري في الدعوى الإدارية - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٢٠٧.

أولاً - دعوى الإلغاء: يمكن لأي فرد أو هيئة ذات شخصية اعتبارية الطعن في اللائحة التي تمس مصلحة له أو لها إذا ما شابها عيب من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية، بمعنى إذا لحق باللائحة عيب في الاختصاص أو في الشكل والإجراءات أو مخالفة القوانين أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، ففي هذه الحالات تكون اللائحة محلاً لدعوى الإلغاء. وبناءً عليه تعدُّ دعوى الإلغاء وسيلة حاسمة في يد الأفراد ضد تعسف الإدارة. وفي هذا الصدد نلاحظ أن اللوائح في فرنسا لم تكن تخضع لدعوى الإلغاء وذلك بحسبانها سلطة تقديرية للإدارة، على أساس نظريتي التفويض التشريعي والدعوى الموازية، لكن بفضل تطبيق مبدأ المشروعية خضعت بعد ذلك لدعوى الإلغاء^[٩٨٥].

وقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على أن اللوائح قرارات إدارية تخضع كسائر القرارات الإدارية لدعوى الإلغاء، وهو ما سار عليه القضاء الإداري في سورية^[٩٨٦]. ولا سيما أن المشرع قد منح مجلس الدولة السوري صلاحية النظر بطعون الإلغاء على سبيل الولاية العامة، حيث نصت المادة ٨/ من قانون مجلس الدولة على اختصاص محكمة القضاء الإداري في الطعون المقدمة من الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

لكن بالمقابل عند انقضاء ميعاد الطعن باللائحة تتحصن اللائحة ولا تقبل الدعوى التي ترفع ضدها بالإلغاء، وهذا الأمر يعدُّ من النظام العام، مع ملاحظة أنه يمكن الطعن بالإلغاء في لائحة تحصنت بفوات ميعاد الطعن وذلك في حالة صدور تشريع يعدل من الأساس الذي ارتكزت عليه اللائحة بحيث يصبح بقاؤها غير مشروع^[٩٨٧].

وفق ما سبق يمكن لنا القول إنَّ دعوى الإلغاء تشترط وجود فرد ذي مصلحة لرفع الدعوى ضد اللائحة التي تصيبه بأضرار معينة^[٩٨٨]، وتجدر الإشارة هنا إلى أن المصلحة في الدعوى الإدارية تعدُّ شرطاً أعم وأشمل

^{٩٨٥} جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ١٠٩.

^{٩٨٦} يزبك، وسام بدیع (٢٠٢١/٢٠٢٢). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية بين القضاء الدستوري والإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٩٠.

^{٩٨٧} الطماوي، سليمان (١٩٧٠). الوجيز في القضاء الإداري. القاهرة. دار الفكر العربي. ص ٤٢٤.

^{٩٨٨} نصت المادة ١٢/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩ م على أنه: "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية". =

من شرط المصلحة في الدعوى المدنية، ناهيك عن أن الدعوى المقامة أمام القضاء الإداري تستهدف تحقيق مصلحة، الأولى الحفاظ على مبدأ المشروعية، والثانية مصلحة خاصة لرافع الدعوى، بينما تستهدف الدعوى المقامة أمام القضاء العادي حماية المصلحة الخاصة للفرد رافع الدعوى^[٩٨٩]. كما أنه لا يجوز رفع الدعوى ضد

= أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية أنه: "يشترط لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية ومشروعة يؤثر فيها ذلك القرار تأثيراً مباشراً". القرار رقم ٣٧/ في الطعن رقم ١٠٧/ لعام ١٩٧٤م مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤م. ص ٦٧. وفي حكم آخر أكدت المحكمة الإدارية العليا: "إن المصلحة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية تتوفر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً ويجعل له مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغائه". القرار رقم ٧/ في الطعن ٤٠/ لسنة ١٩٦٧م الهيئة من المستشارين السادة: قولي والخاني والعجلاني.

- كما أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية أن: "المواطن الذي يطعن في مشروعية القرار الإداري الصادر عن أحد المحافظين بفرض العمل الإجباري على أهالي إحدى القرى لفتح طريق فيها لا تقبل دعواه إذا لم يكلف شخصياً بالعمل الذي قضى به القرار ولم تمس مصلحته الشخصية ولم يقدّم الدليل على إصابته بأي ضرر من جرائه فضلاً عن عدول الإدارة نفسها عن تنفيذه". القرار رقم ٥٥/ لسنة ١٩٦٦م مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٦٦م. ص ٧١.

- أيضاً أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية: "استقر الاجتهاد على أن المصلحة هي مناط الدعوى، إذ يشترط توفرها وقت رفع الدعوى واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة". القرار رقم ٩٢/ في الطعن رقم ١/ لسنة ١٩٨٧م الهيئة من المستشارين السادة: العجلاني والخاني والقنسي.

- كذلك جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا: "إن شرطي المصلحة والصفة هما مناط قبول الدعوى والطعن، وأنه يتعين استمرار توافرها ما دامت الدعوى قائمة لكونها شرط أساسي من شروط مباشرة الدعوى أو الطعن وأساس في قبولهما". القرار رقم (٣٥/ع/٢) لعام ٢٠٢١م في الطعن ذي الرقم ٢٥٨٩/ لعام ٢٠٢١م تاريخ ٢٠٢١/٢/٣م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢م. ص ٨٤.

- تجدر الإشارة إلى أنه في إنكلترا أوجبت اللاتحة الداخلية للمحكمة العليا رقم ٥٣/ لعام ١٩٧٧م لقبول دعوى المراجعة القضائية توافر أربعة شروط: المصلحة، شرط المدة، عدم تحصين القرار ضد المراجعة القضائية، أن يكون القرار متعلقاً بمسألة من مسائل القانون العام. وفي حال عدم توافر الشروط المذكورة لا تقبل دعوى المراجعة القضائية، وإن كان يمكن الطعن بطرق أخرى أمام محكمة أخرى غير المحكمة العليا دائرة منصة المملكة. انظر: بدران، محمد محمد (١٩٩١). **الحكم المحلي في إنكلترا**. مرجع سابق. ص ٧٨٩.

- كما تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي تساهل في شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، حيث قبل الدعوى من قبل أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتباريين حتى لو لم يكن لهؤلاء حقاً شخصياً، بل يكفي أن يكون للمدعي مصلحة شخصية ومباشرة في رفع الدعوى، وهذا خلافاً لشروط قبول دعوى التعويض التي يجب لقبولها أن يكون المدعي فيها صاحب حق، وأن يكون هذا الحق قد تعرض للاعتداء من قبل الإدارة. بالإضافة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي اكتفى لقبول دعوى الإلغاء بتوافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى، بينما في سورية يشترط لقبول دعوى الإلغاء استمرار قيام شرط المصلحة إلى حين الفصل في النزاع بحكم مريم. انظر: نحيلي، سعيد (٢٠٢١). **القانون الإداري** ٣. مرجع سابق. ص ٢٧٥.

^{٩٨٩} تختلف المصلحة عن الصفة في الدعوى، فالصفة تعني إمكان رفع الدعوى قانوناً أو الصلاحية للترافع أمام القضاء كطرف في الدعوى، حيث يرى جانب من الفقه أن الصفة تعني قدرة الشخص على المثل أمام القضاء كمدع أو مدعى عليه، أما المصلحة فهي التي تمكن الشخص الطبيعي أو الاعتباري من حماية مركزه القانوني. في حين يرى جانب آخر من الفقه أن المصلحة والصفة شيئان إذ تندمج إحداها في الأخرى وخصوصاً في دعوى الإلغاء، ووفق هذا الرأي لا بد من البحث عن شرط المصلحة دون شرط الصفة. وبناءً على ذلك فإن القضاء الإداري يعطي شرط المصلحة في دعوى الإلغاء مدلولاً أعم وأشمل، فهو لا يشترط لتحقيق المصلحة في رافع دعوى الإلغاء أن يكون هناك حق قد مسّه القرار المطعون فيه، بل يكفي أن يكون الطاعن في مركز خاص أو حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل القرار مؤثراً في مصلحة ذاتية للطالب تأثيراً مباشراً. انظر: يزبك، وسام بديع (٢٠٢١/٢/٢٠٢٢). **الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية بين القضاء الدستوري والإداري - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٩٦.

- كما أخذ القضاء الإداري بفكرة المصلحة المحتملة، بمعنى أنه لم يشترط أن تكون المصلحة حائلة ومحقة عند رفع الدعوى، وهو خلاف ما ذهب إليه القضاء العادي، وتكون المصلحة محتملة إذا لم يكن من المؤكد أن إلغاء القرار المطعون فيه سيجلب الفائدة العاجلة لرافع دعوى الإلغاء، وإن كان من شأنه أن يمنع عنه احتمال ضرر مادي أو أدبي في المستقبل. وقد عدّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي الاحتمال الكافي والواضح لهذه المصلحة مبرراً لقبول الدعوى، ففي حكمه الصادر في قضية (Abisset) بتاريخ ١٩٥٢/٢/١٤م اعتبر المصلحة المحتملة من إلغاء قرار منظم=

اللائحة إلا بعد أن تكون قد أصبحت نهائية وقابلة للتنفيذ^[٩٩٠]، وتجدر الإشارة هنا إلى أن القرار في إنكلترا الذي يقبل الطعن بالإلغاء لا يُشترط فيه أن يكون نهائياً، بل يمكن الطعن فيه بمجرد قيام الإدارة باتخاذ بعض الإجراءات التمهيدية بشأنه أو إعلانها أنها تعقد العزم على اتخاذ قرار معين^[٩٩١].

بالإضافة إلى أنه لا يترتب على رفع دعوى الإلغاء أي أثر موقف لللائحة، فهي تظل منتجة لآثارها ما دام لم يصدر بشأنها حكم بالإلغاء أو بوقف تنفيذها^[٩٩٢]. وغاية هذا الأمر ألا ينجم عن رفع دعوى الإلغاء تعطيل آثار العمل الإداري، لكن بالمقابل واحتراماً للحقوق الأساسية والحريات الشخصية والعامة، هناك استثناء على هذه القاعدة يتجسد في أحقية رافع دعوى الإلغاء أن يطلب في لائحة الدعوى ذاتها وقف تنفيذ القرار المشكو منه، وبالتالي يعود تقدير الأمر إلى المحكمة فيما لو وجدت أن هناك أسباباً جدية لقبوله، وأن تنفيذ هذا القرار سيؤدي إلى أضرار شديدة برفع الدعوى يصعب تداركها أو يتعذر إعادة المدعي إلى الحال التي كان عليها قبل صدور

= لعمليات إقامة المخيم في قرية واقعة في منطقة يمارس فيها عادة رافع الطلب هذا النوع من الرياضة كافية لقبول الدعوى. وقد اكتفت محكمة القضاء الإداري في سورية من خلال حكمها رقم ١٦٣/١٠/١٧ جلسة ١٩٦٣م من رافع دعوى الإلغاء أن تكون له في ذلك مصلحة محتملة. انظر: طلبة، عبدالله (٢٠٠٢/٢٠٠٣). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ٢٢٥.

^{٩٩٠} الأصل أن القرارات الإدارية تتمتع بقوة النفاذ وتعد سارية من تاريخ إصدارها وهو ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري في سورية على أن: "جميع القرارات والأنظمة غير المعين تاريخ محدد لنفاذها تعد ملزمة للجهات الإدارية من تاريخ صدورها...". قرار محكمة القضاء الإداري رقم ١٩٨٤/٤٨١ القضية أساس ٢٤٢/ مجلة المحامون. العدد ١٠. ١٩٨٥ م. ص ١٨١.

- لكن بالمقابل لا تنفذ هذه القرارات بحق الأفراد المخاطبين بأحكامها إلا بعد تبليغهم وفق الإجراءات المنصوص عليها في القوانين، وهو ما نصت عليه المادة ٢/ من قانون نظام النشر في سورية رقم ٥/ لعام ٢٠٠٤م حول نشر المراسيم والقرارات التنظيمية في الجريدة الرسمية. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية ذلك في قرارها على أن: "القرارات التنظيمية العامة التي لا تخص فرداً بذاته وإنما الخطاب فيها موجه إلى كافة. العلم بمثل هذه القرارات بحكم طبائع الأشياء لا يتأتى إلا افتراضاً عن طريق النشر ومن ثم يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها". القرار رقم ١٩٦٠/٢/٤٤ المبدأ ١٩٣/ مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا. ص ٢٣٨. وانظر أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٩٨٦/٢٥٩/٢٤٤ المبدأ ٩٤. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا. مصباح نوري المهديني. ج ٣. مرجع سابق. ص ٢٥٨.

- وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ١٨/٧/٩١٣م أن عدم نشر اللائحة التنفيذية للقانون يؤدي إلى عدم نفاذ القرارات الإدارية الصادرة استناداً لها بحق المخاطبين بأحكامها، رغم أن عدم النشر لا ينفى عنها صفة المشروعية، إلا أن نفاذ القرارات الفردية يتوقف على نشر اللائحة التي صدرت القرارات الفردية استناداً إليها. مشار إلى ذلك لدى: اسماعيل، شادي فؤاد (٢٠١٣). الوائح التنفيذية والرقابة القضائية عليها - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٦٥.

^{٩٩١} الشويكي، عمر محمد مرشد (٢٠٠١). رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنكلترا مع المقارنة بالنظام الأردني. مرجع سابق. ص ٧٥.

^{٩٩٢} نصت المادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م على أنه: "لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في استدعاء الدعوى ورأت المحكمة أن هناك جدية في الطلب وترتبت نتائج قد يتعذر تداركها".

القرار، عندئذ تصدر المحكمة قرارها بوقف تنفيذ القرار المشكو منه مؤقتاً. وهذه القاعدة معمول بها في معظم الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج ومنها فرنسا وسورية^[٩٩٣].

ثانياً - الدفع بعدم المشروعية: يمكن الطعن ضد اللائحة غير المشروعة التي تحصنت بفوات ميعاد الطعن^[٩٩٤] وذلك عند صدور قرارات تنفيذية تطبيقاً لها، بمعنى أنه يمكن الطعن في هذه القرارات على أساس عدم مشروعية اللائحة التي استندت عليها هذه القرارات^[٩٩٥]، عندها يتصدى القضاء الإداري بحسبانه مختصاً بالمنازعات الإدارية المتعلقة بالقرارات التنفيذية اللائحية، فإذا ثبت له عدم مشروعيتها ألغى القرار التنفيذي مع بقاء اللائحة رغم عدم مشروعيتها إلى أن يتم الدفع بعدم دستورتيتها أمام القضاء الدستوري^[٩٩٦]، فهذه الحالة إذاً

^{٩٩٣} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٣٣٩.

^{٩٩٤} تجدر الإشارة إلى أن عدم تمتع القرارات الإدارية المدعومة بالحصانة بفوات ميعاد الطعن القضائي يجيز للأفراد الطعن بها كما يجيز للإدارة سحبها، فقد قررت محكمة القضاء الإداري أن: "قرار تنظيمي قضى بإلغاءه بحكم اكتسب قوة القضية المقضية، اعتبار القرار الفردي الصادر بالاستناد إليه منعدم بدوره، فلا تلحقه الحصانة ولا يزيل عيب فوات ميعاد الطعن فيه فيجوز إلغاؤه بكل وقت لأنه من زاوية النظر القانونية غير قائم ويكفي في هذه الحالة إعلان انعدامه". القرار رقم ١٠٥/١ في القضية ٢٩٢/ لعام ١٩٦٩م.

لكن القضاء الإداري في سورية خالف في بعض أحكامه هذا الاتجاه من خلال ما نصت عليه محكمة القضاء الإداري بأن: "دعوى الانعدام لا تخضع لإقامتها للميعاد المحدد قانونياً لإقامة دعوى الإلغاء، إلا أن انقضاء ثلاثة وعشرين سنة على صدور صك الاستملاك المطعون فيه قبل إقامة الدعوى وقد تم خلالها فراغ الجزء المستملك من العقار لاسم الوحدة الإدارية المعنية يحول دون سماع دعوى الانعدام". القرار رقم ١٩٩٨/٦٤ في القضية أساس ٨٨ مجلة المحامون. العدد ١٠/٩. ١٩٩٩م. ص ٩٤١.

كذلك في اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا السورية جاء فيه: "متى كانت السلطة الإدارية مقيّدة في القرارات الإدارية التي تصدرها بنص في القانون جاز لها سحب تلك القرارات حتى بعد مضي ميعاد الطعن بالإلغاء بحسبائها سلطة مقيّدة بقواعد أمره تتعدى فيها سلطتها التقديرية متى استبان لها مخالفة تلك القرارات للقانون في تطبيقه أو تأويله". القرار رقم ١٠٠/١ في الطعن رقم ١٥٠/ لسنة ١٩٧٦م الهيئة من المستشارين السادة: الخاني والحلي والعجلاني.

^{٩٩٥} جاء في اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية: "إن إلغاء تعويض الوظيفة الذي هو مثار النزاع في هذه الدعوى قد تم من قبل جهة الإدارة بالاستناد إلى قرار تنظيمي محكوم بإلغاءه، لذلك فإن مقتضى حكم الإلغاء للقرار المذكور أن يغدو كل قرار فردي مستند إليه فاقد الوجود القانوني لأنه مبني على أساس معدوم". القرار رقم ع ١٠٦/٦٨/١٩٧٠. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا. مصباح نوري المهديني. ج ٣. مرجع سابق. ص ٥١٠.

^{٩٩٦} أجاز الدستور السوري لعام ٢٠١٢م وقانون المحكمة الدستورية العليا تقديم الدفع بعدم دستورية لائحة في معرض الطعن في الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى، فإذا انتهت المحكمة الدستورية إلى الحكم بعدم دستورية اللائحة، ففي هذه الحالة لا تأثير لانقضاء ميعاد الطعن بإلغاء اللائحة أمام القضاء الإداري، بحسبان أن حكم المحكمة الدستورية بإلغاء اللائحة يحوز حجية مطلقة ملزمة للكافة وعلى محاكم مجلس الدولة الالتزام بمضمون حكم المحكمة الدستورية. انظر: يزبك، وسام بديع (٢٠٢١/٢٠٢٢). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية بين القضاء الدستوري والإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٢٣.

تشكل استثناءً على قاعدة تحصين القرار الإداري بسبب انقضاء المدة، ويتمثل في جواز الدفع الفرعي بعدم مشروعية اللائحة في أي وقت حتى لو بعد انقضاء الميعاد^[٩٩٧].

والجدير بالذكر أن هناك صوراً عديدة للدفع بعدم المشروعية أثارت جدلاً طويلاً في فرنسا، ولاسيما بين أحقية القضاء العادي (المدني - الجزائي) أو القضاء الإداري في نظر مشروعية اللوائح^[٩٩٨].

إذاً ليس للقضاء إلغاء اللائحة، إنما يقتصر الأمر على الحكم بعدم مشروعيتها في معرض طلب إلغاء القرارات الفردية التي صدرت استناداً للائحة، ويعود السبب في ذلك لضرورة توافر مصلحة شخصية يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً كشرط يبرر قيام دعوى الإلغاء ضدها. بمعنى أن القاضي الإداري الذي يضع يده على

^{٩٩٧} يزبك، وسام بديع (٢٠٢١/٢٠٢٢). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية بين القضاء الدستوري والإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٢١.

^{٩٩٨} في حالة إذا ما خالف أحد الأفراد لائحة يراها معيبة رغم أنها تحصّنت بفوات ميعاد الطعن بالإلغاء، وقُدِّم للمحاكمة بسبب هذه المخالفة عندها يكون للفرد أن يطلب من القضاء الامتناع عن تطبيقها استناداً إلى عدم مشروعيتها، لكن السؤال هنا هل هذا الدفع في هذه الحالة يعد مسألة أولية يفصل فيها القاضي بنفسه (القاضي العادي) استناداً إلى أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، أم يعدّها مسألة مبدئية ليست من اختصاصه بحيث يجب عليه إيقاف الدعوى وإحالة المسألة إلى القاضي المختص وهو القاضي الإداري، فالملاحظ في فترات معينة استقرار الفقه والقضاء الفرنسي على اختصاص القاضي الجزائي بفحص مشروعية لوائح الضبط التي تتضمن توقيع عقوبات جزائية، ثم امتد اختصاصه لفحص مشروعية باقي أنواع اللوائح، أما بالنسبة للقضاء المدني فقد انقسم الفقه حول أحقيته بفحص مشروعية اللوائح بين مؤيد لذلك بحسبان أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع وهذا الفحص يدخل في طبيعة عمل القاضي، وبين رأي رافض للإقرار للمحاكم العادية بحق نظر الدفع بعدم مشروعية اللوائح، بحسبانها مسألة مبدئية يتوجب على القاضي العادي إحالتها إلى القاضي المختص وهو القاضي الإداري، إلى أن صدر حكم محكمة التنازع الشهير في قضية (Septfonds) عام ١٩٢٣م حيث قررت عدم اختصاص القاضي المدني بتقدير مشروعية القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن الإدارة، لكن بعد ذلك أقرت نفس المحكمة للقاضي المدني حق تقدير مشروعية نوع من اللوائح والتي تتضمن اعتداء على الحرية الفردية أو حق الملكية وذلك في قضية (Barinstein) عام ١٩٤٧م. للمزيد حول هذا الموضوع انظر: جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ١١١ وما بعدها.

- أما في سورية ولاسيما بالنسبة للنظر بمشروعية القرارات الإدارية فيما لو تم الدفع بعدم مشروعيتها أمام القضاء العادي نلاحظ أنه لم يرد نص يمنح القاضي المدني أو الجزائي من النظر بتلك الدفوع، فيما لو كان دعواً مقدماً في دعوى تدخل أصلاً في اختصاصه، بمعنى أن قاضي الأصل هو قاضي الدفع. رغم أن هناك استثناءات على هذا الأمر وهو ما جاء في اجتهاد للهيئة العامة لمحكمة النقض السورية: "إن الطعن بالقرار الإداري يخرج عن اختصاص القضاء العادي ويعود لمجلس الدولة بمحكمة قضاء إداري وهذا من الاختصاص الولائي الذي هو من النظام العام فيثار في أي مرحلة من مراحل الدعوى حتى أمام محكمة النقض". القرار رقم ٢٤٧١/٢ في القضية أساس ١٦٨٣/١٢ تاريخ ١٩٩٣/٨م مجلة المحامون. العدد ١٠/٩ ١٩٩٤م ص ٨٩٤. لكن في اجتهاد آخر لمحكمة النقض السورية جاء فيه: "لا يوجد أي نص قانوني يخول المحافظ إصدار أوامر بتقييد حرية نقل المواد الزراعية تحت طائلة المصادرة خاصة وإن المصادرة بطبيعتها تعدّ من المقومات التي يحتاج فرضها إلى نص تشريعي، وإن القضاء العادي بصفته قضاء استبعاد وليس إلغاء يمارس رقابته على مثل تلك القرارات الإدارية المشوبة بتجاوز الصلاحية، بالإساءة في استعمال السلطة، وبعبعب الانحراف، على نحو يخولّه تجاهل آثار تنفيذها كعمل يتسم بعدم المشروعية". مجلة المحامون. العدد ١٠/٩ ١٩٨٥. كما جاء في قرار لمحكمة النقض: "إن الاجتهاد القضائي قد استقر على أن وجود قرار إداري لا يحد من الاختصاص المقرر للمحاكم العادية على اعتبار أن التعدي على حقوق الملكية الفردية يخولّها عند ممارستها اختصاصها البحث في مشروعية العمل أو القرار الإداري دون التعرض لإبطاله". القرار رقم ٩٣٥/٩ في القضية أساس ١٣١٤/١٣ تاريخ ١٩٩٩/٦م. ويفهم من ذلك أن للقضاء العادي سلطة البحث في مشروعية اللوائح فيما لو أثّر الدفع بعدم مشروعيتها بصدد دعوى ينظر بها أمام القضاء العادي.

الدعوى الموجهة ضد قرار إداري تنظيمي لا يختلف عن سلطته عند النظر في دعوى ضد قرار إداري فردي، أي أنه يكفي بإلغاء اللائحة إذا ثبت له عدم مشروعيتها.

فالحكمة إذاً من الدفع أو الطعن غير المباشر بعدم مشروعية اللائحة هو أن هذه اللوائح تتضمن قواعد عامة ومجردة، وهي كما أشرنا تمثل أحد مستويات التدرج في البناء القانوني في الدولة، ومصدراً من مصادر المشروعية، فطالما لم يطلها الإلغاء القضائي أو الإلغاء الإداري - عبر سحبها من قبل الإدارة - تبقى نافذة وتستطيع الإدارة ذات الشأن إصدار ما ينبغي إصداره من قرارات إدارية بالاستناد إليها، بل إن مخالفتها تقتضي تطبيق العقوبات المقررة قانوناً، فلو اقتصر الطعن في اللوائح على حالة الطعن المباشر ضمن المهل المحددة قانوناً لكان في ذلك ظلم وإجحاف بحق المتضرر، خاصة أن فوات ميعاد الطعن بالإلغاء يحرمه من الطعن المباشر، لذلك تقتضي قواعد العدالة أن يتاح للأفراد الطعن بشكل غير مباشر في مشروعية اللائحة، بطريقة الدفع الفرعي كي يتم استبعادها من التطبيق على الحالات الفردية، بالتالي يصبح القرار الفردي صادراً دون أساس قانوني، وبناءً على ذلك يصدر القاضي الإداري حكماً قضائياً بإلغائه، خاصة لوائح الضبط الإداري الفردية، إذ يكثر تطبيق هذه اللوائح على الحالات الفردية ما يجعل الدفع بعدم مشروعيتها يتوافق مع قواعد العدالة^[٩٩٩].

وقد يحدث أن تقوم الإدارة بتفسير اللوائح على خلاف ما قصد المشرع، فهي إما أن تبدي رأياً مغايراً بهدف تحقيق غاية معينة ويكون التفسير هنا مبنياً على بواعث خفية على خلاف التفسير الخاطئ غير المقصود والناجم عن ورود مصطلحات في القانون تحتل التأويل، أو أن تقوم السلطة اللائحية بارتكاب خطأ في تطبيق النص القانوني على الوقائع. عندئذٍ يحق للمتضرر من قرار الإدارة رفع الدعوى القضائية بداعي أن الإدارة أصدرت قرارها بناءً على تفسير سيئ للمصطلحات القانونية، ومن هنا تبرز أهمية مسألة استفتاء مجلس الدولة لتفسير النصوص القانونية غير الواضحة أو غير محددة المعاني^[١٠٠٠]. وفي هذا السياق نلاحظ أن الدستور

^{٩٩٩} يزبك، وسام بديع (٢٠٢١/٢٠٢٢). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية بين القضاء الدستوري والإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٢٢.

^{١٠٠٠} نحيلي، سعيد (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. مرجع سابق. ص ٣١٨.

السوري النافذ والصادر عام ٢٠١٢م قد نص في المادة /١٣٩/ على أن مجلس الدولة هو هيئة قضائية واستشارية مستقلة، وقد نص قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩م على اختصاصات القسم الاستشاري في مجلس الدولة ومن ضمنها تفسير النصوص القانونية التي شابها لبس أو غموض أو اعتراها تناقض أو تعارض في منطوقها، بحيث تقوم اللجنة المختصة أو الجمعية العمومية في القسم الاستشاري حسب الحال بتحري إرادة وغاية المشرع من إنفاذ هذه النصوص من خلال تطبيق قواعد التفسير القانونية المعمول بها في هذا الصدد وذلك لإمالة اللثام عن الغاية الحقيقية والمقصود من هذه النصوص. وتجدر الملاحظة أن المشرع لم يعلق تنفيذ وتطبيق هذه الآراء على موافقة أية جهات وصائية أو رقابية على الجهة المستفتية، كما أنه لم يشترط للعمل بها أية شروط أو قيود أخرى. وبالتالي نلاحظ أن المشرع قد أرسى وكرس حكماً قانونياً هاماً مفاده أنه في حال قيام الإدارة والموظفين بالعمل بمضمون الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة تكون تصرفاتهم مبررة أمام أي جهة رقابية أو وصائية، ويرجع السبب في منح هذه الميزة هو افتراض المشرع لقريضة الصحة في مضمون هذه الآراء، بحسبان أنه من القواعد الفقهية المقررة أنه لا يجوز أن تنسب صفة العبث للمشرع في الألفاظ في معرض قيامه بالتشريع^[١٠٠١].

أما عن عملية تفسير اللوائح من قبل القاضي فتعد من الأمور المهمة ولاسيما عندما تكون صيغة اللائحة غامضة أو ينقصها الدقة وتثير الشك، فالقاضي يقوم بتوضيح النص الغامض بحيث يحدد بطريقة سليمة ما يجب أن يكون^[١٠٠٢]، وقد يرى بعضهم أن عملية التفسير ليست عملية قضائية وإنما هي عملية ذهنية تماثل عمل الفقيه الذي يشرح القاعدة القانونية، لكن بمقابل ذلك لا يُسمح للقاضي أثناء تفسيره للنص بأن يتجاوز بما يتعارض مع إرادة الإدارة مُصدرة اللائحة، لذلك فقد يحدث أن يطبق القاضي لائحة صادرة عن الإدارة على حالة لم تكن الإدارة مُصدرة اللائحة قد توقعتها، فيجد القاضي نفسه أمام حالة جديدة لا ينظمها أي نص قانوني، ولما كان على القاضي أن يفصل في النزاع حتى لو لم تكن النصوص القانونية كافية كي لا يكون منكراً للعدالة، فمن

^{١٠٠١} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع. رقم /٦٧٠/ في القضية رقم /٢١٧٠/ لعام ٢٠١٦م. المجموعة الشاملة الحديثة لأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ٢٠١٧م. مرجع سابق. ص ٧٦٧.

^{١٠٠٢} جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا السورية: "التفسير لا يعد إنشاءً جديداً فهو يسري بمفعوله على الماضي .." القرار رقم ١٩٧٩/٥/١٩٧٩. لعام ١٩٧٩م. مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا. مصباح نوري المهاني. ج ٣. مرجع سابق. ص ٥٠٩.

الضروري أن يتخذ كأساس لحكمه قاعدة قانونية لم تكن مقررة بصفة خاصة للحالة الجديدة، وبالتالي نلاحظ أن دور التفسير بالنسبة للرقابة على مشروعية اللائحة يعدُّ دوراً ضئيلاً، حيث يتمثل في أنه قد يؤدي إلى إظهار ما إذا كانت اللائحة مشروعة أم غير مشروعة. لكن المشكلة تثور في حالة إذا ما عارض أحد الخصوم في دعوى مطروحة أمام القاضي في تفسير لائحة معيّنة وتحديد مدلولها، وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن قضاء التفسير في فرنسا قد أقرَّ بأن معارضة أحد الخصوم في تفسير لائحة معيّنة أثناء نظر النزاع أمام القاضي الإداري يعدُّ مسألة أولية يفصل فيها مباشرة دون أن يوقف الدعوى، على أساس أن قضاء التفسير بالنسبة للوائح هو ما يدخل في اختصاصه أصلاً، كما تقرر هذا الحق أيضاً للقاضي العادي بحسبان أن اللائحة تشبه القانون في طبيعتها وموضوعها، ومن يملك تفسير القانون يستطيع تفسير اللائحة^[١٠٠٣].

وللقضاء أن يستبعد تطبيق اللائحة المعتدية على نطاق القانون، في حالة الدفع أمامه بعدم مشروعية هذه اللائحة استناداً إلى مخالفتها لأحكام الدستور، فدور القضاء لا يقتصر على مجرد فحص مشروعية القرارات الإدارية ومطابقتها للقانون، وإنما يمتد ليشمل فحص مطابقتها كذلك لأحكام الدستور، وهو ما قرره مجلس الدولة الفرنسي^[١٠٠٤]. وبفضل الرقابة القضائية التي تمارسها محاكم القضاء الإداري بالإضافة إلى القضاء العادي أحياناً على مشروعية اللوائح والقرارات الإدارية، يمكن القول إنَّ القضاء الفرنسي استطاع أن يواجه أي تعدُّ من الإدارة للمساس بحقوق الأفراد وحرّياتهم عن طريق لائحة معتدية على نطاق القانون^[١٠٠٥].

ولقد ميّز مجلس الدولة الفرنسي فيما إذا كانت الإدارة تمارس سلطتها اللائحية التنفيذية بناءً على دعوة المشرّع أم لا، ففي الحالة الأولى يعدُّ إصدار اللائحة التنفيذية للقانون هو الأساس الشرعي الذي تعتمد عليه الإدارة في إصدار لائحته التنفيذية، ويكون للمشرّع أن يوسّع من نطاق اللائحة التنفيذية للقانون دون التقيّد بالنطاق الذي حدده الدستور، أما في الحالة الثانية أي الممارسة التلقائية للسلطة اللائحية التنفيذية فإن مجلس الدولة الفرنسي قد يعطي التنفيذ مفهوماً ضيقاً أحياناً في بعض أحكامه، لكنه في الأغلب يعطيه مفهوماً واسعاً من خلال

^{١٠٠٣} جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ١٢٠.

^{١٠٠٤} C. E. 15-5-1925, Affaire des indigenes de Mzab. D. P391.

^{١٠٠٥} جمال الدين، سامي (٢٠١٥). المرجع السابق. ص ١٧١.

منح الرخصة للاتحة التنفيذية لإضافة أحكام جديدة إذا كان ذلك لازماً لتنفيذ القانون^[١٠٠٦]. والملاحظ أنه بصدر الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م ووفق نص المادة ٣٤/ منه قد اتسع نطاق اللاتحة التنفيذية، فهو لم يعد يقتصر على وضع القوانين التي يقرها البرلمان موضع التطبيق العملي، بل أصبح يضع المبادئ الأساسية التي يقرها القانون.

والملاحظ أن موقف القضاء الإداري السوري قد أخذ بالمفهوم الضيق للتنفيذ، من خلال منع قيام اللاتحة التنفيذية بالإضافة إلى أحكام القانون، حيث جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري: "لا محل للاحتجاج بكون مساحة العقار تتجاوز ضعف الحد الأدنى المقرر بمقتضى نظام ضابطة البناء، حسب ما هو وارد في التعليمات التنفيذية للقانون، وذلك لعدم مشروعية التمسك بهذا الشرط، لأن التعليمات التنفيذية تبقى ضمن إطار النص ولا تملك إضافة نقاط عليه"^[١٠٠٧]. لكن في المقابل نجد ومن خلال حكم للمحكمة الإدارية العليا أنها قد أخذت بالمفهوم الواسع للتنفيذ عندما أجازت للاتحة التنفيذية بالإضافة شريطة أن يحقق ذلك استحساناً في تطبيق القانون متى كانت متوافقة مع أحكام القانون وغير مخالفة له^[١٠٠٨]. وقد أيدت الجمعية العمومية لمجلس الدولة هذا الأمر عندما أكدت على أنه ليس ما يمنع من إصدار مشروع التعليمات المستفتى بشأنها طالما أنها تأتلف مع أحكام القانون ولا تتعارض مع أحكام القوانين النافذة الأخرى^[١٠٠٩].

في حين نلاحظ أنه وفقاً للنظام القضائي الإنكليزي فإن رقابة القضاء تقف عند حد مراقبة القانون في الوقت الذي يملك فيه سلطة بسط رقابته على القرارات التنظيمية أو اللاتحية، ويستمد القاضي رقابته من القانون الشائع أو كما يسمى (Common Law) عبر (Ultra Vires) كما أشرنا إليها سابقاً والتي تقضي بأنه لا يمكن للشخص إلا أن يمارس السلطات المخولة له فإذا تجاوزها أو خرج عليها عمداً أو نتيجة إهمال عُدَّ متجاوزاً لحدود

^{١٠٠٦} اسماعيل، شادي فؤاد (٢٠١٣). الوائح التنفيذية والرقابة القضائية عليها - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٥٦.

^{١٠٠٧} محكمة القضاء الإداري. القرار رقم ٢/١٣١ في القضية أساس ٢١٥٣ تاريخ ٢٠١٧/٣/٢م. مجلة المحامون. العدد (٢-١) ١٩٩٩م. ص ٢٧٣.

^{١٠٠٨} المحكمة الإدارية العليا. القرار رقم ٣/ في الطعن رقم ١٠/ لعام ١٩٦٦م. مشار إلى هذا الحكم لدى اسماعيل، شادي فؤاد (٢٠١٣). المرجع السابق. ص ٥٨.

^{١٠٠٩} رأي الجمعية العمومية في القضية رقم ٣٠/ تاريخ ٢٠٠٣/٦/١٥م. مجلة المحامون. العدد ١١-١٢. السنة ٦٩. ٢٠٠٤م. ص ١١٣٥.

سلطته، وبالتالي يملك القاضي إلغاء نشاط الإدارة الذي تتجاوز به حدود سلطاتها أو اختصاصاتها، بمعنى أن القاضي يراقب مدى ملاءمة القرارات التنظيمية التي تصدرها الوحدات المحلية وهو في ذلك على عكس الحال بالنسبة للقرارات الصادرة من الإدارة المركزية، حيث تقف مهمته عند حد رقابة مشروعيتها^[١٠١].

والملاحظ في إنكلترا أنه يشترط على الوحدات المحلية أن تعلن عن اللائحة المقترحة لمدة شهر قبل تقديم طلب الموافقة عليها من قبل الوزير المختص، وذلك حتى يتمكن الجمهور المحلي من إبداء وجهة نظره فيها، فإذا خالفت الوحدة المحلية هذه الشروط وقامت بتنفيذ اللائحة دون اتخاذ هذا الإجراء، أو دون الحصول على موافقة الوزير المختص، فإنها تكون مُلزمة بدفع غرامة مالية محدد مقدارها بنص القانون، ولا يخل هذا بحق الوزير المختص في إلغائها، كما تخضع عقب نفاذها لرقابة القضاء^[١٠٢]. فاللوائح المحلية في إنكلترا وكما يصطلح على تسميتها (Bye Laws) هي عادة تتضمن أوامر أو نواهي تصل مخالفتها إلى حد العقوبة، كما يمكن الطعن بها على أساس عيب في الشكل، أو في إجراءات استصدارها، أو في الاختصاص، أو مخالفة القواعد الأعلى، أو لعدم معقوليتها ووضوحها^[١٠٣]. وبالتالي إذا ما طعن أمام المحكمة بعدم حجية اللائحة وصدر حكم بذلك فإنها تفقد حجيتها القانونية^[١٠٤].

لكن تجدر الملاحظة أن الحصانة التشريعية قد تمتد في إنكلترا إلى اللوائح التي تصدرها المجالس المحلية تنفيذاً لبعض القوانين، وعادة ما تُقدم هذه اللوائح مع مشروعات القوانين إلى البرلمان للموافقة عليها فتكتسب بذلك حصانة تلك القوانين، وفي بعض الأحيان تُضمن الحكومة مشروعات القوانين المقدمة منها

^{١٠١} شطناوي، علي خطر (٢٠٠٨). القضاء الإداري. عمان. دار الثقافة. ص ١٥٩. انظر أيضاً: أسود، ياسين (٢٠١٧). ضمانة حماية الحقوق والحريات العامة بين الرقابة الدستورية والرقابة القضائية. رسالة دكتوراه. جامعة أبو بكر بلقايد. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر. ص ٢١٥.

^{١٠٢} بدران، محمد محمد (١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة. مرجع سابق. ص ٨٥٦. انظر أيضاً: زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٧٤.

^{١٠٣} صادق، صلاح (١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٣٣٨.

^{١٠٤} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنكلترا. مرجع سابق. ص ٣٥٠.

للبرلمان نصوصاً تُحرّم على الجهات أو الأفراد الطعن في اللوائح الصادرة تنفيذاً لهذه القوانين، ومن أمثلتها قانون التأمين ضد البطالة الصادر عام ١٩٢٠م وقانون مكافحة الفقر الصادر عام ١٩٢٩م^[١٠٤].

فكما ذكرنا سابقاً إن المقصود باللوائح الإدارية هي تلك اللوائح التي تُصدرها الإدارة في الظروف العادية وتتصل بمباشرة النشاط الإداري للسلطة التنفيذية، وهذا النشاط يتبلور في تنفيذ القوانين والحفاظ على النظام العام عن طريق وسائل الضبط الإداري، وإشباع الحاجات العامة عن طريق تنظيم وتسيير المرافق العامة، وفي ضوء ذلك تُصدر الإدارة ما تراه مناسباً من اللوائح في المجالات السابق ذكرها وفق ما حدده الدستور والقانون، وهذا الأمر أصبح مسلماً به في معظم الدول من خلال إعطاء الحق للإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية التي تضع القوانين موضع التنفيذ^[١٠٥]، بالإضافة إلى اللوائح المستقلة المتعلقة بالضبط الإداري والمرافق العامة. لذلك لا بد من وضع الحدود التي يتعين على الإدارة مراعاتها لدى مباشرتها سلطة إصدار اللوائح، فإذا ما تجاوزت تلك الحدود تكون قد خالفت مبدأ المشروعية، ومن هنا حرصت الدول على تقرير الرقابة القضائية على أعمال وتصرفات ونشاط الإدارة ومن بينها أعمالها اللائحية.

فقد نص قانون مجلس الدولة السوري على قبول البحث في مشروعية اللوائح التنفيذية بحسبانها قرارات إدارية^[١٠٦]، وذلك استناداً لعب عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل والإجراءات، أو مخالفة القوانين أو الأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، كما أكد على أنه يعدّ في حكم القرارات

^{١٠٤} حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٢٩٤.

^{١٠٥} أكدت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري على خضوع اللائحة التنفيذية للقانون وتبعية لها، وعدم قدرة الإدارة من خلال اللوائح التنفيذية على الخروج على القانون حيث جاء في رأيها: "إن الأصل في التعليمات التنفيذية التي تصدر بتحويل من المشرّع لقانون ما أن لا تتصدى لمسائل يعود أمر تقديرها للمشرّع وحده، وأن لا تتجاوز حدود القانون الذي تصدر التعليمات تطبيقاً لأحكامه، أو تخالف بذاتها قانوناً آخر". رأي الجمعية العمومية في القضية رقم ٣٠/ تاريخ ١٥/٦/٢٠٠٣م. مجلة المحامون. العدد ١١-١٢. السنة ٦٩. ٢٠٠٤م. ص ١١٣٥.

^{١٠٦} جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا: "طبقاً لأحكام المادتين (٨-١٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م فإنه أضيف إلى محكمة القضاء الإداري اختصاص جديد يتمثل في اختصاصها بالنظر في سائر المنازعات الإدارية، وقد عرّف فقهاء القانون العام المنازعة الإدارية بأنها تلك القائمة مع إحدى الجهات العامة وكانت ناشئة عن مسألة لها علاقة بالمصلحة العامة وتصرفت الإدارة بشأنها بوصفها سلطة عامة من خلال تطبيق روابط القانون العام على تلك الواقعة، وإن وجود هذه المنازعة يجعل الاختصاص منعقداً لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري". القرار رقم (٥/ع/٢٩٣) لعام ٢٠٢٠م في الطعن ذي الرقم (٥/٢٤٩٣) لعام ٢٠٢٠م تاريخ ١٤/٧/٢٠٢٠م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢م. ص ١٥٣.

الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة^[١٠١٧]. وهذا الأمر نابع من أن القضاء الإداري السوري أخذ بالمعيار الشكلي للقرارات الإدارية من خلال النظر إلى العمل من حيث السلطة التي أصدرته والإجراءات التي اتبعت في إصداره دون الأخذ بالحسبان موضوع هذا العمل ومضمونه، وهو في ذلك أخذ مسلك مجلس الدولة الفرنسي في اعتماد المعيار الشكلي^[١٠١٨]. وقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري على أن: "القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية لا تعد من القرارات الإدارية التي تختص بها هذه المحكمة ... ولا يقوم اختصاصها ببحث عيب القانون ومخالفته للدستور إلا عند تطبيق أحكامه على نزاع معين ... فلا تنزل على المنازعة المطروحة إلا ما يطابق الدستور من الأحكام القانونية". وهذا الاتجاه تبنته المحكمة الإدارية العليا السورية بشكل صريح وواضح في عدد من أحكامها^[١٠١٩].

وفي سياق بحثنا حول سلطة الوحدات الإدارية المحلية في وضع وإصدار اللوائح، فهل يمكن لهذه الوحدات إصدار اللوائح التنفيذية...؟

نلاحظ أنه منذ زمن بعيد ثار تساؤل حول إمكانية تحويل المحافظين سلطة إصدار اللوائح التنفيذية، فذهب رأي إلى أن المحافظين لا يملكون حق إصدار تلك اللوائح، لأن طبيعة عمل المحافظ بحسبانه مختصاً بجزء من الإقليم يجعل اختصاصه إقليمياً، مما يمنعه من إصدار لوائح تنفيذية للقوانين، ذلك أن هذه القوانين تعد قواعد عامة تطبق على جميع السكان، واللوائح المنقذة لها يجب أن تكون لها هذه الصفة العامة، وليس من المقبول أن يقوم كل محافظ بوضع لائحة تنفيذية لقانون أقره البرلمان، لأن ذلك معناه اختلاف طريقة التنفيذ

^{١٠١٧} انظر المادة /٨/ من القانون رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته.

- جاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري: "أنه لا محل للاحتجاج بكون مساحة العقار تتجاوز ضعف الحد الأدنى المقرر بمقتضى نظام ضابطة البناء حسب ما هو وارد في التعليمات التنفيذية للقانون، ذلك لعدم مشروعية التمسك بهذه الشروط، لأن التعليمات التنفيذية تبقى ضمن إطار النص ولا تملك إضافة نقاط عليه". القرار رقم ٢/١٣١ في القضية أساس ٢١٥٣ تاريخ ٢١/٣/١٩٩٧م. مجلة المحامون. العدد ٢/١. ١٩٩٩م. ص ٢٧٣.

^{١٠١٨} أخذ القضاء السوري كما القضاء الفرنسي بالمعيار الموضوعي للتمييز بين القوانين والقرارات الإدارية وذلك في حالات استثنائية بقصد بسط الاختصاص على بعض القرارات التي يقتنع بوجوب خضوعها لرقابته. حيث جاء في قرار لمحكمة النقض السورية رقم ٢٠٠١/٣/٤٤٣ أساس: "التعليمات التنفيذية جزءاً مكماً للقانون" بمعنى اعتبارها عملاً تشريعياً. وهو ما قرره محكمة التنازع الفرنسية في قضية (Septfonds) تاريخ ١٦/٦/١٩٢٣م -أشرنا إليها في موضع سابق- باعتبارها للمحاكم العادية بحق تفسير اللوائح الإدارية دون القرارات الإدارية الفردية، تأسيساً لكون اللائحة الإدارية تتضمن قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد مما يجعلها تتشابه مع القانون من حيث طبيعتها ومضمونها، فكانت اللائحة وفق هذا الحكم القضائي عملاً تشريعياً لا إدارياً.

^{١٠١٩} طلبة، عبدالله (٢٠٠٢/٢٠٠٣). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. مرجع سابق. ص ١٩٦.

باختلاف المحافظات الأمر الذي يتنافى مع الصفة العامة للقانون. إلا أن بعضهم يستثني من ذلك حالة النص الصريح في القانون على اختصاص المحافظين بإصدار اللوائح التنفيذية، فيقيم الدليل على أن تنفيذ القانون يختلف باختلاف المناطق ويكون المحافظ هو السلطة الطبيعية والمخولة بوضع شروط التنفيذ^[١٠٢٠].

بينما ذهب رأي آخر إلى أنه يحق للسلطات المحلية إصدار اللوائح التنفيذية، حيث أن المجلس المحلي يختص بإصدار التوصيات والمقترحات والخطط في تطوير وتعديل القوانين واللوائح ذات التأثير على مصالح المجتمع المحلي، وبالتالي فإن مسؤولية السلطات المحلية تكمن في جعل النصوص التشريعية متلائمة مع ما قد يطرأ من ظروف جديدة غير متوقعة، وهذا بدوره يعني مهمة السلطات المحلية في إصدار كافة الإجراءات اللائحية والفردية اللازمة لتحقيق ذلك التلاؤم^[١٠٢١].

ونلاحظ من خلال ما نصت عليه المادة ٧٢/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م امتلاك المجالس المحلية سلطة إصدار اللوائح الإدارية فيما يدخل في اختصاصاتها، وقد جاء في هذه المادة: "يمكن للمجتمعات المحلية أن تتخذ القرارات في كل المسائل التي تنشأ بموجب الصلاحيات التي يمكن ممارستها في إطار اختصاصها بأفضل طريقة ممكنة. وفي الشروط المنصوص عليها في النظام الأساسي تكون هذه المجتمعات ذات حكم ذاتي من خلال المجالس المنتخبة، وتكون لها الصلاحية في إعداد اللوائح التي تندرج ضمن اختصاصها. كما يجوز للمجتمعات المحلية أو مجموعات منها أن تخالف، على سبيل التجربة وفي موضوع معيّن ولمدة محدودة، أحكام القوانين أو اللوائح التي تسري على ممارسة صلاحياتها -إذا نص القانون أو اللائحة على ذلك حسب الأحوال- وذلك وفق الشروط التي يحددها القانون الأساسي، ما لم يتعلق الأمر بالشروط الأساسية لممارسة إحدى الحريات العامة أو حق من الحقوق التي يكفلها الدستور".

لكن بالمقابل لا بد من الإشارة إلى أنه ليس للمجالس المحلية حق إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين تلقائياً، وإنما يجوز لها ذلك في حالة النص الصريح في القانون على اختصاصها بإصدار لائحة تنفيذية، أو بناءً

^{١٠٢٠} الطماوي، سليمان (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص ٥٠٣.

^{١٠٢١} جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ٢٤٦.

على تفويض، ويستند تعيين هذه السلطات المحلية أو تفويضها بذلك إلى اعتبارات الصالح العام، التي قد تتطلب اختلاف أساليب تنفيذ القانون من محافظة لأخرى، وهو أمر لا يتنافى مع عمومية القانون، بحيث تطبق قواعد القانون وأسس ومبادئه وأهدافه في كافة الأقاليم مع اختلاف أساليب التنفيذ من إقليم لآخر، وذلك تحت رقابة وإشراف القاضي الإداري الذي سيتأكد من مطابقة اللائحة التنفيذية للقانون ضماناً لوحدة التطبيق بالمبادئ والأسس والأهداف^[١٠٢٢].

وبناءً على ذلك فإنه وفق التكريس الدستوري للسلطة التنظيمية للسلطات المحلية، لا يمكن ممارسة هذه السلطة التنظيمية المحلية إلا وفقاً للأحكام التشريعية، وهو ما أقرّه المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/١/١٧ م. لكن بالنظر إلى نص المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي يمكن إجراء الاستثناءات على أساس تجريبي بمبادرة من السلطات المحلية وهذا يهدف إلى توفير إطار قانوني لمثل هذه التجارب. والملاحظ بعد قرار المجلس الدستوري سابق الذكر صدر قانون يتعلق بإقليم (كورسيكا) بتاريخ ٢٠٠٢/١/٢٢ م والذي منح استثناءً تضمن تخويل المجتمع المحلي للخروج من اللوائح وعدم اتخاذ تدابير تقع في نطاق القانون^[١٠٢٣]. ويمكن القول إنّه تم تنظيم نظام التجريب بموجب القانون الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/٨/١ م والذي نص على أنه يجوز للسلطة المحلية عدم التقيد بالأحكام التشريعية، لكن بشرط أن يكون الغرض محدداً ولمدة محددة لا تتجاوز السنوات الخمس، ويتم نشر الإجراءات المتخذة لهذا الغرض في الجريدة الرسمية، وفي نهاية التجربة يتم إجراء التقييم من قبل الحكومة، ويترك الأمر للقانون لتحديد فيما إذا كان من الضروري الحفاظ على التدابير المتخذة على أساس تجريبي وتعميمها، وذلك لتمديد التجربة أو التخلي عنها، ويتم تحديد شروط التجربة بمرسوم من مجلس الدولة^[١٠٢٤].

فالقانون إذاً هو الذي ينص صراحة على الجهة التي تمارس سلطة إصدار اللوائح التنفيذية. ففي سورية نلاحظ أن الدستور قد تضمن أحكاماً تفصيلية فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية، سواء تعلقت بمكونات السلطة

^{١٠٢٢} جمال الدين، سامي (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. مرجع سابق. ص ٢٤٧.

¹⁰²³ Formery, Simon Louis(2015). La constitution Commentee. 18 ed. Paris. P147.

¹⁰²⁴ Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

التنفيذية، أما بشروط توليها، أم بصلاحياتها ومسؤولياتها. فقد جاء في المادة /٨٣/ من الدستور النافذ لعام ٢٠١٢م "يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور".

ونجد في نص المادة /١٠١/ من الدستور: "يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقانون". ومن الثابت في أوساط الفقه الدستوري والإداري أن المقصود بكلمة المراسيم الواردة في نص المادة المذكورة هي تلك الصكوك التي يصدرها رئيس الجمهورية سواء كانت مراسيم تنظيمية أم عادية أم فردية، والمراسيم التنظيمية يصدرها رئيس الجمهورية بناءً على تفويض تشريعي وينحصر هدفها في تفسير أحكام القانون الذي تسنه السلطة التشريعية، كالمرسوم التنظيمي رقم /٢٥٠/ لعام ٢٠٠٦م المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦م^[١٠٢٥].

كما نجد أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء يمارسون سلطة إصدار اللوائح التنفيذية استناداً للعرف الدستوري السائد^[١٠٢٦]، والذي يمنح القانون سلطة تحديد الجهة الإدارية المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية، فقد يعمل المشرع على تكليف رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء بسلطة وضع اللائحة التنفيذية للقانون الذي قام بصياغته، وذلك انطلاقاً من نص المادة /١٢٨/ من الدستور والتي جاء فيها: "يمارس مجلس الوزراء متابعة تنفيذ القوانين ... وإصدار القرارات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها".

إذاً يفهم من ذلك أنه يمكن لرئيس الجمهورية إصدار اللوائح التنفيذية للقانون من خلال حقه في ممارسة السلطة التنفيذية، أو تفويض أحد أعضاء السلطة التنفيذية، كل ذلك في حال لم ينص القانون صراحة على تحديد الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية^[١٠٢٧]. وبناءً على ذلك فإن تكليف القانون للوزير بوضع اللائحة التنفيذية لا تمنح رئيس الجمهورية حق الحول مكانه لممارسة سلطة إصدار اللائحة، وإن كان صاحب الولاية العامة في ذلك، استناداً لأسس القانون الإداري التي تقتضي بأن قيام القانون بتحويل المرووس سلطة اتخاذ قرار

^{١٠٢٥} نحيلي، سعيد (٢٠١٢/٢٠١٣). القانون الإداري - المبادئ العامة. مرجع سابق. ص ١٥٢.

^{١٠٢٦} الحسين، محمد. نوح، مهدي (٢٠١١). القانون الإداري - عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية. مرجع سابق. ص ١٨٧.

^{١٠٢٧} الأحمد، نجم (٢٠٢٠/٢٠٢١). مبادئ القانون الإداري. منشورات الجامعة الافتراضية السورية. ص ٢٣٧.

معين دون معقّب عليه من رئيسه الإداري لا تخوّل الرئيس الحلول مكانه في اتخاذ القرار بموجب السلطة الرئاسية التي يتمتع بها، مع ملاحظة أن المرؤوس هنا يمارس اختصاصاً دستورياً وفق العرف الدستوري لا يخضع فيه لسلطة رئاسية^[١٠٢٨]. بالمقابل يمكن القول إنّ هذا العرف الدستوري يمكن أن يصح بالنسبة لممارسة الوحدات المحلية لتلك السلطة اللائحية ولاسيما أنه يقضي بمنح المشرّع سلطة تكليف أي هيئة إدارية بوضع اللائحة التنفيذية للقانون.

أي أن السلطة التشريعية تقوم بتكليف -بنص قانوني تدرجه في القانون ذاته- أحد أشخاص السلطة التنفيذية بإصدار القرارات الإدارية التنظيمية اللازمة لوضع التشريعات ذات الصلة موضع التنفيذ العملي، وتضمنها الأحكام القانونية التفصيلية التي من شأنها أن تسهّل تنفيذ التشريع، وبالتالي فالمشرّع العادي يلجأ عادة إلى توزيع سلطة إصدار اللوائح على جميع أشخاص السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها بدءاً من رئيس الجمهورية وانتهاءً بالمجالس المحلية^[١٠٢٩].

ويثار تساؤل حول موضوع تفويض الاختصاص في مسألة إصدار اللوائح التنفيذية، فنلاحظ أن المشرّع السوري أخذ بمبدأ تفويض الاختصاص وذلك عند إقراره قانوناً عاماً للتفويض، سواء تفويض السلطة المركزية لبعضها أو التفويض من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية، وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم ٦٩/ لعام ٢٠٠٥م حيث تضمّنت المادة الأولى منه: "يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة". كما نصت المادة الثانية من المرسوم ذاته على أنه: "يجوز للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أو المديرين العامين أو المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة". لكن في هذه الشأن لا بد من التنويه إلى أن إسناد الدستور أو التشريع العادي صلاحية إصدار اللوائح

^{١٠٢٨} اسماعيل، شادي فؤاد (٢٠١٣). اللوائح التنفيذية والرقابة القضائية عليها - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١١٥.

^{١٠٢٩} يزبك، وسام بديع (٢٠٢٢/٢٠٢١). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية بين القضاء الدستوري والإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٥.

إلى سلطة عامة محددة، فهذا يعني أن تصدر اللائحة من السلطة المحددة بذاتها، أما قيام السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي بتفويض سلطة أخرى بإصدار اللائحة، فهذا الأمر يسم تلك اللائحة بعيب عدم الاختصاص وتتحقق فيها أوجه الإلغاء، ذلك أن التفويض بالاختصاص لا بد أن يؤذن به في نص القانون بشكل واضح وصريح، ولا يمكن أن يستنتج استنتاجاً أو يعمل به بطريق القياس. مع الإشارة إلى أن التفويض إن كان يصح في اللوائح التنفيذية فإنه لا يصح في اللوائح المستقلة ولا سيما أن الاختصاص بشأنها محجوز لرئيس الجمهورية، بحسبان أن الاختصاصات الدستورية لا تفوض عملاً بمبدأ سمو الموضوعي للدستور، فهي بالأصل اختصاصات مفوضة من قبل الشعب^[١٠٣٠].

وفي سياق الحديث عن تحديد الاختصاص في إصدار اللوائح لا بد من الإشارة إلى المشرع السوري قد أسند لمجالس الإدارة المحلية اختصاصات موضوعية أصيلة تتولى مباشرتها بشكل مستقل عن السلطة المركزية لكن تحت رقابتها، وذلك عبر أدوات قانونية محددة، ومن هذه الأدوات اللوائح الإدارية اللامركزية التي يقتصر نطاق تطبيقها على الحدود الإدارية للوحدة المحلية المعنية، وبالتالي فإن قيام السلطة المركزية بإصدار اللوائح الداخلة في اختصاص الوحدات المحلية يعدّ من الناحية القانونية تعدياً على الاختصاص الموضوعي لهذه الوحدات، ويجعل اللائحة عرضة للإلغاء بسبب عيب الاختصاص، وهذا الأمر ينطبق سواء كان عيب الاختصاص قد ارتكب من قبل السلطة المركزية أو كان تعدياً من إحدى الوحدات المحلية على اختصاص وحدة محلية أخرى، بمعنى أنه لا يجوز أن يصدر أي مجلس محلي أو مكتب تنفيذي قراراً تنظيمياً يدخل في اختصاص وحدة محلية إدارية أخرى^[١٠٣١].

^{١٠٣٠} يزبك، وسام بديع (٢٠٢١/٢٠٢٢). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية بين القضاء الدستوري والإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٢٨.

^{١٠٣١} نصت المادة ١٣١/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢م على أن: "يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية واختصاصاتها وإيراداتها المالية والرقابة على أعمالها، كما يبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها". كما نصت المادة ٢/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية على تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة وذلك من خلال توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً.

ورغم أن تكليف الوحدات الإدارية المحلية بإصدار اللوائح التنفيذية له محاذيره استناداً إلى أن هذه القوانين تعدّ قواعد عامة تطبّق على جميع السكان، واللوائح المنفّذة لها يجب أن تكون لها هذه الصفة العامة، وليس من المقبول أن تقوم كل وحدة إدارية بوضع لائحة تنفيذية لقانون أقرّه البرلمان، لكن يمكن القول إنّ هذا الأمر لا يتنافى مع عمومية القانون، بحيث تُطبّق قواعد القانون وأسس ومبادئه وأهدافه في كافة الأقاليم والوحدات المحلية مع اختلاف أساليب التنفيذ من إقليم لآخر، بمعنى أن أداة اللوائح تمكّن من مراعاة الفروق الإقليمية، وذلك تحت رقابة وإشراف القاضي الإداري، وهنا تبرز أهمية الرقابة القضائية من خلال مطابقة اللائحة التنفيذية لأحكام القانون ضماناً لوحدة التطبيق بالمبادئ والأسس والأهداف.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على عقود الوحدات المحلية

تمهيد وتقسيم

تختص بإبرام عقود الأشخاص العامة اللامركزية المحلية سلطتان إداريتان هما: سلطة التقرير والتي تتمثل في فرنسا بالمجلس البلدي بالنسبة للبلديات، والمجلس العام بالنسبة للمحافظات، والمجلس الإقليمي بالنسبة للأقاليم، بينما تتمثل في سورية بمجلس المحافظة بالنسبة للمحافظات، ومجلس المدينة بالنسبة للمدن، وكذلك مجلس البلدة والبلدية. بينما تتمثل السلطة الثانية بسلطة التنفيذ والتي تتعد في فرنسا للعمدة في البلديات، ولرئيس المجلس العام في المحافظة، ولرئيس المجلس الإقليمي في الأقاليم. بينما تتعد سلطة التنفيذ في سورية للمكاتب التنفيذية في كل من المحافظات والمدن والبلدات والبلديات. أما في إنكلترا فالمجالس المحلية على اختلاف مستوياتها تمارس نوعين من المهام، فمن جهة تمارس أعمال المداولة والتقرير، ومن جهة أخرى تتولى تنفيذ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية وذلك من خلال لجان تنفيذية تتولى هذه المجالس أمر تشكيلها، بمعنى أن التقسيم الوارد في التشريع الفرنسي والسوري بين سلطتي التقرير والتنفيذ غير موجود في إنكلترا، ووفق ذلك فالوحدة الإدارية في إنكلترا لا يوجد فيها مجلس تنفيذي أو هيئة تقوم بتنفيذ قرارات المجلس المحلي، لذلك يعد المجلس المحلي هو الهيئة الوحيدة الموجودة بحسبان أنه هيئة تقريرية وتنفيذية، وتمارس مهام الرقابة والمساءلة للإدارات التابعة لها وهو ما يصطلح على تسميته بالدمج الكلي للهيئات المحلية. وبالتالي ممارسة الدور التنفيذي للمجالس المحلية تقوم به لجان تعمل تحت إشراف ورقابة المجالس المحلية، حيث تتولى كل لجنة القيام بوظيفة معينة من وظائف الإدارة المحلية. ولبيان الطبيعة القانونية لمداولات المجالس المحلية ودورها في إبرام عقود الوحدات المحلية ودور القضاء في تنظيم هذه العقود، سنبحث ذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمداولات المجالس المحلية ودور السلطة المركزية فيها.

المطلب الثاني: ماهية دعوى المشروعية الخاصة.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لمداولات المجالس المحلية ودور السلطة المركزية فيها

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لمداولات المجالس المحلية

يتمثل توزيع الاختصاص في إبرام عقود الأشخاص العامة للامركزية المحلية من خلال مداولة سلطة التقرير حول إبرام العقد مع شخص اعتباري أو طبيعي، ومن ثم إصدار قرار بهذا الشأن، لكن بالمقابل لا يعدّ هذا القرار كافياً بحد ذاته لإبرام العقد، إذ يحتاج إلى تدخّل سلطة التنفيذ لإبرامه بعد إصدار القرار المتضمن ذلك، وبالتالي فاختصاص المجالس المحلية بالمداولة على إبرام العقد إنما يستند على مبدأ الاختصاص العام لهذه المجالس في بحث الشؤون الخاصة بها، ومداولاتها لا تقتصر على إبرام العقد فحسب، بل تشمل أيضاً شروط إبرام العقد وموضوعه وجدواه الاقتصادية^[١٠٣٢]. وبناءً على ذلك لا يصح أن تقوم المجالس المحلية بمداولات عامة تقرر فيها إبرام عقود من صنف معيّن أو لمدة محدودة، بل يتوجب على سلطة التقرير أن تقوم بالمداولة واستصدار قرار بإبرام العقد في كل حالة على حدة، بمعنى أن لكل مشروع عقداً يراد إبرامه لا بد له من مداولة خاصة^[١٠٣٣].

فسلطة التقرير هي التي يمكنها وحدها أن تقرر إبرام العقد، وكل تفويض غير منصوص عليه في القانون لأحد أعضاء المجلس المعني يكون غير مشروع^[١٠٣٤]، وبالتالي ينبغي على أعضاء المجلس المحلي أن يكونوا على علم بموضوع المداولة وعلى اتصال تام بوثائقها حتى تكون المداولة مبنية على أساس سليم، وفي هذا السياق قرر مجلس الدولة الفرنسي أن مداولة المجلس المحلي تغدو غير مشروعة إذا لم يطلع أعضاء المجلس

^{١٠٣٢} تنص المادة ٢١٢١ - ٢١ من القانون العام للجماعات الإقليمية في فرنسا على أن ينظّم المجلس البلدي عن طريق مداولاته شؤون البلدية.

كما نصت المادة ٢١٢٢ - ٢١ على أن يكلف العمدة تحت رقابة المجلس البلدي بتنفيذ قرارات المجلس البلدي وخصوصاً ... توقيع العقود.

^{١٠٣٣} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٥٦٤.

^{١٠٣٤} الطماوي، سليمان (١٩٩١). الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة. ط ٥. مطبعة جامعة عين شمس. ص ٣٥٦.

لحظة المداولة والتصويت على خطط التشييد المرسله من قبل المهندس، وقد جاء في هذا الحكم: "طالما أن المادة ٣١٥-١١ من قانون البلديات تنص على عدم إمكانية تنفيذ الأبنية أو الترميم إلا بناءً على تقديم الخطط والمقاييس المعتمدة من المجلس البلدي، ما ينتج عنه أن مداولة المجلس البلدي المقررة للتعاقد لا تكون صحيحة قانوناً إلا بعد أن تكون خطط التشييد والبناء قد أرسلت من قبل المهندس، وحيث أن المجلس البلدي لبلدية (Guid) قد أقر في المداولة محل النزاع مشروع البناء مع أن الخطط المتعلقة بالمشروع لم ترسل من جانب مهندس المشروع إلا بعد تاريخ ٨/٢/١٩٨٠م وبالتالي فإن مداولة المجلس البلدي التي تمت في ٢٤/١/١٩٨٠م جديرة بالإلغاء"^[١٠٣٥].

فالأصل إذاً يتمثل في ضرورة تدخل سلطة التقرير لإقرار إبرام العقد والترخيص لسلطة التنفيذ بإبرامه. لكن هناك استثناء على هذا الأصل، حيث أن العمدة يمكن أن يبرم العقد دون مداولة سابقة من قبل المجلس البلدي، وذلك في حال تلقى من قبل المجلس تفويضاً قانونياً دائماً لإبرام بعض العقود، لكن يشترط في هذه العقود ضالة قيمتها ورصد اعتماداتها في الموازنة البلدية^[١٠٣٦]. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه من أجل ممارسة رقابته وإعطاء تفويض صحيح للعمدة فإنه يجب على المجلس البلدي ألا يتجاهل شروط التفاوض والبنود الأساسية للاتفاق المنفذ^[١٠٣٧].

وبوجه عام يمكن القول إنَّ القضاء يقبل أن يخوّل المجلس البلدي العمدة بتحديد البنود المختلفة للاتفاق التعاقدية، ويتمسك مثلاً بحجية البند المتعلق بنماذج التزامات المتعاقد، ولا سيما إذا كانت هذه الالتزامات غير مصوّت عليها بواسطة المجلس البلدي^[١٠٣٨].

^{١٠٣٥} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 28-1-1987, Courtet, cite par Chabanol et Jouguelet. مشار إليه لدى: نوح،

مهندس (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٥٠.

^{١٠٣٦} المادة ٢١٢٢-٢٢ والمادة ٢٣ من القانون العام للجماعات الإقليمية.

Vedel, Georges et Delvolve, Pierre(2001). Droit administratif. Op.cit. P368.

^{١٠٣٧} T. A. Lyon, 25-1-1990, Prefet de l'Isere CF, Ste Carvex, n89,3228.

^{١٠٣٨} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٥٦٦.

وبالتالي فإذا ما صدر قرار سلطة التقرير بإبرام العقد، عندها تكون سلطة التنفيذ مُلزمة بتنفيذ القرار^[١٠٣٩]، أي أن مداولات سلطة التقرير تتمتع بأثر مُلزم بإبرام العقد، ولا تقتصر على مجرد الترخيص بإبرام العقد، مع التنويه إلى أن مخالفة هذا الالتزام من جانب سلطة التنفيذ سينتج عنه اختلاف بين العقد المرخص به وبين العقد المبرم، وبناءً عليه ينبغي على سلطة التنفيذ ألا تعدّل في شروط العقد^[١٠٤٠]. وفي هذا الصدد نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد اتخذ موقفاً مرناً، فبعد أن كان يشترط التطابق الكامل بين العقد الذي قررت سلطة التقرير إبرامه والعقد الذي أبرم فعلاً، أصبح يقبل وجود بعض التفاوت بين ما قرّره سلطة التقرير وما نفذته سلطة التنفيذ، ولاسيما إذا عدّلت هذه الأخيرة في شروط العقد لكن دون المساس بالشروط الجوهرية، والتي قد تؤدي إلى تغيير الملامح الأساسية للعقد التي استقرت عليها إرادة سلطة التقرير، وبناءً عليه فالتغيير الجوهرية في شروط العقد يجعل من العقد وكأنه موقع من جهة غير مختصة وبالتالي يكون ذا آثار باطلة. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية (SOS, S.C.D.U.I.C) بتاريخ ١٤/٥/١٩٨٦م ببطلان العقد ذلك أن سلطة التقرير قررت أن العقد سيفسخ إذا استغرق تنفيذه أكثر من خمس سنوات، ولكن سلطة التنفيذ لم تنقيد بهذا الشرط عندما وقعت العقد^[١٠٤١].

ورغم إلزامية قرار سلطة التقرير لكن لا بد من الإشارة هنا إلى أنه لا يحق لسلطة التقرير أن تحل محل سلطة التنفيذ في توقيع العقد^[١٠٤٢]، كذلك لا يحق للقاضي إجبار سلطة التنفيذ على توقيع العقد، حيث أن ذلك يعدّ مخالفاً لمبدأ عدم جواز توجيه أوامر للإدارة من جانب القاضي^[١٠٤٣]. وبناءً عليه فإن امتناع سلطة التنفيذ عن إبرام العقد بعد صدور قرار سلطة التقرير يعدّ قراراً سلبياً غير مشروع يجوز الطعن فيه بالإلغاء^[١٠٤٤].

^{١٠٣٩} الطماوي، سليمان (١٩٩١). الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٥٧.

¹⁰⁴⁰ C. E. 23-2-1990, commune de morne - a - L'eau, Req. n69588.

^{١٠٤١} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٥٢.

¹⁰⁴² C. E. 16-12-1988, Ste civil immobilier paule, R.D.P. 1989, P1797.

¹⁰⁴³ C. E. 20-12-1957, Pithois, A.J.D.A. 1954, P452.

انظر أيضاً: الطماوي، سليمان (١٩٩١). المرجع السابق. ص ٣٥٨.

^{١٠٤٤} نوح، مهند (٢٠٠١). المرجع السابق. ص ٢٥٣.

وتجدر الإشارة إلى أن عضو التنفيذ يجب أن يمارس اختصاصه في توقيع العقد بنفسه، لكن الملاحظ أن القانون في فرنسا منح الحق لكل من العمدة ورئيس المجلس العام ورئيس المجلس الإقليمي بتفويض اختصاصهم في توقيع عقود الوحدات المحلية، وهذا التفويض يكون لأحد مساعديهم أو لأحد أعضاء المجالس المحلية المعنية^[١٠٤٥]. وفي هذا الصدد أكد مجلس الدولة الفرنسي على إمكانية تطبيق أحكام الحول في مجال الاختصاص بالتوقيع الذي يمارسه عضو التنفيذ، بحيث يمكن أن يحل مساعد العمدة عن العمدة في التوقيع، ولكن ينبغي الإشارة إلى وجوب التنويه عند التوقيع تحت طائلة عدم مشروعية العقد إلى المانع الذي أدى إلى غياب العمدة^[١٠٤٦].

أما بالنسبة للفترة الزمنية التي يتوجب على سلطة التنفيذ خلالها توقيع العقد، فالأصل هو عدم تقييد سلطة التنفيذ بمدة محددة بعد إقراره من قبل سلطة التقرير، مع الإشارة إلى أن ممارسة سلطة التنفيذ لاختصاصها تبدأ من لحظة صدور قرار المجلس المختص بإبرام العقد، وفي حال صدور أي قرار من قبل سلطة التنفيذ قبل ذلك فإنه يعد من قبيل الأعمال التحضيرية، وبالتالي لا يلزم الشخص العام بأي رابطة تعاقدية، في المقابل يمكن لسلطة التقرير أن تقيّد اختصاص سلطة التنفيذ في توقيع العقد من حيث الزمان، كأن تقرر إبرام العقد ومن ثم ترخص لسلطة التنفيذ بالتوقيع ولكن ضمن مدة محددة، بالتالي إذا تدخلت سلطة التنفيذ بعد هذه المدة فإن تصرفها يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص ويحتاج الأمر عندئذٍ إلى مداولة جديدة^[١٠٤٧]. وقد أعطى مجلس الدولة الفرنسي بعض المرونة في هذا الأمر إنقاذاً للعقد من البطلان، حيث أكد أنه فيما لو قامت سلطة التنفيذ

^{١٠٤٥} انظر المادة ٢١٢٢-١٨ من القانون العام للجماعات المحلية. وكذلك المادة ١٣/ من قانون ١٩٨٢/٣/٢ المتضمن حقوق وحريات الجماعات المحلية.

¹⁰⁴⁶ C. E. 4-12-1987, Crocq, cite par Chabanol et Jougelet

- تجدر الإشارة إلى أن الفقيه (جيز) ذهب إلى أن توقيع العقد من السلطة الإدارية غير المختصة بتوقيعه يجعله معدوماً لا باطلاً فحسب، وقد طبق ذلك الحكم على حالة التفويض بالتوقيع إذا جاوز المفوض إليه حدود التفويض. بينما يرى الفقيه (دولوبادير) أن رأي جيز مغالى فيه وأن العقد لا يكون معدوماً إلا إذا لم يتم نهائياً من السلطة المختصة أو من غيرها، ولكن العقد الذي يوقعه موظف غير مختص بتوقيعه هو عقد باطل لا معدوم وهذا البطلان هو بطلان مطلق لأن قواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام. بينما يرى الدكتور سليمان الطماوي أن لا فرق بين الانعدام والبطلان المطلق في هذا الصدد مادام الفقه والقضاء يسلّمان بأن البطلان في هذه الحالة لا يمكن أن يصححه التقادم ولا الإقرار من جهة الإدارة المختصة. انظر: الطماوي، سليمان (١٩٩١). الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٦٥.

^{١٠٤٧} نوح، مهنت (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٥٤.

انظر أيضاً: حكم مجلس الدولة الفرنسي. P528. C. E. 12-10-1960, Centre Hospitalier régional de Nantes. مشار إليه لدى: الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص ٦٥٥.

بتوقيع عقد من العقود دون ترخيص من قبل سلطة التقرير، فيمكن لهذه الأخيرة التدخل وإجازة التوقيع بمداولة جديدة لاحقة^[١٠٤٨].

وفق ما سبق يمكن القول إنَّ العقد المبرم دون مداولة مسبقة يعدُّ باطلاً بطلاناً مطلقاً، وبالتالي لا ينتج عنه أي آثار، كما أنه لا يمكن الاحتجاج به كرابطه تعاقدية، ولا يمكن أن يثبت أي حق تعاقدى للمتعاقد تجاه الوحدة المحلية، لكن بالمقابل يمكن للمتعاقد أن يطالب بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به وذلك استناداً إلى المسؤولية التقصيرية للإدارة، نظراً للخطأ المرتكب من قبل سلطة التنفيذ التي أبرمت العقد دون مداولة مسبقة، ومن أمثلة ذلك أن يتعجل العمدة فيأمر أحد الأفراد بالبدء في تنفيذ عقد قبل أن يصدر المجلس البلدي قراره الخاص بالتعاقد. وإما استناداً إلى نظرية الإثراء بلا سبب نظراً للريح الذي تحصّلت عليه الإدارة. وفي هذه الحالة اشترط مجلس الدولة الفرنسي شرطين: الأول أن تكون الأعمال التي نفّذها المتعاقد قد عادت بفائدة حقيقية على الإدارة، والثاني أن تكون الإدارة قد قبلت تنفيذ تلك الأعمال على الأقل بطريقة ضمنية، فإذا كانت الإدارة قد عارضت في تنفيذ الأعمال أو أُنذرت المتعاقد بأنه يتصرف على مسؤوليته لعدم إتمام العقد فإن مجلس الدولة يرفض التعويض^[١٠٤٩].

وفي هذا الصدد نلاحظ أن القضاء الإداري السوري قد اعترف بالعقود الإدارية غير المكتوبة، حيث جاء في اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا: "استقر الاجتهاد على أن العقد غير المكتوب ولئن كان غير مألوف في المجال العام بسبب جنوح الإدارة عادة إلى إثبات روابطها التعاقدية بالكتابة إلا أن تنفيذ الأعمال من قبل المتعهد بناءً على تكليف شفوي من الإدارة اقتضته الضرورة والظروف الطارئة التي أحاطت بالعمل التي لم تتسع لاتباع الأصول والإجراءات المقررة في أنظمة العقود يجعل الطرفين أمام عقد فعلي يترتب كافة الآثار القانونية الناشئة عنه وذلك طبقاً لما جرى عليه الاجتهاد في مجلس الدولة بقسميه القضائي والاستشاري"^[١٠٥٠].

¹⁰⁴⁸ C. E. 4-4-1997, Prefet du Pry – de- Dome /c/ Commune Dorcet.

^{١٠٤٩} الطماوي، سليمان (١٩٩١). الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٧١.

^{١٠٥٠} المحكمة الإدارية العليا السورية. القرار رقم ٢٩٣/ع/٥ لعام ٢٠٢٠م. في الطعن ذي الرقم ٥/٢٤٩٣ لعام ٢٠٢٠م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢م. ص ١٥٣.

لكن ماذا لو أرادت سلطة التقرير سحب قرار إبرام العقد، بمعنى هل تمتلك سلطة التقرير مطلق الحرية في سحب قرارها قبل توقيعه من قبل سلطة التنفيذ، وبالتالي منع سلطة التنفيذ من ممارسة اختصاصها في توقيع العقد -بحسبان أن الشخص العام لا يتقيد بأي شكل تجاه المستفيد من قرار المجلس بإبرام العقد طالما أن العقد لم يوقع بعد من قبل سلطة التنفيذ- فنلاحظ أن الدكتور سليمان الطماوي يرى أن المجلس يستطيع أن يسحب قراره الصادر بالتعاقد حتى اللحظة التي يوقع فيها الرئيس على العقد، بحسبان أن صدور القرار من المجلس بالتعاقد وحتى تصديق جهة الوصاية عليه لا يؤدي إلى قيام الرابطة التعاقدية، ذلك أن المسلّم به أن تلك الرابطة لا تتم إلا بعد أن يتولى عضو التنفيذ توقيع العقد نيابة عن المجلس^[١٠٥١]. ومن جانبنا نتفق مع ما ذهب إليه الدكتور مهند نوح^[١٠٥٢] من أن المستقر عليه فقهاً وقضاً أن الإدارة لا تتمتع بسلطة سحب القرار المشروع لعيب عدم الملاءمة إلا إذا لم يترتب عليه حقوق مكتسبة للغير، وذلك من منطلق عدم إمكانية فصل الحق المكتسب عن القرار الفردي المتخذ أي القرار بالتعاقد، حيث أن الحق المكتسب يعد امتيازاً في مواجهة الإدارة، وهذا الامتياز ناتج عن القرار المتخذ، وقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي بأن القرار الناتج عن مداولة سلطة التقرير بإبرام العقد ينتج حقوقاً مكتسبة للغير المستفيد من هذا القرار، وبالتالي لا يمكن سحب قرار التعاقد من قبل المجلس الذي أصدره طالما كان هذا القرار مشروعاً ولو لم تتدخل سلطة التنفيذ في توقيع العقد. بالمقابل فقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه إلى أن سلطة التقرير تستطيع سحب قرارها بالتعاقد إذا كان هذا القرار غير مشروع فقط، شريطة أن يتم السحب ضمن مدة الدعوى القضائية^[١٠٥٣].

إذاً لاحظنا وفق ما سبق أن المجالس المحلية تتألف من هيئتين، هيئة تقريرية وأخرى تنفيذية، ويقع عبء المداولة على عاتق الهيئة التقريرية، وفي هذا السياق يمكن أن نجد معاني متعددة لمصطلح المداولة إما

^{١٠٥١} الطماوي، سليمان (١٩٩١). الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٣٥٧

^{١٠٥٢} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٥٦.

^{١٠٥٣} جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي: "إن عقد استغلال محطة التنقية لا يمكن أن يُسند إلا عن طريق المناقصة أو طلب العروض، وذلك وفقاً للإجراء التنظيمي المحدد لإبرام العقود من هذا النموذج وحيث أن النقابة البلدية قد تلقت تظلماتاً ولائياً ضد مداولتها التي تمت بتاريخ ١٧/٢/١٩٨٣م والتي قررت الجهة الإدارية فيها إسناد العقد على شركة مياه (Dauai) فإنه يحق للجهة الإدارية المعنية أن تسحب مداولتها المتعلقة بهذا الشأن". قضية "Sasacea" تاريخ ١٤/١٠/١٩٨٨م مشار إليها لدى: نوح، مهند (٢٠٠١). المرجع السابق. ص ٢٥٦.

بناءً على الهدف من المداولة، أو تبعاً للرقابة القضائية التي يمكن ممارستها على المداولة، وذلك وفق المعاني الآتية^[١٠٥٤]:

١ - المعنى الأول للمداولة يمكن أن يكون عبارة عن تبادل لوجهات النظر بين أعضاء المجلس المحلي، لكن دون صدور أي قرار بناءً على هذه النقاشات بين أعضاء المجلس حول أحد الموضوعات الداخلة في اختصاصه، ورقابة القضاء في هذه الحالة فيما لو رفعت دعوى أمامه تكون مهمته ليس التحقق من وجود نقاش أم لا، وإنما للبحث حول ما إذا كان النقاش مفتوحاً في ظل جلسة منعقدة بطريقة قانونية، بمعنى التحقق من الإجراءات الشكلية لجلسة المداولة وفق ما نص عليه القانون.

٢ - المعنى الثاني للمداولة تكون عبارة عن إظهار رغبة المجلس المحلي بالنسبة لموضوع من الموضوعات المتعلقة بالمصلحة المحلية، أو في صورة رأي من الآراء المطلوب إيدؤها عن طريق التشريعات أو اللوائح، أو قد تكون بناءً على طلب من الإدارة المركزية. وفي هذه الحالة تكون رقابة القضاء في إطار التحقق من أن المجلس المحلي كان لديه العلم والخبر بحقيقة ومعطيات المشكلة المعروضة أمامه.

٣ - أما المعنى الثالث للمداولة فيكون من خلال محتوى القرار الصادر من المجلس المحلي، والذي يكون في شكل قرار واجب التنفيذ، وفي هذا الصدد تكون رقابة القضاء فيما يتعلق بصحة القرار الصادر من المجلس المحلي سواء كان صحيحاً أم باطلاً. وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية مداولة مجلس بلدي قرر إنشاء وظيفة طبيب بلدي تتحمل الميزانية البلدية أجره للعناية المجانية بكل السكان^[١٠٥٥].

ولا شك أن المداولة تحتاج إلى تصديق من قبل السلطة المركزية لترجمة قرارات المجالس المحلية على أرض الواقع، ويقصد بالتصديق: "العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يتقرر بمقتضاه أن القرار

^{١٠٥٤} اسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق. ص ٤٥٢.

¹⁰⁵⁵ C. E. 29-3-1901, Cazanova. G.A.C.A. P51.

long, Marceau. et autres(2015). Les grands arrest de la jurisprudence administratif. Op.cit. P50.

الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون، ولا يتعارض مع المصلحة العامة، وأنه يجوز تنفيذه". ويمكن تعريفه بأنه: "أمر أو قرار يصدر من الإدارة المركزية مضمونه موافقتها على التصرفات أو القرارات التي تصدر عن المجلس المحلي حتى تكسبها القوة التنفيذية"^[١٠٥٦].

وبالتالي التصديق يأتي بصورة لاحقة للمداولة إذ لا تكون التصرفات الصادرة عن المجالس المحلية نافذة إلا بعد أن تصادق عليها السلطة المركزية، إما بشكل صريح أو بشكل ضمني بعد مرور مدة من الزمن حددها المشرع في قوانين الإدارة المحلية، وهو يعد آلية من آليات التدخل والمساهمة في تنظيم شؤون الإدارة المحلية، ورغم أن التصديق يعد شرطاً أساسياً لنفاذ مداولات المجالس المحلية، إلا أنه لا يخول الجهة الوصائية إدخال تعديلات على مداولات المجالس المحلية، لأن ذلك بمثابة تدخل في اختصاصات الوحدات المحلية، والتصديق يكون على كامل أجزاء المداولة، فالتصديق الجزئي يعد في حقيقة الأمر تعديلاً لقرارات الوحدات المحلية، وبالتالي فإذا عُرضت المداولة على الجهة الوصائية فتكون أمام خيارين، إما التصديق عليها كاملةً أو رفضها كاملةً.

ويترتب على تصديق مداولات المجالس المحلية الآثار الآتية^[١٠٥٧]:

١- تنفيذ قرارات المجالس المحلية، فعملية التنفيذ تبقى مرهونة بضرورة الحصول على الموافقة الصريحة أو الضمنية، فإذا تم تنفيذ المداولة قبل الحصول على المصادقة، أو قبل انقضاء الآجال الممنوحة للجهة الوصية للتصديق، كان قرار تنفيذ المداولة قراراً غير مشروع ويكون عرضة للطعن فيه أمام القضاء الإداري.

٢- إن تصديق جهة الوصاية على مداولات المجالس المحلية لا يغطي العيوب التي قد تشوب القرارات الصادرة عن المجالس المحلية.

٣- تنسحب آثار التصديق إلى تاريخ صدور قرارات المجالس المحلية وليس من تاريخ قرار التصديق.

^{١٠٥٦} غربي، أحسن (٢٠٢٠). الرقابة على مداولات المجالس المحلية المنتخبة بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية. مجلة العلوم السياسية والقانونية. العدد ٢٢. المجلد ٤. برلين. المركز الديمقراطي العربي. ص ٨٤.

^{١٠٥٧} غربي، أحسن (٢٠٢٠). المرجع السابق. ص ٨٨.

والجدير بالذكر أن المداولات في المجالس البلدية الفرنسية تكون خاضعة لبعض الأشكال المختلفة، التي تشترط بالضرورة لدخولها في النفاذ أو لحجبتها، حيث أن المداولات يجب أن تكون مقيّدة في سجل جدول الأعمال حسب تاريخها، فبعض المداولات تكون نافذة بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعها لدى المدير أو نائبه، وبعضهم الآخر يكون خاضعاً للتصديق من الإدارة المركزية وذلك وفق ما نصت عليه المادة ١٢١/ من الكود البلدي الصادر عام ١٩٧٧م^[١٠٥٨]. فالمجلس البلدي ينظم بواسطة مداولاته شؤون البلدية من خلال تنظيم المرافق العامة الإدارية التي تلبي المصالح العامة المحلية.

وإذا أردنا إسقاط ما سبق ذكره على حالة إبرام عقود الوحدات المحلية في الجمهورية العربية السورية، فنلاحظ أن المشرّع في قانون الإدارة المحلية رقم ١٥/ لعام ١٩٧١م قد نص على أن يتولى المكتب التنفيذي تمثيل المجلس وتنفيذ قراراته^[١٠٥٩]، كما نص على اختصاص المكتب التنفيذي بإقرار المخططات ودفاتر شروط المشاريع وإجراء المناقصات أو العقود بالتراضي ضمن الحدود والأحوال التي تبين في اللائحة التنفيذية والقوانين النافذة^[١٠٦٠]. وقد أعطى القانون رؤساء المكاتب التنفيذية لمجالس المدن والبلدات والقرى والوحدات الريفية الصلاحية الممنوحة للوزير المختص بموجب نظام عقود هيئات القطاع الإداري، طبعاً باستثناء الصلاحيات الممنوحة لرئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة والتي عدتها المادة ١٨/ من اللائحة التنفيذية^[١٠٦١]. وباستقراء هذه النصوص نلاحظ أن دور المكتب التنفيذي كان واسعاً وحاسماً في مجال إبرام عقود وحدات الإدارة المحلية، ولاسيما سلطات رئيس المكتب التنفيذي في التعبير عن إرادة هذه الوحدات، بمعزل عن مشاركة المجلس

¹⁰⁵⁸ Art. L. 121-18/30/31. 1977.

^{١٠٥٩} انظر المادة ٢٤/ بالنسبة للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، المادة ٣٧/ بالنسبة للمكتب التنفيذي للمدن والبلدان، والمادة ٤٥/ بالنسبة للمكتب التنفيذي للوحدات الريفية والقرى ذات الشخصية الاعتبارية. القانون رقم ١٥/ لعام ١٩٧١م.

^{١٠٦٠} انظر المادة ٢٤/ الفقرة ط/ من القانون رقم ١٥/ لعام ١٩٧١م.

^{١٠٦١} نصت المادة ١٨/ من اللائحة التنفيذية على أن يمارس رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الصلاحيات التالية الواردة في نظام عقود هيئات القطاع الإداري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٢٨/ لعام ١٩٦٩م:

- الموافقة على تنفيذ الأشغال بالأمانة في الوحدات الإدارية.
- الموافقة على إنقاص نسبة التأمينات.
- تأليف لجنة الإعفاء من غرامات التأخير.
- تشكيل لجنة التحكيم لحل الخلاف بين المتعهد والإدارة.
- حرمان المتعهد من التعاقد مع الإدارة واقتراح حرمانه من التعاقد مع الجهات العامة.

المحلي، وبناءً عليه لم يكن للمجالس المحلية دور فعّال في تقرير عملية إبرام العقود، بمعنى أن التعبير عن إرادة الوحدات المحلية عند إبرامها لعقودها لم يكن مقسماً بين سلطتي التقرير والتنفيذ، بل انفردت بهذه المهمة المكاتب التنفيذية.

ومن خلال المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية نلاحظ أنه لم ينص صراحة على كيفية إبرام العقود، وهل يختص بها المكتب التنفيذي أم المجلس المحلي بشكل عام، أي أن القانون رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م لم يذكر صراحة ما نص عليه القانون رقم /١٥/ لعام ١٩٧١م في مادته رقم /٢٤/ بأن المكتب التنفيذي يقوم بإقرار المخططات ودفاتر شروط المشاريع وإجراء المناقصات أو العقود بالتراضي. فالتقسيم بين سلطتي التقرير والتنفيذ فيما يخص العقود ومداولاتها لم ينص عليها المشرع السوري كما فعل المشرع الفرنسي.

ويمكن لنا أن نستوضح من نصوص القانون رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م بعض النقاط، حيث نصت المادة /٣٣/ الفقرة /٢٠/ على أن يشرف المجلس المحلي على عمل المكتب التنفيذي ويطلب تقارير نوعية عن عمل المكتب، كما نصت المادة /٣٨/ التي تضمنت اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة على أن يتولى المكتب التنفيذي تنفيذ قرارات مجلس المحافظة ومتابعتها وتقديم تقارير دورية إلى المجلس بشأنها، كما نصت الفقرة /٨/ من المادة ذاتها على أن يتم التصديق على عقود الأجهزة المحلية وفق الحدود المنصوص عليها في نظام العقود والقوانين والأنظمة النافذة. وبحسبان المحافظ هو رئيس المكتب التنفيذي للمحافظة^[١٠٦٢] فقد نصت المادة /٤٤/ على منحه اختصاصات الوزير الواردة في نظام العقود بما يتوافق مع السقوف المحددة في القوانين والأنظمة النافذة^[١٠٦٣]. كما لا يفوتنا الإشارة إلى ما نصت عليه المادة /٣١/ التي تضمنت صلاحيات المجالس المحلية وقد جاء في الفقرة د/ تصديق عقودها وفق القوانين والأنظمة النافذة. كما جاء في المادة /٦٢/ يتولى

^{١٠٦٢} المادة /٢٩/ من المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م.

^{١٠٦٣} تجدر الإشارة إلى القرار رقم /١٣/ م.و الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢٣/٣/٨ والذي جاء فيه: "تعدّل السقوف الواردة في الفقرة ج/ من المادة /٣/ من نظام العقود رقم /٥١/ لعام ٢٠٠٤م المتعلقة بالشراء المباشر بحيث تصبح /١٠/ مليون ليرة سورية بدلاً من /٥/ مليون ليرة سورية لأمر الصرف، و/٢٠/ مليون ليرة سورية بدلاً من /١٠/ مليون ليرة سورية للوزير المختص.

المكتب التنفيذي لمجلس المدينة أو البلدة أو البلدية تدقيق أضاير العقود قبل تصديقها من الجهات المختصة وإعطاء أمر المباشرة.

تأسيساً على ذلك نلاحظ أن هناك حالة من الغموض حول توزيع الأدوار بشكل واضح بين سلطتي التقرير والتنفيذ ناتجة عن عدم النص صراحة على توزيع المهام، لكن ما قد يوازن هذا الأمر هو إشراف المجالس المحلية على عمل المكاتب التنفيذية ولاسيما فيما يتعلق بتصديق العقود. وحذا لو خطا المشرّع السوري خطوات المشرّع الفرنسي فيما يتعلق بتوزيع الاختصاص بشكل واضح بين سلطتي التقرير والتنفيذ.

بناءً على ما سبق ذكره يتبادر لنا تساؤل، هل رفض التصديق من قبل الجهة الوصائية يعطي الحق للوحدات المحلية باللجوء إلى القضاء...؟ وهل يمكن للسلطة المركزية في حال تنفيذ المجلس المحلي للمداولة قبل الحصول على التصديق اللجوء أيضاً إلى القضاء لإلغاء المداولة أو القرار...؟ هذا ما سنناقشه من خلال التعرف على دور السلطة المركزية في نطاق إبرام عقود الوحدات المحلية.

الفرع الثاني

دور السلطة المركزية في إبرام عقود الوحدات المحلية

خضعت عقود الوحدات المحلية في فرنسا إلى رقابة السلطة الوصائية وذلك من خلال ضرورة تدخّل سلطة الوصاية بالتصديق على المداولة المقررة لإبرام العقد مع مرشّح معيّن من جهة، وعلى العقد بعد توقيعه من سلطة التنفيذ من جهة أخرى. وفي هذا السياق استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن السلطة الوصائية تتمتع بسلطة تقديرية في إطار منح التصديق على المداولة أو على العقد ذاته^[١٠٦٤]. بالتالي فالرقابة التي مارسها القضاء على قرارات سلطة الوصاية في هذا المجال انصبّت على الوجود المادي للوقائع، والغلط في القانون، والغلط البين في التقدير، والانحراف في السلطة^[١٠٦٥].

وبناءً على ذلك فقد تمثّل اختصاص سلطة الوصاية في هذه المرحلة بالآتي^[١٠٦٦]:

١ - إلغاء مداولات المجالس البلدية أو المجالس العامة أو المجالس الإقليمية المشوبة بعدم المشروعية والتي أدت إلى تقرير إبرام العقد.

٢ - قبول أو رفض تصديق العقد بعد توقيعه من سلطة التنفيذ، أي أنه يحق لها رفض تصديق العقد ولكنها لا تملك سلطة إلغاء هذا العقد بحد ذاته، أو تعديله، كما لا يمكنها أن تلغي قرار سلطة التنفيذ بالتوقيع على العقد، وبناءً عليه يمكن لسلطة الوصاية أن ترفض تصديق العقد لأسباب تتعلق بالملاءمة، ولكن لا يحق لها أن تعدّل في شروط العقد، ولا أن تستبدل متعاقداً مرشّحاً بآخر.

¹⁰⁶⁴ De Laubadere, A. Moderne, F. & Delvolve, P.(1984). **Traite des contrats administratifs**. T1. paris. L.G.D.I. P486.

¹⁰⁶⁵ C. E. 17-5-1935, Ville de CaStél naudray, Rec. P562.

C. E. 14-9-1979, Commune d'Agde, Rec. P356.

انظر: نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٥٨.

^{١٠٦٦} الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٦٣٢.

٣ - في حال امتناع سلطة التنفيذ عن توقيع العقد، فإن سلطة الوصاية تستطيع أن تقوم بالتوقيع بدلاً منها، فالمحافظ يستطيع أن يحل محل رئيس البلدية في حال رفض الأخير إبرام العقد المقرر بموجب مداولة المجلس المحلي، وهو في هذه الحالة يمارس السلطة التي عُهدت إليه بموجب القانون، لكن يتعين على المحافظ في هذه الحالة أن يراعي ما تضمنته المداولة المقررة لإبرام العقد، وإلا عُدَّ إجراء الحلول غير قانوني. لكن بالمقابل لا يمكن أن يحل تصديق السلطة الوصائية على العقد محل القرار الصادر عن سلطة التقرير بإبرام العقد.

وقد أثير تساؤل حول قرارات أو مداولات المجالس المحلية، على أساس أنها مجرد قرارات تحضيرية وليست قرارات نهائية، ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، بحسبان أن الطعن بالإلغاء لا يوجّه إلا إلى القرارات النهائية. والملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قبل الطعن بالإلغاء في هذا النوع من القرارات، حيث اعتبرها قرارات نهائية وقد أوضح هذا المعنى مفوض الدولة (Baudouin) في تقريره في قضية (Societe anonyme Touristique de la Vallee du Lautaret) بتاريخ ١١/٦/١٩٧٠م بأن: "مداولات المجالس البلدية أو العامة تكون نموذجاً للقرارات الواجبة التنفيذ التي اعتبرت منذ نصف قرن قابلة للانفصال عن العقد المتعلقة به بسبب طابعها كقرارات صادرة عن إرادة واحدة"^[١٠٦٧].

أما عن الأثر الذي يُحدثه عدم إتمام التصديق فإنه يختلف وفقاً لمحل التصديق نفسه، فإذا رفضت سلطة الوصاية تصديق المداولة المقررة لإبرام العقد فإن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى عدم إتمام العقد، وبالتالي يحول دون تدخّل سلطة التنفيذ بالتوقيع، أما إذا رفضت سلطة الوصاية تصديق العقد بعد توقيعه من قبل سلطة التنفيذ، فإن العقد في هذه الحالة لا يكون باطلاً بل يغدو موقوف النفاذ فقط، ولا سيما أن التصديق من قبل سلطة الوصاية يميّز في هذه الحالة عن العقد، فقانونياً العقد موجود بمعزل عن هذا التصديق لكنه لا يدخل حيّز السريان حتى لحظة إعطاء التصديق من سلطة الوصاية، وعندما يعطى هذا الاعتماد فإنه ينسحب على الماضي بدءاً من تاريخ إبرام العقد، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن عدم إعطاء التصديق من جانب سلطة الوصاية لا

^{١٠٦٧} السناري، محمد (١٩٩٤). التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٤٣.

يؤدي إلى إثارة المسؤولية التعاقدية للشخص العام الطرف في العقد. أما إذا لم تتدخل سلطة الوصاية بالتصديق على المداولة التي أقرت إبرام العقد فإن تدخلها اللاحق وتصديقها على هذا العقد بعد توقيعه من قبل سلطة التنفيذ يعد إقراراً ضمنياً من سلطة الوصاية بالمداولة التي لم يتم تصديقها في أوانها^[١٠٦٨].

إلا أنه بموجب القانون رقم (٨٢/٢١٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢ المعدل بالقانون رقم (٨٢/٦٢٣) تاريخ ١٩٨٢/٧/٢٢ والذي كان له صدى الثورة في فرنسا، حيث تم بموجبه إلغاء الوصاية الإدارية على الوحدات المحلية وحلت محلها رقابة المشروعية^[١٠٦٩]، التي يمارسها المحافظ عن طريق إقامة دعوى أمام المحكمة الإدارية لطلب إلغاء التصرف غير المشروع. بمعنى أنه تم تقرير الطبيعة التنفيذية لمداولات المجالس البلدية والعامّة والإقليمية ولقرارات أعضاء التنفيذ فيها، لكن بقي التنفيذ مشروطاً بكون المداولة أو التصرف قد اتصلاً بعلم ممثل الدولة (المحافظ) والذي يغدو مجرد وسيط لتنفيذ رقابة المشروعية على هذه التصرفات، بحيث يقدّر مشروعيتها ويحوّلها إلى المحكمة الإدارية المختصة في حال وجد ثمة لامشروعية تشوبها، وبالتالي أصبح دور سلطات الوصاية السابقة مماثلاً لدور النيابة العامة، فلا يتعدى مجرد إخبار وإعلام قاضي المشروعية بوجود لامشروعية في التصرفات الصادرة عن الوحدات المحلية سواء كانت قرارات أم عقود، وهذا ما مثّل انقلاباً في

¹⁰⁶⁸ De Laubadere, A. Moderne, F. & Delvolve, P. (1984). Traite des contrats administratifs. Op.cit. P487.

نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٥٨.

^{١٠٦٩} تجدر الإشارة إلى أنه كان هناك قيوداً جوهرياً على الحرية التعاقدية للوحدات المحلية يتناقض تماماً مع مقتضى المادة ٧٢/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م ويتمثل هذا القيد بوجود دفاتر شروط نموذجية ومعتمدة ومفروضة عليها من جانب السلطة المركزية. للاطلاع على تفاصيل أكثر حول هذه القيود انظر: حمدي، عادل محمود (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص ٤٢٣. لكن هذا القيد زال مع صدور القانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م. كما تجدر الإشارة إلى أنه مع صدور القانون رقم (٨٢/٢١٣) سابق الذكر ألغيت وصاية السلطة المركزية وتوسعت سلطات الوحدات المحلية، مما أدى إلى بحث السلطة المركزية عن أساليب أخرى غير الأساليب القديمة المتمثلة بالأوامر والتعليمات للتعامل مع الوحدات المحلية، فطرح العقد كبديل ممكن لرسم حدود العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، ولاسيما ما جاء في المادة ٢٦/ من القانون ٨٢/٢١٣ والتي نصت على أنه يمكن للدولة والمحافظ إبرام اتفاقيات يكون موضوعها تنظيمًا جديداً لمراقبتها، ولاسيما أنه لا يوجد مبدأ دستوري يتعارض مع الاتفاقيات التي يمكن أن تبرمها الدولة مع الوحدات المحلية، كما أن مجلس الدولة الفرنسي أسبغ الصفة التعاقدية على اتفاقيات تحويل الاختصاص (تحويل مرافق معينة من اختصاص الدولة إلى نطاق اختصاص الجماعات المحلية). انظر نوح، مهند (٢٠٠١). المرجع السابق. ص ٣١ ومابعدا.

المفاهيم المستقرة لقضاء المشروعية، حيث لم تعد القرارات المتعلقة بإبرام العقد هي التي تقبل الخصومة عن طريق دعوى الإلغاء، وإنما العقود أيضاً^[١٠٧٠].

وكان السبب الرئيس الذي دفع المشرع الفرنسي إلى ابتداء هذا النظام القانوني -وفق تعبير المجلس الدستوري الفرنسي^[١٠٧١]- هو إيجاد توازن بين استقلال الوحدات المحلية وتأمين إدارتها الحرة كمبدأ دستوري من جهة، ومن جهة أخرى احترام المشروعية عن طريق دور ممثل الدولة المكلف بالسهر على احترام القانون. وقد سمي هذا النظام القانوني (Defere prefectoral) أو دعوى المشروعية الخاصة^[١٠٧٢].

طبعاً إن مصطلح (Defere prefectoral) لم يرد إطلاقاً في نصوص قانون ١٩٨٢/٣/٢ وتعديلاته، لكن ابتدعه الاجتهاد والفقه، وذلك كصيغة قانونية اصطلاحية لتمييز هذه الدعوى الخاصة عن دعوى المشروعية العامة، إلا أن المشرع في النهاية تبنى هذا المصطلح مع صدور قانون ١٩٩٤/٢/٩م المتعلق بتجميل المدن (Droit d'urbanisme) كما ورد هذا المصطلح في تقنين القضاء الإداري الحالي الصادر في ٢٠٠٩/٥/٧م

¹⁰⁷⁰ Chapus, Rene(1995). **Droit administratif general**. Op.cit. P368.

- من القواعد المقررة في القانون الإداري أنه لا يجوز الطعن بدعوى الإلغاء على العقد الإداري، وذلك استناداً إلى اعتبارين أساسيين: الأول يتمثل في أنه من شروط قبول دعوى الإلغاء أن ترد على قرار إداري، والذي يعدّ تعبيراً عن إرادة الإدارة المنفردة والملزمة لإحداث أثر قانوني، في حين أن العقد هو توافق إرادتين، أما الاعتبار الثاني فيستند إلى فكرة الدعوى الموازية، وبناءً عليه فإن دعوى الإلغاء لا تقبل إذا كان هناك طريق قضائي يستطيع أن يلجأ إليه الطاعن ويحقق المزايا والنتائج التي تحققها دعوى الإلغاء، وبذلك لا يقبل الطعن بالإلغاء على العقد الإداري لقيام وسيلة أخرى هي الطعن على العقد بدعوى القضاء الكامل، وقد بقي مجلس الدولة الفرنسي يطبق هذه القاعدة بصرامة حتى بداية القرن العشرين، فلم يكن يقبل الطعن بالإلغاء على العقد الإداري، سواء وجّه الطعن إلى العقد أو إلى قرار من القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة خلال المراحل المتعددة للعملية العقدية، بحسبان أن العملية العقدية تشكل كلاً لا يتجزأ ويتعين الطعن عليها برمتها أمام قاضي العقد. لكن مع مطلع القرن العشرين خفف مجلس الدولة الفرنسي من حدته هذه بتطبيق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال، ولاسيما أن العقد الإداري يدخل في تكوينه عناصر لها طبيعة عقدية بحتة وعناصر أخرى لها صفات وأركان القرار الإداري، ومثال ذلك القرارات الصادرة عن هيئات الوصاية الإدارية بالترخيص بإبرام العقد أو التصديق عليه، وهذه القرارات وإن كانت تدخل ضمن العملية العقدية إلا أن لها استقلال يسمح بفصلها عن العقد والطعن عليها بدعوى الإلغاء. كما لا بد من الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قبل الطعن على القرارات القابلة للانفصال ليس فقط من قبل الغير بل من المتعاقدين أيضاً رغم أنهم يملكون الطعن على العقد بدعوى القضاء الكامل وهو ما اعتبر طعنًا في الصميم لفكرة الدعوى الموازية. للمزيد انظر: جيزة، عبدالمنعم عبدالعظيم (١٩٧٠). آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٩٤. انظر أيضاً: السناري، محمد (١٩٩٤). التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. مرجع سابق. ص ٣١.

^{١٠٧١} ... C. C. 25-2-1982, Cite par Brechon-Moulenes. مشار إليه لدى: نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد

الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٦٠.

^{١٠٧٢} هذا المصطلح مُستمد من خصوصية النظام القانوني الذي يطلق عليه بالفرنسية Defere prefectoral وليس تعريباً حرفياً لهذا المصطلح.

المادة (ل. ٢/٥٥٤) وبعض الفقه يرى أن هذه الدعوى لا تختلف في شيء عن دعوى الإلغاء المعروفة، سوى في إمكانية توجيهها ضد العقود^[١٠٧٣].

وبالتالي فقد تميّزت رقابة المشروعية التي جاء بها القانون رقم ٨٢/٢١٣ تاريخ ٢/٣/١٩٨٢م وتعديلاته بمجموعة من المزايا وفق الآتي^[١٠٧٤]:

١ - الرقابة لا تؤثر على نفاذ القرار المتخذ من السلطة المحلية، تأسيساً على أن القرار المتخذ يعدّ قراراً تنفيذياً بحد ذاته، وذلك بخلاف ما كان سارياً قبل نفاذ القانون الحالي، حيث أن نفاذ القرار كان معلقاً على تصديق سلطة الوصاية.

٢ - تعدّ الرقابة وفق القانون الحالي هي رقابة مشروعية فقط، وبالتالي استبعاد رقابة الملاءمة التي كانت سارية قبل نفاذ هذا القانون.

٣ - تُمارَس هذه الرقابة من قبل ممثل الدولة (المحافظ) عن طريق إقامة دعوى المشروعية الخاصة أمام المحكمة الإدارية وضمن إجراءات محددة، أو عن طريق طلب رأي الغرفة الإقليمية للحسابات في المواضيع المالية.

٤ - أصبحت الوحدات المحلية وفق هذا القانون تخضع لنظام رقابة موحد يشمل كل الجماعات الإقليمية ومؤسساتها العامة والنقابات البلدية والمختلطة، وتجمعات البلديات. بخلاف ما كان مطبقاً سابقاً من خضوع كل جماعة محلية لنظام رقابة خاص.

^{١٠٧٣} الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٦٣١.

^{١٠٧٤} السناري، محمد (١٩٩٤). التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. مرجع سابق. ص ٩٧.

المطلب الثاني

ماهية دعوى المشروعية الخاصة

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لدعوى المشروعية الخاصة

كان هناك خلاف فقهيّ حول الطبيعة القانونية لدعوى المشروعية الخاصة، فقد عدّ جانب من الفقه أن دعوى المشروعية الخاصة هي دعوى إلغاء ضد العقد الخاضع لالتزام التحويل -وفقاً لقانون اللامركزية- بهدف تلافي الآثار السلبية التي قد تؤدي إليها عملية إبرام العقد والتي قد تعثر بها بعض عيوب المشروعية، وبناءً عليه اعتبر هذا الجانب من الفقه أن دعوى المشروعية الخاصة هي دعوى إلغاء (تجاوز حد السلطة)^[١٠٧٥] موجّهة ضد العقد ضمن إجراءات خاصة. بينما ذهب اتجاه آخر واعتبرها بأنها لا تتعلق بدعوى حقيقية لتجاوز السلطة^[١٠٧٦]. حيث يذهب الجانب الأول من الفقه إلى القول إنّه ورغم وجود بعض نقاط الاختلاف بين كلتا الدعويين والتي تتمثل في:

- تشمل دعوى المشروعية الخاصة إلغاء القرار والعقد على حدٍ سواء، بينما دعوى تجاوز حد السلطة تقتصر على مجرّد إلغاء القرار الإداري^[١٠٧٧].

^{١٠٧٥} عرّف جانب من الفقه الفرنسي دعوى تجاوز حد السلطة بأنها: "الطعن الذي بموجبه يستطيع كل شخص ذو مصلحة أن يطلب إلغاء قرار إداري تنفيذه بواسطة القاضي الإداري بسبب عدم مشروعية هذا القرار". كما عُرِّفت بأنها: "دعوى قضائية يطلب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري والحكم بإلغائه إذا تبيّن له أنه غير مشروع". انظر:

Vedel, Georges. et Delvolve, Pierre(1995). **Droit administratif**. Op.cit. P240.

¹⁰⁷⁶ De Laubadere, A. Moderne, F. & Delvolve, P.(1984). **Traite des contrats administratifs**. Op.cit. P488.

Chapus, Rene(1995). **Droit administratif general**. Op.cit. P475.

^{١٠٧٧} لا بد من التنويه إلى أنه يمكن لعضو سلطة التقرير في المجالس المحلية أن يثير دعوى الإلغاء ضد كل قرار صادر عن المداوالت التي تقوم بها المجالس، والتي يكون عضواً فيها، ومن قبيل ذلك القرارات التي تتضمن إبرام عقد محدد. كما يحق للمكلف المحلي أن يثير الدعوى ضد القرار المنفصل عن عقد تبرمه البلدية إما باسمه الشخصي طالما أن الإجراء المتبع من جانب الجماعة المحلية لإبرام العقد من شأنه أن يزيد من أعباء هذه الجماعة المحلية، أو يثير الدعوى باسم البلدية وذلك على نفقته ومسؤوليته. انظر: نوح، مهند(٢٠٠١). **الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص١٨٥.

- يعد مجال دعوى المشروعية الخاصة محصوراً بتصرفات محددة للوحدات المحلية وفق وظيفتها الدستورية، بينما دعوى تجاوز حد السلطة تشمل جميع قرارات الأشخاص العامة^[١٠٧٨].

لكن هذا الجانب من الفقه يبين أن هذا الخلاف لا أثر له على طبيعة دعوى المشروعية الخاصة، ومن هذا المنطلق فإنها تندمج بطبيعة دعوى تجاوز حد السلطة، وقد سار على هذا النهج القضاء الإداري من خلال التوسّع في التقريب بين هذين النوعين من الدعاوى^[١٠٧٩]. وقد استند هذا الجانب من الفقه على عدة نقاط لبيان التقارب بين نظام الدعويين المذكورتين من خلال الآتي:

- بالنسبة لوسائل المشروعية: فإن رقابة القضاء في كلتا الدعويين هي رقابة مشروعية على عيوب الاختصاص، الشكل، الإجراء، الانحراف بالسلطة، ومخالفة القانون. وبالتالي لا تمتد إلى رقابة الملاءمة لأنه في هذه الحالة يجب على ممثل الدولة أن يسبب دعواه، ذلك أن غياب التسبيب يجعل من دعوى المشروعية الخاصة غير مقبولة.

- بالنسبة للمدد التي تُمنَح في الدعويين: فالمدة التي تُمنَح لممثل الدولة لنقل الدعوى إلى المحكمة الإدارية تتماثل مع المدة في دعوى تجاوز حد السلطة، حيث يجب على ممثل الدولة في المحافظة أن يحوّل للمحكمة الإدارية المداوالت والقرارات والتصرفات والاتفاقيات التي يقدّر مناهضتها للمشروعية وذلك خلال شهرين من تاريخ التحويل، كذلك فإن دعوى تجاوز حد السلطة لا بد أن تقام خلال شهرين.

^{١٠٧٨} تجدر الإشارة إلى أنه في القضاء الإداري الفرنسي إذا تعلّق الأمر بدعوى الإلغاء فإنه لا يمكن قبول طلب إلغاء القرار الإداري إلا بعد لجوء رافع الدعوى إلى الإدارة لاستصدار قرار إداري، وتتعلق مسألة القرار الإداري السابق كشرط لقبول الدعوى الإدارية، حيث أن ولاية مجلس الدولة تدور مع وجود القرار الإداري، بحيث إذا قام نزاع بخصوص نشاط إحدى الهيئات الإدارية وكان هذا النشاط متجّزداً عن القرار الإداري الذي هو مناط الاختصاص القضائي، وجب استصدار هذا القرار سلفاً حتى يمكن أن تتعدّد الولاية لمجلس الدولة، وهو ما عُرف في الفقه الإداري الفرنسي بالقرار السابق، حيث نصت المادة الأولى من المرسوم الخاص بمجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١١/١/١٩٦٥م على أنه: "فيما عدا منازعات الأشغال العامة لا يمكن الطعن أمام جهات القضاء الإداري إلا ضد قرار إداري خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغ ونشر القرار الإداري المطعون فيه بالدعوى وفي حالة سكوت السلطات الإدارية المختصة عن الرد على الشكوى أو التظلم الإداري لمدة أربعة شهور كاملة يعدّ القرار الإداري ضمناً برفض الطلبات الواردة في التظلم.. انظر: جورج فوديل، بيار دلفوليه (٢٠٠١). القانون الإداري. ج ١. مرجع سابق. ص ١٠٥.

^{١٠٧٩} الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٦٣٦.

- أما بالنسبة لوقف التنفيذ: فيمكن في كلتا الدعويين طلب وقف التنفيذ، ولاسيما أن نظام وقف التنفيذ الذي يمكن أن تأمر به المحكمة الإدارية بناءً على طلب ممثل الدولة في دعوى المشروعية الخاصة يشمل مجموع تصرفات الوحدات المحلية الخاضعة للرقابة القانونية بموجب قانون ١٩٨٢/٣/٢ م فيما يتعلق بالعقود، إلا أن وقف التنفيذ فيما يتعلق بدعوى المشروعية الخاصة يتميز باشتراط وجود أسباب جدية لطلب وقف التنفيذ^[١٠٨٠].

ولقد حدد المشرع نطاقاً معيناً لدعوى المشروعية الخاصة، إن كان بالنسبة للوحدات المحلية الخاضعة لأحكام هذه الدعوى، والتي يمكن لممثل الدولة أن يمارس إجراءات الدعوى ضد أعمالها، وهو ما يعرف بالنطاق الشخصي. أم بالنسبة للأعمال والتصرفات التي تشكّل محلاً لهذه الدعوى، فهذه تمثل النطاق الموضوعي لدعوى المشروعية الخاصة. وبناءً عليه يكون النطاق الشخصي والموضوعي لهذه الدعوى وفق الآتي:

أولاً- النطاق الشخصي لدعوى المشروعية الخاصة: يُقصد بالنطاق الشخصي لدعوى المشروعية الخاصة هو النطاق الذي يحدد من يخضع لأحكام هذه الدعوى، بمعنى تحديد الأشخاص العامة المحلية التي يمارس ممثل الدولة إجراءات الدعوى ضد أعمالها، بالمقابل استبعاد أشخاص عامة أخرى من نطاق هذه الدعوى، ونلاحظ أن القانون رقم (٨٢/٢١٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢ م وتعديلاته حدد الأشخاص العامة المحلية بالآتي: (البلدية والمحافظة والإقليم بالإضافة إلى المؤسسات العامة المحلية)^[١٠٨١] في حين أنه استبعد الدولة والمؤسسات العامة الوطنية^[١٠٨٢].

ونلاحظ أنه بموجب هذا القانون أصبحت الوحدات المحلية تتميز بوجود نظام جديد يشمل كافة الوحدات المحلية بشكل موحد ومتطابق، وأصبح لهذه الوحدات مفهوم واحد يسمى الوظيفة العامة الإقليمية، وأيضاً وفق النظام الجديد أصبح وضع الجماعة المحلية يقترب كثيراً من نظام الوظيفة العامة، ولاسيما من خلال منحها

¹⁰⁸⁰ C. E. 31-3-1989, Commune de Septèmes -les-Vallons, Rec. P102.

¹⁰⁸¹ تتشكل المؤسسات العامة المحلية من تجمّع عدد من البلديات أو المحافظات أو الأقاليم ضمن مؤسسة محلية تتمتع بشخصية اعتبارية للتعاون فيما بينها في مجالات محددة. وبموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٩٢/٢/٦ م تم إنشاء تجمّعات جديدة من المؤسسات العامة الإقليمية. انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه (٢٠٠٨). القانون الإداري. ج ٢. مرجع سابق. ص ٣٧٠.

¹⁰⁸² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982. (ART. 2) et (ART. 45)

الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، وخضوعها للقواعد ذاتها التي تتطابق مع وظيفة الدولة، والاستفادة من الضمانات المقررة للدولة، بالإضافة إلى حرية الوحدات المحلية في اختيار الأشخاص الذين يتولون إدارتها.

ثانياً - النطاق الموضوعي لدعوى المشروعية الخاصة: يتناول النطاق الموضوعي لدعوى المشروعية

الخاصة في نطاق العقود الإدارية مجالين أساسيين:

- رقابة مشروعية على التعبير عن الإرادة الموضوعية للإدارة، حيث تلتزم الوحدة المحلية صاحبة العلاقة بأن تحوّل للمحافظ القرار بالتعاقد الذي ينجم عن مداولاتها الخاصة بذلك من أجل تقدير مشروعيتها.
- رقابة مشروعية على العقد كاملاً، وذلك من خلال تحويل العقد كاملاً إلى المحافظ بعد توقيعه من قبل سلطة التنفيذ بهدف تقدير مشروعيته.

وتشمل العقود التي تلتزم الوحدات المحلية بتحويلها إلى المحافظ لأجل تقدير مشروعيتها عقود الأشغال والتوريد والخدمات وجميع عقود تفويض المرفق العام، مع الإشارة إلى أن القانون (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م قد نص على التزام التحويل إلى المحافظ بالنسبة لعقدي الالتزام والامتياز دون عقود التفويض الأخرى، لكن القانون الصادر في ١٩٩٣/١/٢٩م قد شمل كل عقود تفويض المرفق العام بهذا الالتزام، بالإضافة إلى نوع آخر من العقود تمت إضافته إلى التزام التحويل وذلك بموجب المادة ٨٣/ من القانون الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٢/٤م وهي عقود التعاون فيما وراء الحدود^[١٠٨٣].

بالتالي نلاحظ أن النطاق الموضوعي لدعوى المشروعية الخاصة قد شكّل جوهر التحوّل في رقابة المشروعية فيما يتعلق بالعقود الإدارية، استناداً إلى أنها تناولت القرارات والعقود في الوقت ذاته، وهذا الأمر لم

^{١٠٨٣} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٦١.

يكن متاحاً سابقاً، وبناءً عليه يمكن القول إنَّ دعوى المشروعية الخاصة قد فتحت مجالاً في منازعات العقود الإدارية خاصة بالنسبة للغير ممن لم يكن الطريق متاحاً أمامه للطعن ضد العقد.

إذاً يمكن القول إنَّه وفقاً للقانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م وتعديلاته يكون لممثل الدولة (المحافظ) الحق في الطعن بالإلغاء من تلقاء نفسه أمام المحكمة الإدارية في القرارات التي تكون الوحدات المحلية ملزمة بإحالتها إليه، وذلك خلال شهرين من تاريخ إحالتها إليه إذا قُدِّرَ عدم مشروعيتها، أما القرارات الأخرى التي لا تلتزم الوحدات المحلية بإحالتها إليه، فإنه لا يستطيع الطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية من تلقاء نفسه، ولكن يجوز له ذلك بناءً على طلب الغير الذي تضرر منها^[١٠٨٤].

أما بالنسبة للتصرفات المتعلقة بالقانون الخاص، فقد استبعد القانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م هذه التصرفات من نطاق تطبيق أحكامه، وبالتالي فالعقد المدني المبرم من جانب إحدى الوحدات المحلية لا يخضع إلى التزام التحويل إلى المحافظ لكي يكتسب قوته التنفيذية، بل يعدُّ نافذاً من تاريخ توقيع سلطة التنفيذ عليه^[١٠٨٥]. لكن في المقابل لا بد من التتويه إلى أن المداولة التي تقرر فيها إبرام عقد قانون خاص مع متعهد معيَّن، فهذه تخضع في حد ذاتها إلى التزام التحويل إلى المحافظ، ذلك أنها تعدُّ تصرفات لا تنتمي إلى تصرفات القانون الخاص كما قصدها المشرع، خاصة أن المشرع لم يقيد هذه المداولات من حيث موضوعها، بالإضافة إلى أن سلطة الوصاية وفق النظام القديم قد بسطت رقابتها على جميع أنواع المداولات المقررة للتعاقد، سواء كان موضوعها عقد قانون خاص أو إبرام عقد إداري^[١٠٨٦]. وقد استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على ذلك^[١٠٨٧].

^{١٠٨٤} السناري، محمد (١٩٩٤). التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. مرجع سابق. ص ٩٩.

^{١٠٨٥} De Laubadere, A. Moderne, F. & Delvolve, P. (1984). Traite des contrats administratifs. Op.cit. P1070.

^{١٠٨٦} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٦١.

^{١٠٨٧} C. E. 30-1-1987, Commissaire de la republique d'ille et vilaine/c/Cne de Rhen, R.F.D.A. 1987. P221.

- كان مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر مستقراً على عدم قبول طلبات الإلغاء التي تقدم ضد القرارات الإدارية التي تسهم في تكوين عقود الإدارة الخاصة، وهو ما بدا واضحاً من خلال حكم مجلس الدولة الصادر في قضية السيد (Audoly) الصادر بتاريخ ١٩٠١/٤/٢٦م حيث أقام المذكور بصفته ممثلاً للبلدية دعوى يطلب إلغاء قرار المجلس البلدي بالتصديق على إبرام عقد بيع مبانٍ وقرار المدير الصادر باعتماد قرار المجلس البلدي، وقضى مجلس الدولة بعدم قبول الدعوى على أساس وجود دعوى العقد المدني الذي أبرم بين البلدة التي يمثلها المدعي وبين الدولة التي تختص المحاكم العادية بنظرها، وينبغي على المدعي إذا كان ينازع في صحة العقد المذكور أن يرفع دعواه أمام المحكمة المدنية المختصة، وللمحكمة إذا ما أثبتت أمامها مسألة مشروعية القرارات السابقة على إبرام العقد أن توقف الدعوى وتحيل المسألة الأولية إلى الجهة=

وفي هذه الصدد كان هناك اتجاه فقهي اقتراح معياراً لتحديد التصرف القابل للتحويل إلى المحافظ، ويقوم هذا المعيار على عنصرين، أولهما يجب أن يكون التصرف صادراً عن جماعة لامركزية محلية، وثانيهما أن يكون التصرف تنفيذياً. لكن الملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد خالف العنصر الثاني وذلك حين قرر أن المداولات ذات الطبيعة التحضيرية للوحدات المحلية إذا كانت كأصل عام وفي نطاق دعوى تجاوز السلطة العادية غير قابلة لأن تكون محلاً للطعن بالإلغاء، إلا أنها تكون قابلة لذلك في نطاق دعوى تجاوز السلطة المنصوص عليها في القانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م.^[١٠٨٨]

الفرع الثاني

أحكام التحويل إلى المحافظ

لاحظنا أن القانون رقم (٨٢/٢١٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢م والمعدل بالقانون رقم (٨٢/٦٢٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٧/٢٢م قد ألغى نظام الوصاية المسبقة على العقود المبرمة من قبل الوحدات المحلية، حيث أصبحت نافذة بتاريخ صدورها بقوة القانون، لكن بالمقابل أوجب القانون المذكور أن يتم تحويل مداولات المجالس المحلية إلى المحافظ، والغاية من ذلك ليس مجرد تصديقها، فبطبيعة الحال كما ذكرنا أنها تعد نافذة من تاريخ صدورها، لكن الهدف هو التحقق من مدى مشروعيتها، بحيث إذا تبين لممثل الدولة (المحافظ) أي عيب يعتريها من عيوب المشروعية فيإمكانه إقامة دعوى المشروعية الخاصة أمام القضاء الإداري.^[١٠٨٩]

وقد أشرنا عند الحديث عن النطاق الموضوعي لدعوى المشروعية الخاصة إلى أن مداولات المجالس المحلية تحوّل مرتين إلى المحافظ، بحيث تحوّل في المرة الأولى عندما تكون عبارة عن أعمال ومداولات سابقة

=المختصة وهي القضاء الإداري. لكن مع بداية القرن العشرين بدأ مجلس الدولة الفرنسي يتخلّى عن ذلك القضاء وبدأت أحكامه تتابع مقررته قبول دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية التي تدخل في تكوين عقود الإدارة الخاصة. انظر: جيزة، عبد المنعم عبدالعظيم (١٩٧٠). **آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ١٩٩.

^{١٠٨٨} مشار إلى ذلك لدى: نوح، مهند (٢٠٠١). **الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٢٦٢.

¹⁰⁸⁹ C. E. 26-1-1991, commune de sainte marie de la reunion.

لإبرام العقد، وفي المرة الثانية تحوّل المداولات وكافة الأعمال الداخلة في تكوين العقد وذلك عند تحويل العقد^[١٠٩٠].

أما عن المدة المقررة لتنفيذ التزام التحويل فيجب تحويل المداولة أو العقد خلال خمسة عشر يوماً بدءاً من تاريخ توقيع العقد، أو تاريخ المداولة التي تم فيها تقرير إبرام العقد، إلا أن الملاحظ عدم وجود جزاء واضح منصوص عليه في القانون وذلك في حالة عدم احترام مدة التحويل، ويقع على عاتق عضو التنفيذ أن يُعلم المحافظ خلال خمسة عشر يوماً بتاريخ تبليغ العقد، وهذا الالتزام تكمن أهميته في إعطاء المحافظ الوقت الكافي لتقدير المدة الزمنية الممنوحة لفحص الملف، وفيما إذا كان يستوجب قدراً من السرعة لإنجاز الفحص^[١٠٩١].

وبالتالي فإن عدم قيام الشخص العام المحلي بتحويل المداولة أو العقد بعد توقيعها من سلطة التنفيذ، يؤدي إلى وقف الأثر التنفيذي سواء للمداولة أو للعقد، أي أن كليهما -المداولة والعقد- لن ينتجا أثراً قانونية إلا بعد عملية التحويل، وبناءً عليه لا يجوز تحويل العقد إلى المحافظ دون أن يكون هذا العقد مستنداً على قرار

^{١٠٩٠} لا بد أن يكون التحويل كاملاً وذلك من خلال تضمين ملف التحويل نسخة الوثائق الأساسية للعقد، وقرار المجلس المحلي المرخص بإبرام العقد، وصورة عن إعلان الدعوة العامة للمنافسة، ومحضر وتقارير لجنة المناقصة أو طلب العروض أو رأي المحكمين، والوثائق الأساسية المقدمة من المتعاقدين المرشّحين من إقرارات وشهادات وغيرها. وفي حال احتواء الملف على بعض أوجه النقص يحق للمحافظ أن يطلب أية وثائق أخرى تكميلية وذلك ضمن مدة الشهرين المتاحة للدعوى.

وقد أوجب المرسوم رقم (٩٣/١٠٨٠) الصادر بتاريخ ٩/٩/١٩٩٣م والذي أعاد صياغة قانون ١٩٩٢/٢/٦م المتعلق بالإدارة الإقليمية للدولة بالإضافة إلى اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي على أن ترفق مع ملف العقد الوثائق التالية:

- المداولات المسبقة لإبرام العقد.
- الوثائق التي بني عليها طلب العروض وانتهى بالفشل ويرر اللجوء إلى التفاوض لإبرام العقد.
- الوثائق التي تساعد على تقدير مدى مراعاة الجماعة المحلية للنظام.
- تبرير اللجوء إلى إعلان طلب العروض والاطلاع على طريقة تحديد القيمة التقديرية للأشغال.
- الوثائق التي تسمح بتقدير إذا كانت الأعمال موضوع العقد تكوّن عملية واحدة ولاسيما الوثائق المتعلقة بالموازنة.
- دفاتر الشروط الفنية الخاصة.

Richer, L.(2010). **droit des contrats administratifs**. Paris. L.G.D.J. P448.

C. E. 26-7-1991, commune de septimes – les – vallons.

C. E. 26-7-1991, commune de sainte – marie de la Réunion.

C. E. 14-3-1997, préfet de Maine-et-Loire, Req. n146011.

C. E. 8-2-1999, syndicat intercommunal des eaux de la cantine, Req. n156333.

C. E. 8-4-1998, Préfet de la Sartène, B.J.C.P. 1991, P99

^{١٠٩١} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٦٣.

سلطة التقرير، فذلك من شأنه أن يعرّض العقد للإلغاء^[١٠٩٢]، كذلك لا يجوز أن تتدخل سلطة التنفيذ وتوقّع العقد قبل أن تحوّل المداولة إلى المحافظ، وهذا يعني أن المداولة تبقى بلا أثر قانوني حتى يتم تحويلها. وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن تاريخ نفاذ التصرف سواء كان مداولة أو عقد لا يمكن أن يكون سابقاً على التاريخ الذي يتم التحويل فيه، لأنه لا يكون نافذاً إلا بدءاً من هذا التاريخ، وبالتالي لا يجوز للإدارة أن تحدد تاريخاً لبدء التصرف قبل إنجاز عملية التحويل^[١٠٩٣].

أما إذا لم يحوّل الشخص العام المحلي صاحب العلاقة التصرف الذي أبرمه -المداولة أو العقد- إلى المحافظ، عندئذٍ يحق للمحافظ أن يطلب من الشخص العام المحلي تحويل ملف التصرف إليه، وفي حالة الرفض سواء كان الرفض صريحاً أو ضمناً^[١٠٩٤] يحق للمحافظ أن يطعن بقرار الرفض أمام قاضي تجاوز السلطة.

ووفق ذلك فإن انعدام التحويل أو تأخره سيؤدي إلى وقف سريان آثار المداولة أو العقد دون أن يكون لذلك أثر على مشروعيتهما، ذلك أن مشروعية التصرف القانوني لا تقدّر حسب أساليب تنفيذه، لكن رغم مشروعية التصرف في هذه الحالة إلا أنه يبقى دون أثر قانوني، مما يقتضي البحث عن أساس قانوني لصرف مستحقات المتعهد بناءً عليه، بحسبان أن القاضي لا يفصل في النزاع القائم بين أطراف العقد على أساس تعاقدية^[١٠٩٥]. ولا بد من الإشارة إلى أنه لا يجوز أن يكون تاريخ نفاذ العقد سابقاً لتاريخ تحويله إلى المحافظ، ولا سيما أن العقد لا يكون نافذاً قبل تحويله، وبالتالي لا يجوز للوحدة المحلية تحديد تاريخ نفاذ للعقد قبل إنجاز التحويل^[١٠٩٦]. وبناءً عليه فإن مدة الشهرين التي يمكن خلالها للمحافظ مخاصمة العقد عن طريق دعوى المشروعية الخاصة لا تبدأ بالسريان إلا من تاريخ التحويل.

¹⁰⁹² C. E. 20-1-1989, ville de Millau C/M.vincens, Req. n70686.

¹⁰⁹³ C. E. 8-2-1999, Ste Sogema. Req. n182190.

C. E. 4-2-1991, Ville de Caen, D, 1991, p375.

¹⁰⁹⁴ C. E. 28-2-1997, commune de port, Rec. p61.

^{١٠٩٥} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٦٤.

¹⁰⁹⁶ C. E. 8-2-1999 Commune de Cap d'Ail, Req. n185749.

إذاً وفق ما سبق ينتج عن تحويل ملف مداولة المجلس المحلي أو تحويل العقد أثران: أحدهما قضائي يتمثل في بدء سريان مدة دعوى الإلغاء التي يمكن أن توجّه ضد المداولات أو ضد العقد، والأثر الآخر يتمثل باكتساب التصرف للصيغة التنفيذية سواء بعد نشره أو تبليغه حسب مقتضيات الحال.

ولا بد من التأكيد على أن التحويل يجب أن يكون إلى المحافظ بالذات^[١٠٩٧] ولا يعتد بالتحويل إلى أي جهة أخرى حتى لو كانت تابعة للمحافظ^[١٠٩٨]، وفي حال تعددت العقود المتعلقة بالعملية ذاتها وحوّلت بشكلٍ متتالٍ، فإن مدة الدعوى تحسب من تاريخ تحويل العقد الأخير^[١٠٩٩].

بالمقابل هناك تساؤل حول أنواع العقود التي يجب أن تحوّل إلى المحافظ، بمعنى ما هي العقود التي تصلح لأن تكون محلاً لدعوى المشروعية الخاصة؟.. إن العقود التي يلزم تحويلها إلى المحافظ هي عقود الامتياز، وعقود إيجار المرافق العامة المحلية، وعقود القروض، وعقود الأشغال العامة^[١١٠٠]. والملاحظ أن المشرّع قد حدد قيمة معينة لهذه العقود فإذا زادت عن الحد المطلوب قانوناً كانت واجبة التحويل إلى المحافظ، بحيث تخضع كافة العقود الإدارية التي تزيد قيمتها عن الحد المطلوب قانوناً للتحويل إلى ممثل الدولة، أما العقود الأقل أهمية والتي لم يشترط المشرّع لنفاذها أن تحال إلى المحافظ فهي تعدّ نافذة من تاريخ إبرامها^[١١٠١]، وإذا تبين للمحافظ أنها غير مشروعة فإنه لا يستطيع من تلقاء نفسه الطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية، ولكن

^{١٠٩٧} بحسبان أن سلطة المحافظ مستمدة من المادة ٧٢/ من الدستور الفرنسي فسلطاته لا يمكن أن تفوّض إلا في حدود ضيقة، وبالتالي يمكن للمحافظ أن يفوّض نوابه والأمين العام للمحافظة في إقامة دعوى المشروعية الخاصة من خلال التفويض بالتوقيع، لكن لا يمكنه أن يفوّض غير هؤلاء، وإن كان يمكنه أن يفوّض غيرهم من خلال التفويض بالتوقيع وذلك لتوجيه الملاحظات والتظلمات الولائية للوحدات المحلية.

Art /72/ de Constitution par 1958: "Dan les départements et les territoires, Le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois".

نصت المادة ٧٢/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م على أنه: "في الدوائر والأقاليم، يتولى مندوب الحكومة عبء المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين".

C. E. 17-12-1997, Préfet du Tarn, Rec. p693.

C. E. 8-7-1992, District de Freyming – Merlebach, Rec. p1208.

¹⁰⁹⁸ C. E. 6-7-2007, commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux, Req. n298744.

¹⁰⁹⁹ C. E. 26-7-1991, commune de Saint-Marie de la reunion. R.F.D.A. 1991, P966.

^{١١٠٠} السناري، محمد (١٩٩٤). التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. مرجع سابق. ص ١٠١.

^{١١٠١} انظر المواد (٤٢-٤٣-٤٤) من القانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م فيما يتعلق بعقود البلديات، والمواد (٤٥-٤٦-٤٧) فيما يتعلق بعقود المحافظات.

يمكنه ذلك فيما لو قُدم طلب الإلغاء من صاحب الشأن أو المصلحة سواء كان شخصاً طبيعياً أم اعتبارياً، من المتعاقدين أم الغير، تأسيساً على أن النص ورد عاماً دون تحديد، إذا قُدِّر أنها ضارة بمصلحته، وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا الاتجاه الذي سلكه المشرع^[١١٠٢].

فالعقود الإدارية بموجب تقنين عقود الشراء العام تشمل كافة العقود المبرمة بالتطبيق لتقنين العقود العامة، فعلى سبيل المثال يعدُّ عقد التأمين عقداً إدارياً يخضع للتحويل إذا تم إبرامه استناداً لتقنين عقود الشراء العام عملاً بأحكام المنشور الصادر بتاريخ ٢٤/١٢/٢٠٠٧م الذي أخضع عقود التأمين لتقنين عقود الشراء العام. لكن بالمقابل فقد استثنى المشرع نوعين من العقود من التحويل إلى المحافظ، وهما العقود التي تقل قيمتها عن الحد المطلوب قانوناً^[١١٠٣] - خاصة أن هذه العقود بالأصل لا تخضع لإجراءات التعاقد الواردة في تقنين العقود- وعقود القانون الخاص^[١١٠٤]، حيث تم استبعاد هذين النوعين من العقود بموجب القانون رقم (٢٠٠١/١١٦٨) الصادر بتاريخ ١١/١٢/٢٠٠١م المتضمن الإجراءات المستعجلة للإصلاح الاقتصادي والمالي، فقد أصبحت بموجبه العقود التي لا تخضع للإجراءات الواردة بتقنين العقود والتي تبرم دون شكلية مسبقة لا تخضع للالتزام التحويل بالنظر إلى مقدارها^[١١٠٥].

والملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد توسَّع في نطاق دعوى المشروعية الخاصة حيث أجاز للمحافظ إقامة هذه الدعوى ضد كل تصرفات الوحدات المحلية بما فيها القرارات القابلة للانفصال عن العقد، وكذلك من خلال التأكيد على إمكانية ممارسة المحافظ لدعوى المشروعية الخاصة ضد كل عقود القانون العام حتى تلك العقود غير الخاضعة للالتزام التحويل، بمعنى أن المحافظ يمكنه أن يطلب من الوحدات المحلية الاطلاع على

¹¹⁰² C. E. 8-3-1985, Amis de la terre, A.J.D.A. 1985, P1690.

C. E. 24-4-1985, Departement de l'Eure C. pinault, A.J.D.A. 1985, P1693.

¹¹⁰³ خضع مقدار الحد الأدنى لقيمة العقد الخاضع للتحويل لعدة تعديلات بموجب قوانين متلاحقة كان آخرها المرسوم رقم (٢٠٠٩/١٧٠٢) الصادر بتاريخ ٣٠/١٢/٢٠٠٩م وقد حدد هذه القيمة بمبلغ (١٩٣٠٠٠) يورو. كان ذلك نتيجة أن زيادة الحد الأدنى للتحويل قد استبعدت الكثير من العقود من التزام التحويل، وبالتالي عدم خضوعها لرقابة المشروعية من قبل ممثل الدولة، وهذا ما دفع المشرع إلى تخفيض قيمة العقود الخاضعة للتحويل بموجب المرسوم سابق الذكر.

¹¹⁰⁴ C. E. 27-2-1987, Grand-Bourge de Marie- Galante, المجلة الفرنسية للقانون الإداري، ص ٧٩.

مشار إليه لدى: جورج فوديل وبيار دلفولفيه (٢٠٠١). القانون الإداري. ج ١. مرجع سابق. ص ٣٦٦.

¹¹⁰⁵ الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٦٥٨.

العقود الإدارية التي تقل قيمتها عن الحد المطلوب قانوناً للتحويل، وبالتالي إذا ما وجد أي عيب من عيوب المشروعية يشوبها بإمكانه إقامة دعوى المشروعية الخاصة، وقد كرّس المشرّع هذا التوجّه القضائي بموجب القانون الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١٣م المتعلق بالحريات والمسؤوليات المحلية، حيث مكّن المحافظ من طلب الاطلاع على كل أعمال التجمعات المحلية وممارسة دعوى المشروعية الخاصة أمام المحكمة الإدارية خلال شهرين من تاريخ وصول الأعمال المطلوب تحويلها^[١١٠٦].

وبالعودة إلى عقود القانون الخاص لاحظنا أن المشرّع الفرنسي قد استبعدنا من نطاق تطبيق التزام التحويل إلى المحافظ بحسبان أنها لا تصلح لأن تكون محلاً لدعوى المشروعية الخاصة^[١١٠٧]، لكن أعطي المحافظ إمكانية إقامة دعوى المشروعية الخاصة بالنسبة لهذه العقود وذلك في حالتين^[١١٠٨]:

الحالة الأولى: إذا كان العقد غير خاضع للتحويل لكنه مرتبط بتصرف خاضع للتحويل وغير قابل للانفصال عنه، فيتم إحالة هذا العقد كوثيقة ملحقة ضرورية لدراسة صحة التصرف الخاضع للتحويل موضوع الدعوى، وبالتالي يمكن للقاضي أن يبحث في العقد غير الخاضع للتحويل ولكن بشكل غير مباشر، وليس له في هذا الصدد أي سلطة إلغاء فيما يخص العقد، بحسبان أن التحويل لم يكن إلا لغاية تقدير مشروعية التصرف الخاضع للتحويل فحسب. فعلى سبيل المثال يعدّ عقد الالتزام خاضعاً للتحويل في حين أن العقود التابعة لعقد الالتزام والمبرمة بين الملتزم والغير غير خاضعة للتحويل بحسبانها من عقود القانون الخاص، لكن مجلس الدولة الفرنسي قرر بأن هذه العقود يمكن أن تكون محلاً لدعوى المشروعية الخاصة لكن بشكل تبعي لعقد الالتزام كتصرف خاضع للتحويل.

الحالة الثانية: إذا أقام المحافظ دعوى المشروعية الخاصة ضد العقد غير الخاضع للتحويل بناءً على طلب الشخص المضرور، وهذا يعدّ من الأمور المستحدثة التي جاء بها القانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م

¹¹⁰⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹¹⁰⁷ C. E. 27-2-1987, commune de Grand-Bourg de marie – Galante c/Mme Lancelot, Rec. P79.

¹¹⁰⁸ Vedel, Georges et Delvolve, Pierre(2001). **Droit administratif**. Op.cit. P440.

Chapus, Rene(1995). **Droit administratif general**. Op.cit. P369.

من خلال الدور الذي يمارسه الغير عن العقد في نطاق دعوى الإلغاء الموجهة ضد العقد غير المشروع خلال مدة شهرين من صيرورة العقد تنفيذاً، لكن ما يجب ملاحظته أن هذا الغير -ليس طرفاً في العقد- لا يمكنه أن يخاصم العقود غير المشروعة إلا عن طريق وساطة المحافظ، ولا سيما أن دعوى الإلغاء المباشرة ضد العقد تعدّ مستبعدة من قبل الغير.

أما بالنسبة لسلطة المحافظ في وزن مشروعية التصرف، ففي هذا السياق يثار تساؤل مهم حول مدى التزام المحافظ بإثارة دعوى المشروعية الخاصة إذا وجد التصرف -سواء كان المداولة أو العقد- يشوبه عيب من عيوب المشروعية، فهل تعدّ سلطة المحافظ في هذه الحالة مقيّدة أم تقديرية...؟

الأصل أن الإدارة لا بد أن يكون لها هامش من التقدير عند اتخاذ القرار الإداري وهو ما يسمى بالسلطة التقديرية للإدارة كما أشرنا إليها في موضع سابق، لكنها قد تكون مقيّدة في بعض الحالات التي نص عليها القانون، وبناءً على ذلك يمكن القول إنّ الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية عندما تترك لها النصوص القانونية حرية واسعة بالتقدير وإمكانية التصرف شريطة أن يكون قرارها مقيّداً بالمصلحة العامة^[١١٠٩]. وقد ذهب جمهور الفقه الفرنسي^[١١١٠] إلى اعتبار سلطة المحافظ مقيّدة في هذه الحالة بحسبان أن النص القانوني يشير صراحة إلى التزام المحافظ بممارسة دعوى المشروعية الخاصة طالما قدر أن التصرف غير مشروع، لكن الملاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي قد قرر^[١١١١] وقبل صدور القانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م أن المحافظ يتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال، وقد فسّر جانب من الفقه موقف المجلس الدستوري بحسبان أن المجلس كيّف سلطة المحافظ على أساس أنها حقّ في إقامة الدعوى من عدمه، وقد استند في ذلك إلى أن النصوص التي تنظم الدعوى لم تتضمن أي التزام على المحافظ بأن يستجيب لطلب الشخص المضرور.

¹¹⁰⁹ C. E. 14-5-2003, Syndicat des sylviculteurs du sud-ouest, A.J.D.A. 2003, P1449.

¹¹¹⁰ Vedel, Georges et Delvolle, Pierre(2001). **Droit administratif**. Op.cit. P442.

Chapus, Rene(1995). **Droit administratif general**. Op.cit. P372.

¹¹¹¹ حكم المجلس الدستوري الفرنسي C. C. 25-2-1982, Rec. C,C, P38. مشار إليه لدى: نوح، مهند (٢٠٠١). **الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٢٦٧.

وعلى النهج نفسه سار مجلس الدولة الفرنسي، وبناءً عليه فالمحافظ يتمتع بسلطة تقديرية في إثارة أو عدم إثارة دعوى الإلغاء سواء ضد المداولة أو العقد ولو كانا غير مشروعين. بينما ذهب جمهور الفقه الفرنسي إلى أنه إذا طلب الشخص المضرور^[١١٢] من المحافظ ممارسة دعوى المشروعية الخاصة ففي هذه الحالة يتمتع المحافظ بسلطة تقديرية لتكييف فيما إذا كان الشخص مضرراً من التصرف أم لا، بالمقابل فالمحافظ لا يتمتع بسلطة تقديرية في رفض طلب الشخص المضرور وذلك إذا تبين له أن التصرف محل الطلب كان مشوباً باللامشروعية^[١١٣].

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على سلطة المحافظ التقديرية في قبول أو رفض طلب الشخص المضرور في إثارة دعوى الإلغاء ضد العقد أو المداولة ولو كانا مشوبين باللامشروعية، كما أكد أن قرار رفض إثارة دعوى الإلغاء لا يقبل الطعن في حد ذاته بدعوى الإلغاء^[١١٤].

ومما تجدر الإشارة إليه أن موقف مجلس الدولة هذا كان محل انتقاد من الفقه، ذلك أن سلطة المحافظ التقديرية في إقامة أو عدم إقامة دعوى المشروعية الخاصة رغم ثبوت عدم مشروعية التصرف يؤدي إلى المساس بعمل القضاء، بمعنى أن رقابة القضاء على التصرفات غير المشروعة أصبحت رهينة برغبة المحافظ، دون النظر إلى مطالب الأشخاص المضرورين، ومن جهة أخرى إن منح المحافظ السلطة التقديرية في إقامة أو عدم

^{١١٢} مكنت هذه الطريقة القانونية (الغير) بالنسبة للعقد الإداري وبصفته شخصاً مغبوناً من التمسك بإبطال العقد والاستفادة من هذا الإبطال عن طريق مطالبته لممثل الدولة إقامة دعوى المشروعية الخاصة أمام المحكمة الإدارية، بينما لم يكن هذا الغير في الماضي وحتى في حال حصوله على حكم بإلغاء قرار قابل للانفصال عن العقد بأن يتمسك بإبطال العقد. بالمقابل التشريع لم يأتي على ذكر وتحديد مفهوم الشخص المضرور وترك للاجتهاد مسألة تفسير هذا المفهوم. والاتجاه العام في الفقه الفرنسي يرى أن مفهوم الشخص المضرور يمكن أن يشمل طرفي العقد، ولا سيما أن النص الذي طرح مفهوم الشخص المضرور جاء مطلقاً وبالتالي أعطى الحق بدعوى الإلغاء لكل شخص طبيعي أو اعتباري، ووفق ذلك يمكن أن يشمل المتعاقدين والأغيار، وبالتالي لا يمكن الاحتجاج في هذا الصدد بأن المتعاقد يملك دعوى موازية هي دعوى العقد. انظر: الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٦٨٤.

- خضع مفهوم الشخص المضرور لعدة تفسيرات، فالبعض ذهب إلى أن الشخص المضرور هو أحد طرفي العقد دون الغير عن العقد حيث لا يمكن للغير أن يتضرر من اتفاق هو ليس طرفاً فيه. كما أن مفهوم الضرر ذاته كان محل خلاف فقهي، لكن غالبية الفقه الفرنسي تفسر مفهوم الضرر بأنه هو الذي يمس بالمصلحة البسيطة للشخص، فالعقد الذي تبرمه الجماعة المحلية مع أحد المتنافسين يلحق ضرراً بالمتنافسين الآخرين الذي لم يرسو عليهم العقد، لكن الضرر في هذه الحالة لا يمس حقاً من حقوقهم بل يتعلق بمصلحتهم. انظر: De Laubadere, A. Moderne, F. & Delvolve P. (1984). Traite des contrats administratifs. Op.cit. P1072.

^{١١٣} السناري، محمد (١٩٩٤). التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. مرجع سابق. ص ١٠٠.

^{١١٤} حكم مجلس الدولة الفرنسي. C. E. 25-1-1991, Brasseur. أشار إليه لدى: نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٦٨.

إقامة دعوى المشروعية الخاصة فيه إنكاراً للعدالة، بحسبان أن حق الغير (المضرور) بطلب إلغاء العقد غير المشروع أصبح محصوراً برغبة المحافظ، وناهيك عن أن هذا الغير لا يملك حق إقامة دعوى إبطال العقد أمام القضاء الكامل ذلك أنها محصورة بأطراف العقد فقط. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي أن رفض المحافظ ممارسة دعوى المشروعية الخاصة لا يكون قراراً إدارياً يصلح لأن يكون محلاً لدعوى تجاوز حد السلطة^[١١٥]، رغم أنه في بعض أحكامه القديمة قرر أن رفض المحافظ لطلب الشخص المضرور بإقامة الدعوى يشكل قراراً إدارياً منفصلاً قابلاً للطعن بالإلغاء^[١١٦].

إذاً وفق ما سبق يمكن القول إنَّ تحديد سلطة المحافظ التقديرية في هذا المجال حسب موقف الفقه والقضاء يمكن تقسيمها إلى عدة حالات^[١١٧]:

- **الحالة الأولى** تتضمن تقدير فيما إذا كان الشخص الذي يطلب إثارة دعوى المشروعية الخاصة مضروراً أم غير مضرور، وبالتالي المحافظ في هذه الحالة يتمتع بسلطة تقديرية لتكييف فيما إذا كان الشخص مضروراً من التصرف أم لا.
- **الحالة الثانية** تتضمن تقدير إذا ما كان التصرف مشروعاً أم غير مشروع، وفي هذه الحالة يتمتع المحافظ بسلطة وزن ودراسة الأسباب التي أثارها الشخص المضرور لطلب إقامة الدعوى، وبالتالي تقدير إذا ما كان التصرف -مداولاً أو عقداً- مشروعاً أم لا.
- **الحالة الثالثة** تتضمن تقدير إقامة الدعوى أو عدم إقامتها إذا تبين للمحافظ أن التصرف غير مشروع، وقد ذهب غالبية الفقه الفرنسي إلى اعتبار سلطة المحافظ في هذه الحالة تقديرية في رفض طلب الشخص المضرور إذا تبين له أن التصرف محل الطلب كان مشوباً باللامشروعية.

¹¹⁵ C. E. 6-6-1997, M.Morcilly, Req. N147524.

¹¹⁶ C. E. 18-11-1987, Marcy, p371, R.F.D.A. 1988, P919.

¹¹⁷ Chapus, Rene(1995). **Droit administratif general**. Op.cit. P372.

De Laubadere, A. Moderne, F. & Delvolve, P.(1984). **Traite des contrats administratifs**. Op.cit. P1074.

انظر أيضاً: جورج فوديل وبيار دلفولفيه(٢٠٠١). **القانون الإداري**. ج ١. مرجع سابق. ص ٣٦٦.

وفي هذا الصدد يثار تساؤل حول النتيجة المترتبة على رفض المحافظ لطلب الشخص المضرور إثارة دعوى المشروعية الخاصة ضد مداولة نجم عنها قرار بإبرام العقد، فهل يؤدي هذا الرفض إلى إضاعة الفرصة أمام الشخص المضرور برفع دعوى إلغاء عادية ضد هذه المداولة كقرار منفصل عن العقد...؟ ولا سيما أن المدة التي يستلزمها تقديم الطلب والبت فيه من قبل المحافظ قد تتجاوز مدة الشهرين المقررة لإثارة دعوى الإلغاء العادية.

للإجابة على ذلك نجد أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أن قرار الرفض الصادر من المحافظ لا يقبل الطعن بالإلغاء في حد ذاته، لكنه بالمقابل لا يؤدي إلى حرمان الشخص المضرور من إمكانية ممارسة دعوى مباشرة ضد التصرف غير المشروع^[١١٨]، حيث أن مدة الدعوى العادية أو المباشرة تُوقَف إلى حين البت بالطلب من قبل المحافظ بقرار صريح أو ضمني، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٨٦م أن الطلب المقدم من المحافظ في سبيل ممارسة دعوى المشروعية الخاصة ليس من شأنه أن يوقف سريان المدة

^{١١٨} في هذا السياق تجدر الإشارة إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي حول مدى جواز الطعن على العقد ممن هم خارج العملية التعاقدية حيث تتلخص وقائع القضية في أن مقاطعة (Tarn-et-Garonne) إحدى مقاطعات الجنوب بفرنسا قد أعلنت من خلال الطرح العام للمنافسة عن مناقصة عامة مفتوحة بخصوص عملية الشراء على سبيل التجزئة في إطار عقد أوامر الشراء تحت الطلب، وذلك بقصد استئجار طويل المدة لعدد من السيارات لتكون في خدمة المجلس العام للمقاطعة. وأن اللجنة الدائمة بالمجلس العام للمقاطعة المذكورة قد أصدر قراره في ٢٠/١١/٢٠٠٦م بمقتضاه أعطى الحق لرئيس المجلس المحلي للمقاطعة في التوقيع على العقد مع شركة (Sortal). ثم أقام السيد (François Bonhomme) بصفته المستشار العام لمقاطعة (Tarn et-Garonne) بتاريخ ١٨/١١/٢٠٠٧م طعناً أمام محكمة الاستئناف الإدارية بمدينة (Toulouse) مستهدفاً إلغاء القرار المشار إليه، فأجابته تلك المحكمة إلى طلبه في تاريخ ٢٠/٧/٢٠١٠م حيث قضت بإلغاء القرار المطعون فيه ودعوة أطراف التعاقد إلى الاختصاص أمام قاضي العقد مالم يكن هناك حل ودي بفسخ العقد. ولم ترفض الجهة الإدارية المطعون ضدها بذلك الحكم فطعن على هذا الحكم أمام محكمة الاستئناف الإدارية بمدينة (Bordeaux) التي أصدرت حكمها بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٢م برفض طلب إلغاء الحكم المطعون فيه. ثم ما لبثت الجهة الإدارية قليلاً إلا وقدمت طعنها المائل إلى سكرتارية القسم القضائي بمجلس الدولة بتشكيكه تحت مسمى الجمعية الخاصة ببعض المنازعات مستهدفة إلغاء الحكم الصادر من محكمة الاستئناف الإدارية بمدينة (Bordeaux) وقد أقامت الجهة الإدارية المذكورة الطعن المائل على سند مشروع قرار الإدارة سالف الذكر. وذهبت المحكمة إلى أن الطعن في واقعه ينصب على مدى جواز الطعن على العقد ممن هم خارج العملية التعاقدية، وكذلك على مدى انطباق قواعد القانون والمتعلقة بالعلانية والمنافسة وتكافؤ الفرص بين المترشحين المتقدمين بطلباتهم وذلك في العملية التعاقدية المرفوع بشأنها الطعن، وسلطة القاضي إزاء ذلك في مجموعه. وقد حكمت المحكمة بإلغاء كلاً من الحكم الصادر من المحكمة الإدارية الاستئنافية بمدينة (Bordeaux) بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٢م والحكم الصادر من المحكمة الإدارية بمدينة (Toulouse) بتاريخ ٢٠/٧/٢٠١٠م ورفض طلب الطاعن السيد (Bonhomme) الخاص بتطبيق أحكام المادة ١/٧٦١ من قانون القضاء الإداري، والسابق تقديمه إلى كلاً من المحكمة الإدارية الاستئنافية بمدينة (Bordeaux) ومن قبلها محكمة الاستئناف الإدارية بمدينة (Toulouse) بالإضافة إلى رفض ما تبقى من طلبات ختامية في مذكرة الطعن المقدمة من مقاطعة (Tarn et-Garonne)

المقررة لإثارة دعوى إلغاء عادية ضد التصرف ذاته، استناداً إلى أن كلاً من دعوى المشروعية المباشرة ودعوى المشروعية الخاصة يمثلان إجراءين منفصلين، وبالتالي كل منهما تملك قواعد المدة الخاصة بها^[١١١٩].

ورغم ذلك فإن هذا الأمر لا يعطي الغير (المضرور) ضماناً كافياً، ولا سيما إذا أراد المحافظ التنازل عن دعوى المشروعية الخاصة، فحتى لو كانت مدة دعوى الإلغاء العادية تتوقف إلى حين البت من جانب المحافظ في طلب المضرور بإقامة دعوى المشروعية الخاصة، فإن هذه المدة تبدأ بالسريان من تاريخ صدور قرار المحافظ بإقامة الدعوى، وبالتالي إذا قرر المحافظ التنازل عن دعوى المشروعية الخاصة وكان المضرور قد فوّت ميعاد دعوى الإلغاء العادية عندها يكون قد عرّض حقه للخطر، خاصة أن مجلس الدولة الفرنسي قرر أن تنازل المحافظ عن دعوى المشروعية الخاصة أثناء النظر بها لا يؤدي إلى حفظ أو امتداد المهلة المخصصة لدعوى الإلغاء العادية ضد المداولة^[١١٢٠]. ولمعالجة ذلك طرح الفقه أن يتيح الاجتهاد للشخص المضرور الحق بإقامة دعوى الإلغاء العادية مرة ثانية ابتداءً من تاريخ تنازل المحافظ عن دعوى المشروعية الخاصة، أو أن يبادر الشخص المضرور بإقامة دعوى الإلغاء العادية رغم استجابة المحافظ لطلبه بإقامة دعوى المشروعية الخاصة وذلك تجنباً لرجوع المحافظ عن دعواه^[١١٢١]. وكذلك الأمر بالنسبة للعقد حيث أن رفض المحافظ لإقامة دعوى المشروعية الخاصة سيغلق الباب أمام الشخص المضرور بطلب إلغاء العقد غير المشروع، ولا يفوتنا أن ننوّه إلى أن دعوى الإلغاء العادية توجّه فقط ضد القرارات الإدارية ولا توجّه ضد العقود، كما أن الغير لا يملك حق إقامة دعوى إبطال هذا العقد أمام القضاء الكامل خاصة أن هذه الدعوى محصورة بطرفي العقد فقط^[١١٢٢].

وقد برر الفقه الفرنسي موقف مجلس الدولة الذي أعطى للمحافظ سلطة تقديرية واسعة في مجال ممارسة دعوى المشروعية الخاصة، بناءً على طبيعة التسوية لرقابة المشروعية التي جاء بها القانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م حيث أن ممثل الدولة لا يجب أن يحوّل تصرفات الوحدات المحلية غير المشروعة

^{١١١٩} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٦٨.

¹¹²⁰ C. E. 6-12-1999, set aubetessa, A.J.D.A. 2000, P600.

¹¹²¹ Vedel, Georges et Delvolve, Pierre (2001). Droit administratif. Op.cit. P121.

^{١١٢٢} الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٦٩٦.

بشكل آلي إلى القاضي الإداري، بل لا بد من إعطاء إمكانية الحصول على تسوية للتصرف غير المشروع لدى الجماعة المحلية المعنية بالتصرف^[١١٢٣].

وبناءً على ذلك إذا قُدِّم المحافظ طلباً إلى الجماعة المحلية المعنية لأجل إلغاء التصرف أو تعديله، أو طلب بعض الوثائق لاستكمال ملف التصرف المحال إليه، فإن هذه الإجراءات تقطع المدة المقررة لرفع دعوى المشروعية الخاصة^[١١٢٤]. وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أنه يمكن للمحافظ أن يقدِّم طلب مراعاة مشروعية التصرف من خلال سحبه أو تعديله من قبل الجماعة المحلية المعنية، وكذلك طلب إكمال ملف التصرف المحال إليه، وهذا الطلب لا بد أن يكون خلال مدة الشهرين محسوبة من تاريخ تحويل ملف التصرف، وبالتالي إذا قُدِّم بعد انقضاء هذه المدة فعندها تغدو دعوى المشروعية الخاصة غير ممكنة^[١١٢٥]. كما أن المحافظ لا يتقيد بمدة دعوى المشروعية الخاصة إذا كانت المداولات أو العقود مشوبة بالانعدام، ويمكن إقامة الدعوى بمواجهتها في أي لحظة^[١١٢٦]، ومما لا شك فيه أن التصرف المعدوم لا يولد آثاراً قانونية وبالتالي فإن تدخل القاضي لا ينشئ جديداً وإنما يقر فقط بانعدامه. ولا بد من الإشارة إلى أن مدة دعوى المشروعية الخاصة تقبل الوقف لسبب قهري خارج عن إرادة صاحب الشأن.

إذاً وفق ما سبق يمكن القول إنَّه في حال قُدِّر المحافظ عدم مشروعية التصرف فإن أمامه خيارين: إما أن يقيم دعوى المشروعية الخاصة أمام المحكمة الإدارية خلال شهرين من تاريخ التحويل، أو أن يبلغ الوحدة المحلية التي اتخذت التصرف غير المشروع والطلب منها إزالة هذا العيب قبل رفع الدعوى.

^{١١٢٣} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٦٩.

^{١١٢٤} C. E. 8-2-1992, District de Freyming – Merlebach, Req. n132488.

- يشترط في التظلم الولائي حتى يؤدي إلى انقطاع مدة الدعوى توافر عدة شروط:

١- أن يتم تقديمه خلال مدة الدعوى أي خلال شهرين من تاريخ تحويل المداولة أو العقد.

٢- أن يتم تقديمه إلى سلطة التنفيذ، رئيس البلدية أو رئيس المجلس العام.

٣- أن يتعلق بموضوع التصرف المراد إقامة الدعوى بمواجهته.

٤- أن يكون موضوع الطلب هو مراجعة التصرف أو تعديله وبيان العيب الذي يُنسب لهذا التصرف.

٥- في حال طلب وثائق تكميلية أن تكون هذه الوثائق ضرورية لممارسة رقابة المشروعية على هذا التصرف.

انظر: الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٧٠١.

^{١١٢٥} C. E. 17-2-1997, Commune de Blanc- Mesnil, Req. n167404.

^{١١٢٦} C. E. 28-2-1986, Commissaire de la République des londes, Rec. p51.

الفرع الثالث

الطعن بالإلغاء استناداً إلى دعوى المشروعية الخاصة ونتائجه

وفق ما ورد سابقاً لاحظنا أن القانون رقم (٨٢/٢١٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢م والمعدل بالقانون رقم (٨٢/٦٢٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٧/٢٢م قد ألغى نظام الوصاية الإدارية على الوحدات المحلية، وحلّت محلها رقابة المشروعية التي يمارسها ممثل الدولة (المحافظ) من خلال إقامة دعوى المشروعية الخاصة لإلغاء التصرف غير المشروع، لكن دون أن يحق للمحافظ إلغاء هذا التصرف مباشرة، وبالتالي يمكن القول إنّ هذه الرقابة أصبحت مقيّدة بالنصوص القانونية عن طريق القضاء. وحرصاً من المشرّع على رقابة مشروعية تصرفات الوحدات المحلية ألزم الجماعة المحلية بتحويل مداوالاتها وعقودها إلى المحافظ لرقابة مشروعيتها، وفي حال وجد أن هذه المداوالات أو العقود يشوبها أي عيب من عيوب المشروعية كان له الحق بإقامة دعوى المشروعية الخاصة^[١١٢٧].

وقد لاحظنا أن دعوى المشروعية الخاصة تتشابه مع دعوى تجاوز حد السلطة من حيث أن كلاهما تهدف إلى إلغاء التصرف غير المشروع، وأسباب الطعن في كلٍ منهما واحدة، إلا أن القاضي في نطاق دعوى تجاوز حد السلطة لا يملك وقف تنفيذ العقد أو إلغائه، في حين يملك القاضي في دعوى المشروعية الخاصة سلطة وقف التنفيذ وإلغاء العقد^[١١٢٨].

ولا تكاد تخرج أسباب الطعن في دعوى المشروعية الخاصة عن تلك الأسباب التي يمكن الاستناد إليها بالطعن في مجال دعوى الإلغاء العادية، لكن ما يميّز أسباب الطعن في دعوى المشروعية الخاصة هو إمكانية توجيهها للعقد أو لشروطه التنظيمية، وبالتالي فدعوى المشروعية الخاصة يمكن توجيهها ضد المداولة أو العقد استناداً إلى أحد عيوب المشروعية، سواء تعلق الأمر بعدم الاختصاص، أو عيب الشكل أو الإجراء، أو

¹¹²⁷ Bergeal, Catherine. Lenica, Frédéric(2010). Le contentieux des marchés publics le moniteur. Paris. P52.

^{١١٢٨} الحسن، إبراهيم أحمد(٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية- دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص٧٠٥.

الانحراف بالسلطة، أو الخطأ في تطبيق القانون وتأويله. ومن الناحية العملية لا بد من الإشارة إلى أن أكثر أسباب الإلغاء التي أثيرت أمام قاضي الإلغاء من جانب المحافظ إنما تتعلق بالمشروعية الإجرائية للعقود الإدارية، والتي هي عبارة عن إطار رسمه المشرع لأجل التعبير عن إرادة الإدارة الموضوعية، وإن الخلل في هذه الإجراءات التي تصدر من خلالها مجموعة القرارات المعبرة عن إرادة الإدارة الموضوعية من شأنه أن يعيب هذه الإرادة، بمعنى أن معظم طعون المشروعية الموجهة ضد العقود المعيبة إنما يتم توجيهها ضد الخروج عن مشروعية الإرادة الموضوعية للإدارة، ورغم ذلك فإن دعوى المشروعية الخاصة يمكن أن تستند على مخالفة الشروط التعاقدية للقانون بالمعنى الواسع، لكنها بالمقابل لا يمكن أن تستند على أساس خرق أو مخالفة الالتزامات التعاقدية، ولا سيما عندما تُمارس الدعوى من قبل المحافظ بناءً على طلب المتعاقد كشخصٍ مضرور، فهذا المتعاقد لا يمكن أن يستند للطعن في مشروعية العقد إلى تجاهل الالتزامات التعاقدية من الطرف الآخر، لكن من جهة أخرى فإن ذلك لا يمنع من إثارة دعوى المشروعية الخاصة استناداً إلى مخالفة شروط العقد التنظيمية^[١٢٩].

ووفق ما سبق يمكن القول إن ممارسة دعوى المشروعية الخاصة ضد شروط تعاقدية بشكل منفصل عن العقد تعدّ غير ممكنة، وبالتالي يجب على المحافظ أن يطلب إلغاء العقد بأكمله، أما إذا طلب إلغاء شرط تعاقدى كانت الدعوى غير مقبولة. كذلك لا يستطيع القاضي أن يحكم بإلغاء العقد بأكمله من تلقاء نفسه في حال طلب المحافظ إلغاء شرط تعاقدى فقط، بحسبان أن القاضي لا يمكنه أن يحكم بأكثر مما طُلب منه وفق المبدأ العام. أما بالنسبة للشروط التنظيمية الواردة في العقد بحسبانها تنظم سير المرفق العام، وهي لا تتعلق فقط بالجهة المحلية أو المتعاقد معها فحسب، بل أيضاً تتعلق بالغير المنتفعين بخدمات المرفق العام، فهذه الشروط رغم أنها شروط تعاقدية إلا أنها تحتفظ بصفاتها التنظيمية واللائحية، أي أن الوحدة المحلية تملك حق تعديلها في كل وقت وفق حاجات ومتطلبات المرفق العام، وبناءً على ذلك يمكن توجيه دعوى المشروعية الخاصة ضد هذه الشروط

^{١٢٩} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٧٢.

دون الحاجة إلى طلب إلغاء العقد بكامله^[١١٣٠].

وبالتالي فالطعن بالإلغاء وفق دعوى المشروعية الخاصة لا بد أن يولّد مجموعة من الآثار المترتبة على إثارة هذه الدعوى، وهذه الآثار يمكن أن تكون آثاراً مؤقتة تتمثل بإمكانية وقف التنفيذ لفترة مؤقتة سواء بالنسبة للمدولة أو بالنسبة للعقد، وقد تكون آثاراً دائمة تتمثل في إلغاء المداولة أو العقد.

فالمبدأ العام في المراجعات القضائية أن إقامة الدعوى لطلب إلغاء تصرف معين لا يؤدي إلى وقف تنفيذ هذا التصرف، فضلاً عن أن تصرفات الإدارة تعدّ نافذة رغم إقامة الدعوى بمواجهتها، إلا إذا أبطأها القاضي صاحب الصلاحية، وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى أن القاضي وقبل البت في أساس الدعوى يمكن أن يوقف مفعول التصرف المحال إليه إذا طُلب منه ذلك وكان هناك أسباب هامة تسوّغه^[١١٣١].

ويعرّف وقف التنفيذ بأنه تأجيل نفاذ التصرف القانوني لفترة مؤقتة، وبالتالي فإن وقف التنفيذ لا يُمنَح إلا إذا كان التصرف سينتج آثاراً في المستقبل بالتعديل في مركز قانوني أو واقعي موجود^[١١٣٢]. وقد نصت المادة ٦/٢٠١٣١-٢/L من القانون رقم (٨٢/٢١٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢م^[١١٣٣] على أنه يمكن للمحافظ أن يطلب إلغاء المداولة المقررة للتعاقد أو العقد ذاته، ويرفق طلبه بوقف تنفيذ القرار الناتج عن المداولة أو وقف تنفيذ العقد، وإمكانية وقف التنفيذ هذه تنصب حتى على العقود التي لا تخضع لالتزام التحويل إلى المحافظ^[١١٣٤].

¹¹³⁰ De Laubadere, A. Moderne, F. & Delvolve, P.(1984). **Traite des contrats administratifs**. Op.cit. P1075.

Bergeal, Catherine. Lenica, Frédéric(2010). **Le contentieux des marchés publics le moniteur**. Op.cit. P68.

¹¹³¹ الحسن، إبراهيم أحمد(٢٠١٢). **قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٧١١.

¹¹³² نوح، مهند(٢٠٠١). **الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٢٧٢.

¹¹³³ sont regies par le 3e alinea de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-apres reproduit : "le representant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit a cette demande si l'un des moyens invoques parait, en l'Etat de l' instruction, propre a créer un doute serieux quant a la légalité de l'acte attaque. Il est statue dans le delai d'un mois.

تخضع للفقرة الثالثة من المادة 6-2131 L من القانون العام لـ السلطات المحلية: " يمكن لممثل الدولة أن يطابق استئنائه مع طلب الإيقاف، يتم قبول هذا الطلب إذا كان من المرجح أن يثير أحد الاستدعاءات في حالة التعليمات شكاً خطيراً فيما يتعلق بشرعية الأفعال التي تمت مهاجمتها. تقرر في غضون شهر واحد".

¹¹³⁴ C. E. 18-11-1994, Prefet et du Haut, Rhin, DR. admin, 1995, p49.

C. E. 7-10-2009, Commune de plessis-pate, Req. n325829.

ويتميز وقف التنفيذ الممنوح في نطاق دعوى المشروعية الخاصة بأن شروطه تعدُّ أقلَّ شدةً وصرامة من الشروط المطلوبة لوقف التنفيذ في نطاق النظرية العامة لدعوى الإلغاء، لكن لا بد من التمييز في هذا الصدد بين الشروط الواجبة لقبول طلب وقف التنفيذ وبين الشروط المطلوبة للحكم بوقف التنفيذ. أما بالنسبة لشروط قبول طلب وقف التنفيذ فنتمثل في الآتي^[١١٣٥]:

١- أن يكون محل طلب وقف التنفيذ قراراً إدارياً أو عقداً، وبناءً على ذلك لا يمكن طلب وقف التنفيذ الموجّه ضد الأعمال المادية، كما لا يمكن توجيهه ضد قرارات إدارية غير نهائية. أما القرارات الإدارية السلبية فرغم قول البعض بعدم إمكانية توجيه طلب وقف التنفيذ لها إلا أننا لا نتفق مع هذا الرأي بحسبان أن امتناع الإدارة عن التنفيذ يعدُّ قراراً إدارياً سلبياً قابلاً للطعن وفق أحكام المادة ٨/ من قانون مجلس الدولة السوري وهو امتناع عن اتخاذ قرار توجب القوانين والأنظمة على جهة الإدارة اتخاذه^[١١٣٦]. بالإضافة إلى ما سبق فإنه لا يمكن وقف تنفيذ القرار الإداري بعد تنفيذه، إلا أنه يمكن وقف جزء القرار الذي استمر في إنتاج مفاعيله.

٢- أن يكون طلب وقف التنفيذ مرفقاً مع دعوى الأساس بإلغاء المداولة أو العقد.

٣- ألا يكون العقد قد نُفِّذَ بشكلٍ كامل.

في المقابل يتطلب الحكم بوقف التنفيذ بدعوى الإلغاء العادية شروطاً تتمثل في^[١١٣٧]:

١- وجود ضرر يتعذر إصلاحه ناجم عن تطبيق القرار محل النزاع.

٢- جدية الطلب، بمعنى وجود أسباب جدية من شأنها أن تؤدي إلى إلغاء القرار.

^{١١٣٥} الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). **قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة**. مرجع سابق. ص ٧١٢.

^{١١٣٦} محكمة القضاء الإداري بدمشق. القرار رقم ٣/١٨٤ لعام ٢٠١٤م. في القضية ذات الرقم ٣/٢٢٢٠ لعام ٢٠١٤م. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ٢٠١٧م. مرجع سابق. ص ٣١٤.

^{١١٣٧} جاء في اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية: "يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري توفر شرطين أساسيين وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها من جراء تنفيذه". القرار رقم ٤٤٤/ في الطعن رقم ١٠٥٢/ لسنة ١٩٨٤م الهيئة من المستشارين السادة: العجلاني والخاني والقدسي.

نلاحظ أن المشرّع لم يفرض لوقف التنفيذ في دعوى المشروعية الخاصة سوى شرط واحد لإمكانية طلب المحافظ وقف تنفيذ المداولة أو العقد، وهذا الشرط يتمثل بوجود أسباب جدية تستدعي هذا الوقف، وبناءً عليه فإن شرط الضرر يكون مستبعداً في هذه الحالة، والسبب الجدي حسب القواعد العامة هو ذلك الذي يولّد في ذهن قاضي وقف التنفيذ الاقتناع التام بأن إلغاء القرار أو العقد المطلوب وقفه يكون ممكناً عند نظر الموضوع، وذلك بسبب وجود مخالفة ظاهرة للقانون^[١١٣٨]. وفي هذا السياق نلاحظ أن شرط الجدية يمثل نقطة توازن بين مصلحة الإدارة من جهة بحسبان أن قراراتها يجب ألا تُمسّ بالإلغاء أو الوقف إلا لعدم المشروعية، ومن جهة أخرى مصلحة الأفراد المتعاملين معها من خلال ما يتضمنه وقف التنفيذ من عنصر الاستعجال، ووفق ذلك يتميز وقف التنفيذ في نطاق دعوى المشروعية الخاصة بإلزام القاضي من حيث المبدأ بمنح وقف التنفيذ متى ما طلبه المحافظ^[١١٣٩].

وبالتالي فإذا صدر قرار عن القاضي بوقف التنفيذ فذلك يؤدي إلى عدم تنفيذ التصرف محل الدعوى سواء كان مداولة أو عقداً، وبناءً عليه تصبح العلاقات العقدية في هذه الحالة مجمّدة، بمعنى أن المبالغ المدفوعة من قبل الوحدة المحلية إلى المتعاقد لا تُرد، ولا يتم دفع المبالغ المترتبة لهذا الأخير كقيمة الأعمال المنفّذة من

^{١١٣٨} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٧٣.

^{١١٣٩} Chapus, Rene(1995). Droit administratif general. Op.cit. P373.

De Laubadere, A. Moderne, F. & Delvolve, P.(1984). Traite des contrats administratifs. Op.cit. P1076.

Richer, L.(2010). Droit des contrats administratifs. Op.cit. P164.

- أنشأ قانون ١٩٩٥/٢/٤م المتعلق بالتنظيم والتطوير الإقليمي وفقاً لياً بناءً على طلب المحافظ لرقابة المشروعية في الحالات المتعلقة بالمواضيع التالية: مجال البناء، العقود العامة، تفويضات المرفق العام. كما أضاف الأمر الصادر رقم (٢٠٠٤/٥٥٩) تاريخ ٢٠٠٤/٥/١٧م عقود المشاركة، وهذا المواضيع تم تجميعها في تقنين القضاء الإداري رقم (٥١٥) لعام ٢٠٠٩. مشار إلى ذلك لدى: الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٧١٦.

- للاطلاع على تفاصيل القانون المتعلق بالتنظيم والتطوير الإقليمي:

Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBQ.htm>

- Art. L.554-2 du C.J.A. 2009 : Les actes pris par les communes en matière d'urbanisme, de marchés, de contrats de partenariat et délégations de service public déferés par le représentant de l'Etat en application de l'article L.2131-6 du code général.

مادة L.554-2 من تقنين القضاء الإداري C.J.A. 2009 الإجراءات التي اتخذتها البلديات فيما يتعلق بتخطيط المدن والأسواق وعقود الشراكة ووفود الخدمة العامة الممنوحة من قبل ممثل الدولة تطبيقاً للمادة L. 2131-6 من الكود العام.

قبله، وبالتالي فالتعليق يبقى في حيّز الوجود القانوني إلى أن يتم إلغاؤه. لكن ماذا لو كان العقد قد نُقِذَ بالكامل بتاريخ إقامة دعوى المشروعية الخاصة؟.. عندها يترتب على ذلك أن تصبح الدعوى وطلب وقف التنفيذ دون محل، ويتوجب على القاضي عدم قبول طلب وقف التنفيذ لانقضاء المحل^[١١٤٠]. ويعدّ القرار الصادر عن القاضي بوقف التنفيذ قابلاً للاستئناف أمام المحكمة الاستئنافية الإدارية، لكنه لا يشكّل محلاً للطعن بالنقض^[١١٤١].

ولا بد من الإشارة إلى وجود حالة أخرى من وقف التنفيذ تسمى (وقف التنفيذ الاستعجالي) وقد نص عليها القانون رقم (٨٢/٢١٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢م وتسمى كذلك بحالة وقف الثماني والأربعين ساعة، وهي تعدّ نموذجاً جديداً كلياً لوقف التنفيذ يبيح الحصول على وقف التنفيذ بالسرعة القصوى، ولا سيما عندما يكون التصرف محل الوقف ذا طبيعة من شأنه أن يعرّض للخطر ممارسة حرية عامة أو فردية^[١١٤٢].

ووقف التنفيذ الاستعجالي يُبَيّن به من جانب قاضي فرد هو رئيس المحكمة الإدارية المختصة أو من يفوضه بذلك، ويجب أن يحكم به خلال ثمان وأربعين ساعة، هذا وتعدّ مدة الثماني والأربعين ساعة الممنوحة للقاضي كي يبت في طلب وقف التنفيذ المستعجل إنما هي مدة دلالية، حيث أن تجاوزها لا يؤثر على شرعية

¹¹⁴⁰ Bergeal, Catherine et Lenica, Frédéric(2010). **Le contentieux des marches publics le moniteur**. Op.cit. P70.

De Laubadere, A. Moderne, F. Delvolve, P.(1984). **Traite des contrats administratifs**. Op.cit. P1076.

¹¹⁴¹ C. E. 14-3-2001, centre de gestion de la fonction publique territoriale de vaucluse, R.F.D.A. 2001, P761.

¹¹⁴² Art. L.554-3 du C.J.A. 2009 : Les demandes de suspension presentee par le de represrsentant de l'Etat a l'encontre d'un acte d'une commune,d'un departement ou d'une region de nature a compromettre l'exercice d'une liberte publique ou individuelle obeit ...

المادة L.554-3 من نقتين القضاء الإداري C.J.A. 2009 طلبات التعليق المقدمة من ممثل الدولة ضد أي إجراء صادر عن بلدية أو إدارة أو منطقة من المحتمل أن تعرّض لممارسة الحرية العامة أو الفردية ...

انظر أيضاً المادة ٤/٣ والمادة ٣/٤٦ من القانون رقم ٨٢/٢١٣ لعام ١٩٨٢م

– Art. L.2131-6 alinea 5 et 6: "Lorsque l'actes attaque est de nature a compromettre l'exercice d'une liberte publique ou individuelle, Le president du tribunal administratif ,ou le magistrat qu'il delegue prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La decision relative a la suspension est susceptible d'appel devantle consiel d'Etat dans la quinzaine de la notification.En ce cas, le president de section du contentieux du consiel d'Etat ou concierler d'Etat delegue a cet effect statue dans un delai de quarante-huit heures".

المادة: L.2131-6/5-6/ "عندما يُحتمل أن يؤدي الفعل الضار إلى المساومة على ممارسة الحرية العامة أو الفردية، فإن رئيس المحكمة الإدارية، أو القاضي الذي يفوضه، يعلن التعليق في غضون ثمان وأربعين ساعة . يمكن استئناف القرار المتعلق بالتعليق أمام مجلس الدولة في غضون أسبوعين من إخطار فترة ثمانية وأربعين ساعة".

الإجراء في شيء، ومن الملاحظ أن حالة وقف التنفيذ الاستعجالي نادراً ما توضع موضع التطبيق ولاسيما إذا كانت الدعوى موجّهة ضد العقد، إلا أن هذا الأمر ليس مستبعداً كلياً، حيث يمكن أن تطبّق في حالة كون العقد محل الخصومة مبرماً ضمن شروط تحمل في جوهرها تجاوزاً على حرية التجارة والصناعة^[١١٤٣].

أما عن النتائج المترتبة على دعوى المشروعية الخاصة فكما لاحظنا أن هذه الدعوى توجّه إلى المداولات وكذلك إلى العقود التي تيرمها الوحدات المحلية، ولكن لا بد من التمييز بين الأثر الناتج عن الحكم بإلغاء القرار الناجم عن المداولة وبين الحكم بإلغاء العقد ذاته:

أولاً- **إلغاء المداولة التي نجم عنها إبرام العقد:** ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه إذا كان محل دعوى المشروعية الخاصة مداولة تم إلغاؤها، فإن العقد الموقع من جانب سلطة التنفيذ قبل صدور حكم الإلغاء يجب أن يكون ملغى أيضاً^[١١٤٤]. ومن هذا المنطلق فإن المداولة بعد إلغائها تعدّ كأنها لم توجد مطلقاً، مما يترتب عليه أن توقيع العقد بعد ذلك من قبل سلطة التنفيذ يعدّ كأنه صادر عن سلطة غير مختصة. أما إذا تم إلغاء المداولة المقررة للتعاقد قبل توقيع العقد فإن هذا الإلغاء من شأنه أن يمنع تدخّل سلطة التنفيذ بعد ذلك بالتوقيع، ففي هذه الحالة يجعل الإلغاء سلطة التنفيذ غير مختصة بإلزام الإدارة تعاقدياً^[١١٤٥].

ثانياً- **إلغاء العقد:** إن القاضي يعلن إلغاء العقد غير المشروع خاصة إذا كان قرار توقيعه يتضمن خطأ من جانب الوحدة المحلية^[١١٤٦]، وهذا الإلغاء المعلن من قبل القاضي يتضمن أثراً رجعيّاً، بمعنى أنه يقع على عاتق الأطراف الالتزام بالرد، وحيث أن الثابت أن العلاقات بين الأطراف لا يمكن أن يحكمها العقد الملغى، وبالتالي يجب على المتعاقد أن يرد ما حصل عليه من مبالغ مالية عن طريق دعوى رد غير المستحق أو عن طريق إجراء التنفيذ الجبري، في حين ينبغي على الإدارة أن ترد للمتعاقد معها الأداءات المنفّذة على أساس العقد

^{١١٤٣} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٧٤. انظر أيضاً:

Chapus, Rene (1995). Droit administratif general. Op.cit. P374.

^{١١٤٤} C. E. 19-2-1988, Commune de la Rep-de la seine-Saint Denis C/ Commune de la Courneure. Req. n38641.

^{١١٤٥} نوح، مهند (٢٠٠١). المرجع السابق. ص ٢٧٥.

^{١١٤٦} C. E. 17-11-2008, Entreprise Aubelec, Req. n294215.

الملغي استناداً لقاعدة الإثراء بلا سبب، أو استناداً إلى مسؤوليتها التقصيرية القائمة على خطأ الوحدة المحلية، بمعنى أن مسؤولية الإدارة في هذه الحالة لا تقوم على أساس مسؤوليتها التعاقدية. أما بالنسبة للمبالغ المستحقة لكلا الطرفين فيمكن اللجوء في هذا الصدد للقاضي الإداري لتحديد هذه المبالغ، كما يمكن تحديدها عن طريق الصلح وفق ما نصت عليه المادة /٢٠٤٤/ من القانون المدني الفرنسي^[١١٤٧].

ولا بد من الإشارة إلى أنه يمكن للمحافظ أن يستأنف الأحكام الصادرة بدعوى المشروعية الخاصة والتي تتضمن رفض طلب إلغاء المداولة، أو العقد وذلك أمام محكمة الاستئناف الإدارية^[١١٤٨]، بالإضافة إلى أنه يمكنه استئناف الحكم الذي لم يقر بكامل الطلبات في دعوى المشروعية الخاصة وفق أول درجة^[١١٤٩]، كما أعطى المشرع الحق للوزير فقط بالطعن بالنقض أمام مجلس الدولة فيما يتعلق بدعوى المشروعية الخاصة التي رفضت من قبل قاضي الاستئناف^[١١٥٠].

وفي النهاية لا بد من الإشارة إلى أن دعوى المشروعية الخاصة قد حققت تطوراً قانونياً هاماً، خاصة عندما ألزمت الدولة ممثلة بالمحافظ باللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء تصرفات الوحدات المحلية، وقد استبدلت بذلك نظام الوصاية الإدارية الذي كان سائداً قبل صدور القانون رقم (٨٢/٢١٣) لعام ١٩٨٢م وبالتالي خضعت تصرفات الوحدات المحلية لرقابة المشروعية من قبل السلطة القضائية، وقد اعتبرت دعوى المشروعية الخاصة حلاً جوهرياً لتحقيق الموازنة بين حرية واستقلال الوحدات المحلية من جهة، ومن جهة أخرى الحرص على مشروعية التصرفات التي تبرمها هذه الوحدات، وأهم ما جاءت به دعوى المشروعية الخاصة يتمثل في فتح باب دعوى الإلغاء ضد العقد ذاته، بالإضافة إلى أن هذه الدعوى قد فتحت المجال أمام كل ذي مصلحة ولو كان من الغير لطلب إلغاء العقد. لكن بالمقابل أخذ على دعوى المشروعية الخاصة تعقيدها الشديد، حيث ذهب بعض

^{١١٤٧} الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٧٢١.

¹¹⁴⁸ C. E. 2-3-1990, commune de Boulazac, Rec. p57.

¹¹⁴⁹ C. E. 2-5-1995, set cofreth et Techni. Tables, p672.

¹¹⁵⁰ Art. R.554-1 du C.J.A. 2009 : "L'appel ouvert contre les decisions du juge des réfères prises en application des dispositions mentionnees a article L.554-1 est presente dans la quinzaine de leur notification".

المادة R.554-1 من تقنين القضاء الإداري لعام ٢٠٠٩: "يتم تقديم استئناف ضد قرارات قاضي الإجراءات المستعجلة المتخذة تطبيقاً للأحكام المذكورة في المادة L.554-1 في غضون خمسة عشر يوماً من إخطارهم".

الفقه الفرنسي إلى القول بأن استخدام دعوى المشروعية الخاصة عن طريق المحافظ يشكل عملية صعبة تشبه المتاهة، كما أخذ أيضاً على هذه الدعوى عدم فعاليتها ذلك أن القرار القضائي يتدخل غالباً في وقت متأخر، وفي الوقت الذي يكون قد تم خلاله تنفيذ العقد وتصفيته وتكون الالتزامات قد أنتجت كل آثارها^[١١٥١]. لكن رغم الانتقادات تبقى دعوى المشروعية الخاصة أداة قانونية هامة في البناء القانوني، ولها دور كبير في تحقيق مبدأ المشروعية.

بينما نلاحظ في إنكلترا ولاسيما فيما يخص مجال العقود الإدارية، أن المشرع الإنكليزي قد أعطى ذوي المصلحة الحق في التقدم بدعواهم إلى المحاكم القضائية لإثارة المسؤولية العقدية أو التقصيرية ضد المجالس المحلية، فالعقود التي تبرمها الوحدات المحلية تخضع للمبادئ العامة لقانون العقود، مضافاً إليها في بعض الأحوال قواعد خاصة، كاشتراط الكتابة لبعض العقود ومن بينها، عقود التوظيف، عقود العمل، مشارطات التحكيم، وعقود التصرف في الأراضي. ويترتب على عدم كتابة العقد في هذه الحالة بطلان العقد وعدم جواز سماع الدعوى بشأنه أمام المحاكم. بالإضافة إلى حق المتعاقد مع المجلس المحلي التمسك بانحلال الرابطة التعاقدية نتيجة إخلال المجلس بالتزاماته إخلالاً جوهرياً، فإذا لم يكن الإخلال جوهرياً فإن للمتعاقد إما التنفيذ العيني، أو استرداد التعويض^[١١٥٢].

أما في سورية فإن دعوى المشروعية الخاصة لا وجود لها في عقود الوحدات المحلية ولم ينص قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م على هذا النوع من الرقابة القضائية، بحيث تخضع عقود الوحدات الإدارية المحلية كسائر الجهات العامة إلى القانون رقم /٥١/ لعام ٢٠٠٤م الخاص بنظام العقود الموحد. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في منازعات العقود

^{١١٥١} نوح، مهند (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٢٧٦. انظر أيضاً: الحسن، إبراهيم أحمد (٢٠١٢).

^{١١٥٢} قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ٧٢٣.

^{١١٥٣} زهير، محمد محسن محمد (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص ١٠٧.

الإدارية وهو اختصاص عام وشامل لسائر المنازعات المتفرعة عن العقد الإداري سواء التي تسبق عملية التعاقد أو تلحق به^[١١٥٣].

كما أكد قانون مجلس الدولة على أنه يجب على سائر الجهات العامة في الدولة أن تحيل إلى الإدارة المختصة لإبداء الرأي في أي التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد، أو أن تبرم أي عقد تتجاوز قيمته ما حددته الأنظمة والقوانين النافذة_ بغير استفتاء الإدارة المختصة في مجلس الدولة، أو أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي صلح أو تسوية بغير استفتاء الإدارة المختصة في مجلس الدولة وذلك في الحدود التي يقرها مجلس الوزراء^[١١٥٤]. ومن الأمثلة على ذلك ما أكدت عليه اللجنة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في معرض رأيها حول الخلاف القائم بين المؤسسة العامة للتجارة الخارجية ومجلس مدينة السويداء فيما يتعلق ببيان الرأي القانوني حول الجهة المختصة بتثبيت مذكرة صلح رضائي وفق ما جاء بكتاب وزير الإدارة المحلية، وبناءً عليه فإنه لا يجوز للإدارة أن تبرم أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ حكم محكمين بغير استفتاء اللجنة المختصة في مجلس الدولة وبالتالي يتعين لإجازة الصلح الرضائي استفتاء اللجنة المختصة للقسم الاستشاري في مجلس الدولة^[١١٥٥].

ومن النصوص النازمة لعقود الوحدات المحلية ما نصت عليه المادة /١١/ من القانون رقم ٥١/ لعام ٢٠٠٤م حيث اشترطت فيمن يود الاشتراك في المناقصة ألا يكون عضواً في المكاتب التنفيذية للإدارة المحلية ضمن محافظته. وقد ورد في المادة /١١٠/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م أنه يحظر على رؤساء وأعضاء المجالس وأعضاء مكاتبها التنفيذية القيام بأي عمل أو ممارسة أي موضوع من شأنه الاضرار بأداء واجباته أو المساس بمصالح وحدته الإدارية سواء كان ذلك في لجان الخبرة أو لجان حل المنازعات أو المناقصات والمزايدات التي تكون الوحدة الادارية طرفاً فيها. وبالتالي هل يجوز لأعضاء المكاتب التنفيذية أو

^{١١٥٣} المحكمة الإدارية العليا. القرار رقم ١٧٢/ع/٥ لعام ٢٠٢٠م. في الطعن رقم ١٠٥٣/٥ لعام ٢٠٢٠م. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢م. ص ١٣٩.

^{١١٥٤} المواد /٦٦ - ٦٩ - ٧٠ - ٧١/ من القانون رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩م المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته.

^{١١٥٥} رأي اللجنة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم ٢٠٨/ لسنة ٢٠١٥م في القضية رقم ٢٥٨/ لسنة ٢٠١٥م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦م. ص ٥٥١.

أعضاء مجالس الإدارة المحلية الدخول في المناقصات أو المزايدات في غير المحافظات التي هم أعضاء فيها..؟ وهل يجوز لأعضاء مجلس المحافظة الدخول في المناقصات والمزايدات التي تجريها المحافظة كإدارة مركزية..؟ وهل يجوز لأعضاء مجلس المحافظة الدخول في المناقصات والمزايدات التي تجريها مدينة أو بلدية تابعة لنفس المحافظة أو التي تجريها مديرية الخدمات الفنية بنفس المحافظة أو إحدى الجهات العامة التابعة للمحافظة..؟ وهل يجوز لعضو مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية الدخول في المناقصات أو المزايدات التي تجريها المحافظة كإدارة مركزية أو إحدى الجهات العامة التابعة لها..؟

لقد أجابت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة عن هذه التساؤلات، حيث أكدت على أنه ومن خلال نص المادة /١١/ من قانون العقود رقم /٥١/ لعام ٢٠٠٤م يتضح أن المشرع قد أرسى مبدأ قانونياً مفاده أنه لا يجوز لأعضاء المكاتب التنفيذية للإدارة المحلية الاشتراك في أي مناقصة تجريها إحدى الجهات العامة التابعة للمحافظة التي هم أعضاء في أحد مكاتبها التنفيذية، وبالتالي طالما أن المنع بموجب النص المذكور مقرر ضمن المحافظة التي يتبعون لها فإنه يكون من الجائز لهؤلاء الاشتراك في المناقصات التي تجري خارج حدود المحافظة التي هم أعضاء في أحد مكاتبها التنفيذية، ولو أن المشرع أراد غير ذلك لنص عليه صراحة وبالتالي لا يجوز تحميل النص أكثر مما يحتمل وحرمان أعضاء المكاتب التنفيذية من الاشتراك في المناقصات خارج حدود المحافظة التي هم أعضاء في أحد مكاتبها التنفيذية. أما عن بقية التساؤلات فيتضح من خلال نص المادة /١١٠/ من قانون الإدارة المحلية نية المشرع للوصول إلى الغاية المطلوبة التي يبتغي تحقيقها والتي تتمثل برغبته في ضمان حماية مبدأ المساواة بين العارضين الراغبين بالتعاقد مع الجهات العامة وضمان مبدأ العلانية ونزاهة المنافسة فيما بينهم، بالإضافة إلى رغبة المشرع في النأي بأعضاء المجالس والمكاتب التنفيذية عن مواطن الشبهات التي يمكن أن يثيرها اشتراكهم في المناقصات أو المزايدات ضمن الحدود الإدارية للمحافظة التي هم أعضاء في أحد مجالسها أو مكاتبها التنفيذية فيكون بذلك الحظر المفروض ضمان لمبدأ يحكم عمل الإدارة وهو مبدأ تكافؤ الفرص وضمان العلانية والمنافسة. ولا فرق في ذلك أن تكون المناقصات أو المزايدات تجريها المحافظة لصالحها كإدارة مركزية أو التي تجريها إحدى المدن أو البلديات أو

البلديات التابعة لها، أو التي تجريها إحدى الجهات العامة التابعة للمحافظة لأن الحكمة في الحظر أو المنع واحدة وهي ضمان الحياد والنزاهة وعدالة المنافسة بعيداً عن التأثيرات المحتملة التي يمكن أن تنشأ بحكم الصلاحيات الممنوحة إلى أعضاء المجالس المحلية^[١٥٦].

^{١٥٦} رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /٣١٢/ لعام ٢٠١٤ م. في القضية رقم /١٨٩٦/ لعام ٢٠١٤ م. المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦ م. ص ١٧٦.

الخاتمة

لاحظنا من خلال هذه الدراسة أن اللامركزية الإدارية المحلية تعدُّ مقاربة إصلاحية ناجعة وناجحة على المستوى المحلي، وذلك وفق متطلبات الإصلاح التي تهدف إلى تحسين الشأن المحلي، ولا شك أن دور وحدات الإدارة المحلية وفق اختصاصاتها المتنوعة تعدُّ شريكاً استراتيجياً وأساسياً مع الدولة في رسم السياسات العامة، لكن ذلك يحتاج إلى أرضية خصبة لممارسة الاختصاصات المحلية، والتخفيف من حدة الرقابة الإدارية الممارسة عليها من قبل السلطة المركزية، ومنحها الآليات والوسائل التي تمكّنها من القيام بالأدوار المنوطة بها. وقد استقطب مفهوم اللامركزية الإدارية المحلية اهتمامات الباحثين نظراً لما تتمتع به هذه الظاهرة من مكانة علمية في الفكر القانوني والإداري والسياسي، وأضحى مفهوم الإدارة المحلية من أهم المفاهيم في الواقع الإداري والسياسي، وسارعت المنظمات الدولية والحكومات إلى الاهتمام به بحسبانه أساس إصلاح الأنظمة الإدارية.

وقد تركّزت هذه الدراسة على البحث في مبدأ المشروعية وأهمية دوره ولاسيما في نطاق الإدارة المحلية، خاصة بعد تنوع نشاط ومهام الدولة الحديثة وامتدادها إلى ميادين عديدة، وقد أظهر ذلك الحاجة إلى وجود منظومة قانونية تحمي الأفراد في علاقتهم بمختلف مرافق الدولة، عبر آلية تحمي وتضمن الحقوق والحريات العامة التي كفلتها الدساتير ونظمتها القوانين والأنظمة في مواجهة تجاوزات الإدارة.

ولا شك أن ما تتمتع به الإدارة عموماً ووحدات الإدارة المحلية بشكل خاص من امتيازات وأحياناً تكون استثنائية قد يزيد من وقوعها في الخطأ، الأمر الذي تطلّب استنهاض رقابة تضمن سيادة القانون، فأهمية الرقابة القضائية تتأتى من غايتها التي تكمن في أن تكون تصرفات الإدارة مطابقة للقانون، وفي الوقت نفسه يملك الأفراد فيها الحق في مخاصمة قرار الإدارة الصادر على خلاف مبدأ المشروعية.

ولما كانت الوحدات المحلية تمارس مجموعة من الأنشطة والأعمال بغية خدمة المصالح المحلية، فإن هذه الممارسة تكون مقيدة بضوابط قانونية وتنظيمية محددة بشكل مسبق وذلك تحت رقابة القضاء، وغني عن البيان أن البحث في نشاط وامتيازات السلطة العامة يشمل ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية تعبّر عنها عن

طريق إرادتها المنفردة والمُلزمة، وذلك من خلال تصرف أو نشاط يصدر بمقتضى القوانين والأنظمة لبلوغ هدف أو غاية، إن كان لإنشاء أو إلغاء أو تعديل التزاماً أو مركزاً قانونياً، وبالتالي فإن مشروعية أو عدم مشروعية هذا التصرف تتحدد عبر معرفة أركانه سواء تعلق ذلك بشكل التصرف أم بموضوعه.

وقد لاحظنا أن تحصين القرارات أو التصرفات الإدارية هو من الأمور التي أثارت الجدل والنقاش في نطاق القانون والقضاء الإداري، بحسبان أن أعمال ونشاطات الإدارة لا يمكن أن تكون سلاحاً بيدها أو أداة للظلم والتعسف بحق الأفراد إذا ما تجاوزت الحدود المنصوص عليها في القانون.

وقد ظهر لنا من خلال هذه الدراسة أهمية القضاء ودوره البارز في تحقيق العدالة الاجتماعية وترسيخ الاطمئنان في نفوس المواطنين، وهذا يتطلب وجود قضاء عادل قادر على بسط رقابته وفرض سلطانه متى وجد أن هناك حقاً قد تم انتهاكه، بصرف النظر أياً كانت الجهة المعتدية التي قامت بذلك، فلا يجوز القول بتحسين أي عمل من رقابة القضاء، كما لا يجوز المجادلة فيما قضى به أو المعارضة في تنفيذ أحكامه، ولعله من المفيد أن نؤكد "أن القضاء يعبر عن معادلة مهمّة تتمثل أركانها في الحق وضمير الشعب وسلطان الدولة". مع الأخذ بالحسبان أن القوانين لا تسن لمجرد إخضاع الناس وإكراههم، بل كذلك تسن لتنظيم العلاقات الاجتماعية ويأتي دور القضاء لحماية هذا الأمر. كما أن الرقابة لم تعد تقتصر على مجرد التأكد من ممارسة النشاطات الإدارية في حدود القانون وإنما التأكد من ممارستها بكفاءة وفعالية.

وقد توصلنا في نهاية هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نجلها وفق الآتي:

أولاً: النتائج.

١- أصبحت الإدارة المحلية تشكل اليوم أحد الدعائم الأساسية للأنظمة الديمقراطية، ونتيجة لما تمثله من اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية للدولة وترك ممارستها لأبناء المنطقة، فقد كان من الطبيعي أن تحظى الإدارة المحلية بالاهتمام الواسع والعميق من جميع أجهزة الدولة ومؤسساتها الدستورية. ومما ضاعف الحاجة المتزايدة إلى الإدارة المحلية، الخاصة التي تميّزت بها الدول الحديثة عموماً عبر زيادة واجبات الدولة وتدخل

الحاكمين بصورة متزايدة في حياة المحكومين، الأمر الذي يحتم توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، ولعل هذه الأسباب وغيرها هي التي جعلت من الإدارة المحلية مادة خصبة للبحث والدراسة بصفة مستمرة، فقدم الموضوع لا يجزّده ولا ينفي عنه صفة الجدّية والحداثة، وتماشياً مع ذلك نلاحظ أن العالم ونحن جزء منه يمر بمرحلة مراجعة شاملة لمعتقداته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يخفى لما لهذه الأفكار والمعتقدات من تأثير في مجال الإدارة المحلية.

٢- إن تنوع وتعدد المفاهيم الفقهية لمصطلح الإدارة المحلية ليس ناتجاً عن عدم تحديد للفكرة بقدر ما هو اختلاف في تحديد عناصرها الأساسية، فكما قيل في هذا السياق بأن الحق لم يصبه الناس في كل جوانبه ولا أخطؤوه في كل جوانبه، بل أصاب كل إنسان جانباً معيّناً، ولا مناص من القول إنّ اختلاف جدل العقل البشري جعل من اختلاف الآراء والمذاهب منطلقاً للتقدم والتغيير، ومهما يكن من اختلاف فاللامركزية الإدارية المحلية لا تخرج عن كونها نقل بعض الصلاحيات إلى هيئات مستقلة لتمارسها بالأصالة وفي حدود القانون المنظم لها، دون أن تفقد السلطة المركزية رقابتها ودون أن تفقد الدولة ترابطها ووحدتها.

٣- يعدّ التقسيم الإداري والحجم الملائم للوحدات المحلية من المشكلات الأساسية التي تواجه أنظمة الدول المختلفة خاصة في ظل التقدم التكنولوجي وما أدى إليه من إلغاء للحدود التقليدية، بالإضافة إلى ارتفاع معدلات النمو ولاسيما في المدن والذي قد لا يتوافق مع حجم النمو الاقتصادي، وإمكانية وقدرة بعض المدن على تقديم خدماتها بالشكل الأمثل، لذلك نلاحظ أن تقسيم إقليم الدولة وفق هياكل الإدارة المحلية لا يقتصر على مجرد تقرير الحجم الملائم لكل وحدة إدارية، نظراً لأن نظام الإدارة المحلية ليس نظاماً ثابتاً بل هو نظام مرّن يقتضي مرونة في الترتيبات التي تسمح بمراجعته دورياً، إن كان لجهة تعديل نطاق الوحدات المحلية، أو لتغيير صفتها القانونية، أو تعديل اختصاصاتها وسلطاتها تبعاً لعدد السكان والنشاط الاقتصادي، لذلك تعدّ الديمقراطية، والكفاءة الإدارية، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، عوامل مهمّة جداً في تحديد حجم الوحدات المحلية وكذلك في تشكيل مجالس إدارتها.

٤- تمثل الرقابة مجموعة السلطات المحددة قانوناً لهيئات سياسية وقضائية وإدارية على أشخاص وأعمال وحدات الإدارة المحلية، بقصد حماية مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة، ومن الثابت أن الرقابة القضائية تعدّ ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية المحلية، ولا شك أنه دون الرقابة تصبح الوحدات المحلية دويلات داخل الدولة، وبالتالي فالرقابة بأنواعها المختلفة هي أحد العوامل التي تحافظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية، مع التنويه إلى أن تجزئة الدولة إلى أجزاء صغيرة والاعتراف لها بمصالح مستقلة وما ينتج عن ذلك من تعارض بين هذه المصالح هو أمر يتعارض مع وحدة الدولة وتقوية أركانها.

٥- الرقابة القضائية على وحدات الإدارة المحلية لا تعدّ مجرد ضمانة لهذه الوحدات في مواجهة السلطة المركزية، أو لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة المحلية، بل تهدف إلى ضمان أن تكون تصرفات الوحدات المحلية سواء كانت قانونية أم مادية مطابقة للقانون، من خلال التأكد من مشروعيتها وإلغائها أو التعويض عنها، وهي بهذا المفهوم تعدّ من أهم وسائل تأكيد احترام مبدأ المشروعية. وبالتالي فالأهلية القانونية التي تتمتع بها الوحدات المحلية تمنحها حق التقاضي، لذا فالقضاء ينظر في الطعون التي يقدمها الأفراد والهيئات ضد قرارات الوحدات المحلية بحسبانها مرافق عامة تصدر قرارات إدارية يمكن الطعن بعدم مشروعيتها، كما يملك القضاء النظر في الدعاوى الحقوقية والجزائية التي ترفع ضد الوحدات المحلية بحسبانها أشخاصاً معنوية عامة، تبرم العقود وتجري التصرفات القانونية المختلفة، كما يمكن لهذه الوحدات أن تقاضي الآخرين أو يقاضوها سواء كانوا أفراداً أو هيئات أو حتى السلطة المركزية.

٦- لاحظنا أن القاسم المشترك بين الدول محل المقارنة هو أن الرقابة القضائية على الإدارة المحلية تستهدف حماية مبدأ المشروعية، وتبقى في حدود الحفاظ على هذا المبدأ، لكن ما يميّز الرقابة القضائية في كل من فرنسا وسورية رغم أهميتها أنها لم تصل إلى المدى الذي وصلت إليه الرقابة القضائية على المجالس المحلية في إنكلترا، والتي قد تصل إلى مرحلة سحب إدارة المرفق المحلي إذا ما ثبت تقصير أو إهمال من قبل المجلس المحلي في القيام بواجباته.

٧- إن المعيار الدقيق للسلطة التقديرية يجب أن يقوم على ما يسمى "التنظيم القانوني" والذي يجسّد في الوقت ذاته القواعد القانونية والقواعد القضائية كمصدرين متكاملين للسلطة التقديرية، بمعنى أن السلطة التقديرية للإدارة لا توجد إلا إذا امتنع المشرّع من ناحية والقاضي الإداري من ناحية أخرى عن التدخّل في تقييد النشاط الإداري. فمن شأن القضاء أن يناقش الجانب المقيّد في التصرف، بأن يقارن بين القرار المتخذ والتنظيم القانوني الذي يحكمه، فإن وجد أن القرار قد التزم قواعد التنظيم القانوني فيما يتعلق بعناصره المقيّدة حكم بصحته دون أن يتعرض للجانب التقديري، أما إذا وجد أن القرار لم يلتزم بالنسبة لعناصره المقيّدة بقواعد التنظيم القانوني حكم بعدم صحته وأوقع عليه الجزاء الذي يملكه إلغاءً أو تعويضاً أو كليهما.

٨- لاحظنا الأثر البالغ الذي حققه القانون الفرنسي الصادر بتاريخ ٨/٢/١٩٩٥م على المفاهيم المستقرة في فقه القانون العام، من خلال إعادة صياغة المفاهيم الخاصة بالعلاقة بين الإدارة والقضاء، عبر إعطاء القاضي الإداري لأول مرة سلطة توجيه أوامر للإدارة بإجبارها على الامتثال لمبدأ المشروعية بما في ذلك تنفيذ أحكام القضاء واتخاذ سلوكيات معيّنة، وفي ذلك إعلاء لكلمة القانون وضمانة كبرى لتنفيذ أحكام القضاء. لكن في المقابل فإن أساس مبدأ عدم توجيه أوامر للإدارة وفق اتجاه قضاء مجلس الدولة السوري هو أساس مبني على الاجتهاد القضائي وليس على النص القانوني، حيث لا يوجد نص قانوني يمنع القضاء من توجيه أوامر للإدارة، وهو ما لاحظناه من خلال حكم المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه: "إن الاجتهاد القضائي مستقر على أن القضاء الإداري لا يملك حق توجيه أوامر للإدارة للقيام بعمل ما..." وبالرغم من أن مجلس الدولة السوري تبنّى في البداية مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، إلا أنه فيما بعد وفي كثير من أحكامه أدرج فيها أوامر للإدارة تُبيّن الإجراء الواجب اتخاذه لتنفيذ الحكم، وبناءً عليه يمكن القول إن موقفه كان غامضاً بعض الشيء لمفهوم توجيه الأمر القضائي للإدارة، فهو أخذ بحظر توجيه الأوامر للإدارة من حيث المبدأ، لكنه يصدر في بعض أحكامه أوامر معيّنة، دون أن يحدد فيما لو كانت هذه الأوامر تعدّ استثناءات على هذا المبدأ.

٩- تجدر الإشارة إلى وجود هوة وتباعد كبيرين بين النصوص القانونية في المجال الإداري والتطبيقات القضائية في القضاء السوري وخير مثال على ذلك هو عدم وجود قرارات تقضي بالأمر بفرض غرامة تهديدية

على الإدارة ضد التجاوزات التي ترتكبها، رغم أن النص ورد في القانون المدني السوري في المادة /٢١٤/ بشكل صريح لينظم الغرامة التهديدية في القانون الخاص، إلا أنه لا يوجد في سورية حالات تم فيها فرض غرامة تهديدية ضد الإدارة، سواء من قبل القضاء العادي أو القضاء الإداري، فالملاحظ أن المنازعات مع الإدارة اقتصر في إطار تنفيذ الأحكام القضائية على رفع دعوى جزائية والمطالبة بفوائد التأخير دون التطرق للغرامة التهديدية، كما أن مجلس الدولة يكتفي بالقول إنَّ إلغاء القرار يعدُّ خير تعويض، رغم أنه كرَّس مبدأً في اجتهاداته بالقول إنَّ ليس ثمة ما يمنع القاضي الإداري من تطبيق قواعد ونصوص القانون المدني، حيث يجوز للقضاء الإداري أن يطبّق من قواعد القانون المدني والجزائي ما يتلاءم مع روابط القانون العام وله أن يطوِّرها بما يحقق هذا التلاؤم.

١٠- ليس من شك في أن أعمال الضبط الإداري بحسبانها أعمالاً إدارية تخضع لرقابة القضاء المختص، وبناءً على ذلك فقد أثبتت رقابة القضاء الإداري فعاليتها في النظم القانونية المقارنة، حيث تمكنت بواسطة مختلف وضعيات وصور الرقابة القضائية التي انصبت على أعمال الضبط الإداري أن تستببط مجموعة من القواعد والمبادئ القانونية والتي حققت قدراً من الضمانات الفعالة لحماية حقوق وحرّيات الأفراد في مواجهة هيئات الضبط، وتجدر الملاحظة أن مفهوم المشروعية يعدُّ مفهوماً صالحاً للتطبيق في شتى الظروف عبر توسيع نطاقه ليشمل المجال الاستثنائي، من خلال إعطاء الإدارة الحرية لممارسة بعض السلطات للتعامل مع هذه الظروف، حتى لو تعارض ذلك مع قواعد المشروعية العادية، الأمر الذي يقضي بأن نشاطها يبقى مشروعاً لأنه يدخل في مجال المشروعية الاستثنائية، وبالتالي فإن قيام الظروف الاستثنائية يعني قيام نظام استثنائي قد تتوقف فيه الحريات الفردية والجماعية وتتعلّط فيه الضمانات الدستورية، لذا تتسع سلطات الضبط الإداري عبر التشريع والقضاء، ومن الملاحظ أن القضاء الإداري قد مكَّن هيئات الضبط الإداري من مواجهة الأخطار عبر تفسيره الواسع للنصوص الدستورية والقانونية، والترخيص في بعض الحالات للسلطات المحلية بممارسة اختصاصات جديدة لها.

١١- تمثل الصلاحية اللائحية لوحدات الإدارة المحلية امتيازاً مهماً لهذه الوحدات، ويعود ذلك إلى ضرورات عملية وإلى حُسن السياسة الإدارية، والجدير بالذكر أن هذه الصلاحية مشتقة من الضمانة الدستورية لحق وحدات الإدارة المحلية في إدارة وتنظيم شؤونها المحلية، لكن بالمقابل فإن هذه السلطة لا تخوّل الوحدات المحلية صلاحية تقييد الحقوق الأساسية والحريات العامة للأفراد، ذلك أن هذا الأمر يحتاج إلى تشريع تسنه السلطة التشريعية استناداً إلى أحكام الدستور، الأمر الذي يفترض إيجاد الضمانات التي تُلزم الإدارة باحترام قواعد القانون وفقاً لما يقتضي مبدأ المشروعية، ولا شك أن الرقابة القضائية تمثل ضماناً مهماً في هذا الشأن.

١٢- لاحظنا أن المشرّع الفرنسي قد استحدث نظاماً مبتكراً لرقابة المشروعية على عقود الوحدات المحلية، حيث أجاز توجيه دعوى الإلغاء أو ما اصطلح على تسميته دعوى المشروعية الخاصة ضد مداوالات المجالس المحلية وبعض عقودها وهو ما اعتبر انقلاباً حقيقياً بمفهوم دعوى الإلغاء وشروطها، حيث تم بموجبه إلغاء الوصاية الإدارية على الوحدات المحلية وحلّت محلها رقابة المشروعية، وبالتالي خضعت تصرفات الوحدات المحلية لرقابة المشروعية من قبل السلطة القضائية، وقد اعتُبرت دعوى المشروعية الخاصة حلاً عبقرياً لتحقيق الموازنة بين حرية واستقلال الوحدات المحلية من جهة، ومن جهة أخرى الحرص على مشروعية التصرفات التي تبرمها هذه الوحدات، بمعنى أنه تم تقرير الطبيعة التنفيذية لمداوالات المجالس المحلية ولقرارات أعضاء التنفيذ فيها، وبالتالي أضحي دور سلطات الوصاية مماثلاً لدور النيابة العامة، فلا يتعدى مجرد إخبار وإعلام قاضي المشروعية بوجود لامشروعية في التصرفات الصادرة عن الوحدات المحلية سواء كانت قرارات أم عقوداً. بالإضافة إلى تمكين الغير الذي لم يكن طرفاً في العقد من اللجوء إلى المحافظ بغية توجيه هذه الدعوى ضد العقد.

ثانياً: التوصيات.

١- بحسبان أن وحدات الإدارة المحلية وفق اختصاصاتها المتنوعة تعدّ شريكاً استراتيجياً وأساسياً مع السلطة المركزية في رسم السياسات العامة، فلا بد من منحها الآليات والوسائل التي تمكّنها من القيام بالأدوار المنوطة بها، بالإضافة إلى أن تعزيز دور اللامركزية الإدارية المحلية لا بد أن يكون من خلال بناء الفكر السياسي والقانوني والإداري على المستوى المحلي، ولا أدل على ذلك مما قاله العلامة الفرنسي ميشيل ديوبيه: "الضعف في القمة يرجع إلى الضعف في الأساس، والأساس السليم هو إدارة محلية تتدفق فيها الحياة". وهو ما أكدته المادة ١٢/ من الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢م على أن: "المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع".

٢- أكدت المادة ٥١/ من الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢م على أن: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء". وفق ذلك يمكننا القول أن الدستور قد وضع حلاً دستورياً لحصانة أي قرار إداري من رقابة القضاء وهذا يقودنا إلى اقتراح حول منح الإدارات المحلية الحق في مخاصمة قرارات السلطة المركزية أمام القضاء، بطبيعة الحال إذا استطاعت إثبات ارتكاب السلطة المركزية مخالفة أو خرقاً للمبادئ القانونية، بالأخص مبدأ المشروعية. بالإضافة إلى تفعيل الرقابة القضائية على السلطة التقديرية والأخذ بالنظريات الحديثة ولاسيما تلك المتبعة في القضاء الإداري الفرنسي. ولا بد من الإشارة في هذا الشأن إلى أن المشرّع السوري كان موفقاً في القانون رقم ١٣/ لعام ٢٠٢٠م المعدّل لبعض مواد قانون الإدارة المحلية خاصة فيما يتعلق بتعديل المادة ١١٧/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م والذي ألغى تحصين قرار وزير الإدارة المحلية من المراجعة الإدارية أو القضائية فيما لو واجهت قرارات الوحدات المحلية اعتراضاً قانونياً من سلطة الرقابة، وبالتالي لم يعد قرار الوزير نهائياً ومُلزماً وغير قابل للمراجعة، وإنما يُرْفَع الأمر إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة للبت في الاعتراض ويكون قرارها مُلزماً. لكن يبقى التساؤل هل يعدّ اختصاص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بديلاً عن اللجوء إلى القضاء بأسلوب

الدعوى لحسم هذه المنازعات..؟ حيث أن الثابت أن قرارات الجمعية العمومية وإن كانت مُلزمة إلا أنها لا تحوز حجية الأمر المقضي به، كما أنه لا تتبع عند طرح المنازعة عليها إجراءات التقاضي وضماناته.

٣- عند مباشرة السلطة الوصائية لسلطة الحلول فإن هذه السلطة تتدخل في هذه الحالة بصفتها ممثلة للهيئة الخاضعة للرقابة، وتعمل باسمها، وبالتالي فإن ما تسببه من أضرار تلحق بالأفراد تتحمل الهيئة المحلية مسؤولية التعويض عن هذا العمل، هذه القاعدة المتبعة تمثل إجحافاً بحق الوحدات المحلية عبر تقرير مسؤولية الوحدة المحلية عن أعمال السلطة الوصائية، وبالتالي نهيب بالقضاء أخذ دوره في هذا الشأن عبر تقرير مسؤولية سلطات الوصاية في حالة الحلول غير القانوني، أو في حالة تعسف سلطة الوصاية في ممارسة صلاحيتها في نطاق الحلول.

٤- نهيب بمجلس الدولة السوري الأخذ بمزايا السياسة القضائية المتبعة لدى نظيره الفرنسي ولاسيما فيما يتعلق بالتعويض عن القرارات الإدارية الخاطئة، سواء كانت باطلة أم منعدمة، خاصة أن مجلس الدولة السوري يسير على قاعدة تتمثل بالقول إنَّ إلغاء القرار يعدُّ خير تعويض للمتضرر، بالإضافة إلى تفعيل دور الغرامة التهديدية استناداً إلى أن المشرع السوري نص عليها في المادة /٢١٤/ من القانون المدني وليس ثمة ما يمنع القاضي الإداري من تطبيق قواعد ونصوص القانون المدني، وفق ما استقر عليه اجتهاد مجلس الدولة.

٥- المشرع السوري أخذ بمبدأ عام في التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، بمعنى لا تسبب إلا بنص أو بأمر قضائي، لذلك نهيب بالمشرع السوري إعادة النظر في موضوع تسبب القرارات الإدارية أسوة بالمشرع الفرنسي، من خلال تبني مبدأ الشفافية والوضوح والابتعاد عن البيروقراطية، بالإضافة لوجود رقابة قضائية فعّالة، بحيث لا يقتصر دور القاضي على إلزام الإدارة بالتسبب كإجراء شكلي، بل أن يكون لهذا الالتزام مضمون محدد. وعلاوة على ذلك فإن فرض الالتزام بالتسبب يتطلب وجود إدارة تتبنى مبدأ الشفافية والوضوح وتتعد بنشاطها عن مبدأ السرية، مع وجود كما أشرنا رقابة قضائية فعّالة وقوية، وهذا الأمر لا شك أنه يسهم في تعديل العلاقة بين الإدارة والمواطن، فغني عن البيان أنها علاقة يشوبها الإحساس بالتبعية وعدم الثقة من جانب

المواطن، بمقابل الرغبة في السيطرة والتحكم من جانب الإدارة، فمن المرجح أن دور الشفافية سوف يعمل على تحويل هذه العلاقة إلى علاقة تناغم تقوم على دعائم الديمقراطية الإدارية التي تتيح فهم تصرفات الإدارة. بالنتيجة يعدّ تسبيب القرارات الإدارية ضماناً مهمّة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، الأمر الذي يجعل التسبيب عنصراً من العناصر الشكلية الجوهرية والذي يترتب على إغفالها بطلان القرار من الناحية الشكلية.

٦- هناك حالة من الغموض حول توزيع الأدوار بشكل واضح في عملية إبرام عقود الوحدات المحلية في سورية بين سلطتي التقرير والتنفيذ ناتجة عن عدم النص صراحة على توزيع المهام، ورغم القول إنّ ما يوازن هذا الأمر هو إشراف المجالس المحلية على عمل المكاتب التنفيذية ولاسيما فيما يتعلق بتصديق العقود، لكن حبذا لو يخطو المشرّع السوري خطوات المشرّع الفرنسي فيما يتعلق بتوزيع الاختصاص بشكل واضح بين سلطتي التقرير والتنفيذ.

٧- نهيب بالمشرّع السوري إعادة النظر في قانون الإدارة المحلية وذلك للتغلب على بعض الثغرات القانونية، إما لجهة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية لما لها من أثر واضح على تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية، أو لجهة تفعيل دور الرقابة القضائية عبر الاستفادة من تجارب دول عريقة في هذا السياق كفرنسا، ولا ندعو إلى نقل التجربة بحرفيتها، وإنما الاستفادة من نقاطها الإيجابية بما يتوافق مع ظروفنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يفهم من ذلك أنه دعوة للتخلي عن الرقابة الإدارية المركزية على أعمال ونشاطات السلطات المحلية لصالح الرقابة القضائية، خاصة أن هذا الأمر يعدّ ابتعاداً عن منطق العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وإنما غاية الأمر هو تفعيل دور الرقابة القضائية بما يتوافق مع الأسس والمبادئ الدستورية والقانونية، حتى نصل بتجربة الإدارة المحلية إلى مستوى من التنظيم والاستقلال يحقق أهداف وغايات اللامركزية الإدارية المحلية.

ولا أملك في نهاية هذا البحث إلا أن أقول:

الحمد لله عزَّ وجلَّ على إتمام هذه الرسالة، راجياً أن أكون قد وفقت في معالجة الموضوع الذي طرحته، ولا أدعي هنا أنني سددت أو قاربت، ولكن أفرغت الوسع، فإن أصبت فهو توفيق من الله، وإن أخطأت فهو من نفسي وجلَّ من لا يخطئ، وعملي المتواضع هذا ليس سوى خطوة أرجو أن تكون في الاتجاه الصحيح والله من وراء القصد.

وأختتم كلامي بقوله تعالى:

﴿وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى، وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَى﴾^[١١٥٧]

﴿وَمَا أُوتِيتُمْ مِّنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا﴾^[١١٥٨]

^{١١٥٧} سورة النجم- الآيات / ٣٩ - ٤٠ /
^{١١٥٨} سورة الإسراء- الآية / ٨٥ /

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

❖ المؤلفات العامة:

- (١) أبو العينين، محمد ماهر. (د.ت). اختصاص مجلس الدولة. القاهرة : مصر. دار الطباعة الحديثة.
- (٢) أبو المجد محمد، أشرف عبدالفتاح. (٢٠٠٥). موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية. (د.ن).
- (٣) أبودان، مايا محمد نزار. (٢٠١١). الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري. ط: ١. بيروت: لبنان. المؤسسة الحديثة للكتاب.
- (٤) أبوراس، محمد الشافعي. (٢٠١٠). القضاء الإداري. (د.ن).
- (٥) أبوراس، محمد الشافعي. (د.ت). القانون الإداري. (د.ن).
- (٦) أحمد، أحمد منازع علي. (٢٠١٢). ضوابط اختصاص القضاء الإداري. الرياض: السعودية. مكتبة القانون والاقتصاد.
- (٧) الأحمد، نجم. (٢٠٢٠/٢٠٢١). مبادئ القانون الإداري. دمشق: سورية. منشورات الجامعة الافتراضية السورية.
- (٨) بدران، محمد محمد. (١٩٩٣). رقابة القضاء على أعمال الإدارة. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- (٩) بدران، محمد محمد. (٢٠٠١). القانون الإداري. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- (١٠) بدير، علي محمد. البرزنجي، عصام عبدالوهاب. والسلامي، مهدي ياسين. (٢٠١١). مبادئ وأحكام القانون الإداري. القاهرة: مصر. العاتك لصناعة الكتاب.
- (١١) البرزنجي، عصام عبدالوهاب. (١٩٧١). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- (١٢) بركات، زين العابدين. (١٩٧٩). مبادئ القانون الإداري. دمشق: سورية. مطبعة رياض.
- (١٣) بسيوني، حسن السيد. (د.ت). دور القضاء في المنازعة الإدارية. القاهرة: مصر. عالم الكتب.
- (١٤) البشير، يوسف حسين محمد. (٢٠١١). مبادئ القانون الإداري. أم درمان: السودان.
- (١٥) البشير، يوسف حسين محمد. (٢٠٠٩). مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية. أم درمان: السودان.
- (١٦) بطيخ، محمد رمضان. (١٩٩٦). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

- ١٧) بعلي، محمد الصغير. (٢٠٠٥). الوجيز في المنازعات الإدارية. عنابة: الجزائر. دار العلوم للنشر والتوزيع.
- ١٨) البناء، محمود عاطف. (١٩٨٠). حدود سلطات الضبط الإداري. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ١٩) البناء، محمود عاطف. (١٩٨٤). الوسيط في القانون الإداري. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ٢٠) الجرف، طعيمة. (١٩٧٠). القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة. القاهرة: مصر. مكتبة القاهرة الحديثة.
- ٢١) الجرف، طعيمة. (١٩٧٦). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون. القاهرة: مصر. مكتبة القاهرة الحديثة.
- ٢٢) الجرف، طعيمة. (١٩٧٨). القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- ٢٣) جمال الدين، سامي. (٢٠١٠). قضاء الملازمة والسلطة التقديرية للإدارة. الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة.
- ٢٤) جمال الدين، سامي. (٢٠١٥). اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية. الإسكندرية: مصر. مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع.
- ٢٥) جمال الدين، سامي. (د.ت). الرقابة على أعمال الإدارة. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
- ٢٦) جنيح، محمد رضا. (٢٠٠٨). القانون الإداري. فنون للطباعة والنشر.
- ٢٧) الجهتي، عيد مسعود. (١٩٨٤). القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية. ط: ١. (د.ن).
- ٢٨) جورج فوديل، بيار دلفولفيه. (٢٠٠١). القانون الإداري. ط: ١. ج: ١. ترجمة منصور القاضي. بيروت: لبنان. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.
- ٢٩) جورج فوديل، بيار دلفولفيه. (٢٠٠٨). القانون الإداري. ط: ١. ج: ٢. ترجمة منصور القاضي. بيروت: لبنان. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.
- ٣٠) الحسين، محمد. نوح، مهند. (٢٠١١/٢٠١٢). القانون الإداري - عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق.
- ٣١) الحلو، ماجد راغب. (١٩٨٨). القضاء الإداري. الدار الجامعية.
- ٣٢) الحلو، ماجد راغب. (١٩٩٥). القضاء الإداري. الإسكندرية: مصر. دار المطبوعات الجامعية.
- ٣٣) الحلو، ماجد راغب. (١٩٩٦). القانون الإداري. بيروت: لبنان. دار المطبوعات الجامعية.
- ٣٤) الحلو، ماجد راغب. (٢٠٠٠). القانون الإداري. الإسكندرية: مصر. دار المطبوعات الجامعية.

- ٣٥) حمد، حمد عمر. (٢٠٠٣). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. ط: ١. الرياض: السعودية. أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية.
- ٣٦) الخاني، عبد الإله. (١٩٩١). القانون الإداري. مجلد: ٢. ط: ٢. دمشق: سورية. (د.ن.).
- ٣٧) رسلان، أنور أحمد. (٢٠٠٣). وسيط القضاء الإداري. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- ٣٨) زريق، برهان. (٢٠٠٤). نظرية فعل الغصب الاعتداء المادي في القانون الإداري. ط: ١. دمشق: سورية. المكتبة القانونية.
- ٣٩) زريق، برهان. (٢٠١٦). الرخصة في القانون الإداري. ط: ١. دمشق: سورية. (د.ن.).
- ٤٠) زريق، برهان. (٢٠١٦). السلطة الإدارية. ط: ١. دمشق: سورية. (د.ن.).
- ٤١) زريق، برهان. (٢٠١٦). القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة. ط: ١. دمشق: سورية. (د.ن.).
- ٤٢) السناري، محمد عبدالعال. (١٩٩٤). التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- ٤٣) السناري، محمد عبدالعال. (د.ت.). دعوى التعويض ودعوى الإلغاء - دراسة مقارنة. مطبعة الإسراء.
- ٤٤) السناري، محمد عبدالعال. (د.ت.). مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة. (د.ن.).
- ٤٥) السيوي، عمر محمد. (٢٠١٣). الوجيز في القضاء الإداري. بنغازي: ليبيا. دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع.
- ٤٦) الشرقاوي، سعاد. (١٩٧٢). المسؤولية الإدارية. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- ٤٧) الشرقاوي، عبدالفتاح محمد. (د.ت.). صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار الطعين. (د.ن.).
- ٤٨) شطناوي، علي خطار. (٢٠٠٨). القضاء الإداري. عمان: الأردن. دار الثقافة.
- ٤٩) شفيق، علي. (٢٠٠٢). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية. الرياض: السعودية. الإدارة العامة للطباعة والنشر. معهد الإدارة العامة.
- ٥٠) الشوبكي، عمر محمد مرشد. (٢٠٠١). رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنكلترا مع المقارنة بالنظام الأردني. ط: ١. عمان: الأردن. دار الثقافة.
- ٥١) شيحا، إبراهيم عبدالعزيز. (د.ت.). أصول القانون الإداري. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
- ٥٢) طلبة، عبدالله. (٢٠٠٣/٢٠٠٢). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. ط: ٧. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق.

- ٥٣) طلبة، عبدالله. (٢٠١٦/٢٠١٧). القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق.
- ٥٤) الطماوي، سليمان. (١٩٥٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ٥٥) الطماوي، سليمان. (١٩٦١). القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة. ط: ٣. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ٥٦) الطماوي، سليمان. (١٩٧٠). الوجيز في القضاء الإداري. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ٥٧) الطماوي، سليمان. (١٩٧٨). نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة". ط: ٣. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ٥٨) الطماوي، سليمان. (١٩٨٤). الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ٥٩) الطماوي، سليمان. (١٩٨٦). القضاء الإداري - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ٦٠) الطماوي، سليمان. (١٩٨٦). قضاء الإلغاء. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ٦١) الطماوي، سليمان. (١٩٩١). الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة. ط: ٥. مطبعة جامعة عين شمس.
- ٦٢) الطماوي، سليمان. (٢٠١٤). مبادئ القانون الإداري. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
- ٦٣) الظاهر، خالد خليل. (٢٠٠٩). القضاء الإداري. ط: ١. الرياض: السعودية. مكتبة القانون والاقتصاد.
- ٦٤) العبادي، محمد وليد. (٢٠٠٨). القضاء الإداري - شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها. ج: ٢. عمان: الأردن. دار الوراق للنشر.
- ٦٥) عبدالباسط، محمد فؤاد. (٢٠٠٥). القضاء الإداري. الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة.
- ٦٦) عبدالوهاب، محمد رفعت. (٢٠٠٢). مبادئ وأحكام القانون الإداري. الإسكندرية: مصر. دار المطبوعات الجامعية.
- ٦٧) عبدالوهاب، محمد رفعت. (٢٠٠٥). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات. ط: ١. الكتاب الثاني. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.
- ٦٨) عبدالوهاب، محمد رفعت. (٢٠٠٥). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. ط: ١. الكتاب الأول. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.
- ٦٩) عبدالوهاب، محمد رفعت. (٢٠٠٨). الإدارة العامة. الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة.

- ٧٠) عبد الوهاب، محمد رفعت. (٢٠١٢). النظرية العامة للقانون الإداري. الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة.
- ٧١) عبيد، عدنان عاجل. (٢٠١٨). أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون. المركز العربي للنشر والتوزيع.
- ٧٢) عبيد، منى حسين. وآخرون. (٢٠١٢). النظم الانتخابية في العالم. ط: ١. عمان: الأردن. مركز عمان للدراسات وحقوق الإنسان.
- ٧٣) عثمان، حسين عثمان محمد. (٢٠١٠). أصول القانون الإداري. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.
- ٧٤) عثمان، محمد فتوح محمد. (١٩٨٦). التفويض في الاختصاصات الإدارية. ط: ١. دار المنار.
- ٧٥) عفيفي، عفيفي كامل. (٢٠٠٢). الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية. القاهرة: مصر. دار الجامعيين.
- ٧٦) عمر، حمدي علي. (٢٠٠٣). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة - دراسة مقارنة. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- ٧٧) عوابدي، عمار. (١٩٩٨). نظرية المسؤولية الإدارية. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية.
- ٧٨) فوزي، صلاح الدين. (١٩٨٥). النظم والإجراءات الانتخابية - دراسة مقارنة. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- ٧٩) فوزي، صلاح الدين. (١٩٩٨). المبادئ العامة للقانون الإداري - دراسة مقارنة. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- ٨٠) قطيش، عبداللطيف. (٢٠١٣). الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق - دراسة مقارنة. ط: ١. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.
- ٨١) ليلة، محمد كامل. (١٩٦٨). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. بيروت: لبنان. دار النهضة العربية.
- ٨٢) مارسو لون، بروبير في، جي بريان. (١٩٨٤). أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي. ترجمة أحمد يسري. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
- ٨٣) محمد، علي عبدالفتاح. (٢٠٠٩). الوجيز في القضاء الإداري. الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة.
- ٨٤) المكاي، عاطف عبدالله. (٢٠١٥). التفويض الإداري. ط: ١. القاهرة: مصر. مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع.
- ٨٥) مهنا، محمد فؤاد. (١٩٦٧). القانون الإداري العربي. القاهرة: مصر. دار المعارف.

- ٨٦) مهنا، محمد فؤاد. (١٩٧٣). مبادئ وأحكام القانون الإداري. مؤسسة شباب الجامعة.
- ٨٧) موسى، مصطفى محمد. (١٩٩٢). التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. (د.ن).
- ٨٨) النادي، محمد فؤاد. (١٩٩٨). القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية. (د.ن).
- ٨٩) نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار. (٢٠١٨/٢٠١٩). القانون الإداري - المبادئ العامة. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق.
- ٩٠) نحيلي، سعيد. الحسن، عيسى. (٢٠٠٧). القانون الإداري - النشاط الإداري. حلب: سورية. منشورات جامعة حلب.
- ٩١) نحيلي، سعيد. (٢٠١٢/٢٠١٣). القانون الإداري - المبادئ العامة. ج: ١. حمص: سورية. منشورات جامعة البعث.
- ٩٢) نحيلي، سعيد. (٢٠٢١). القانون الإداري ٣. دمشق: سورية. منشورات الجامعة الافتراضية السورية.
- ٩٣) نوح، مهند. (٢٠١٨). القانون الإداري ٢. دمشق: سورية. منشورات الجامعة الافتراضية السورية.
- ٩٤) الوافي، سامي. (٢٠١٨). الوسيط في دعوى الإلغاء. ط: ١. برلين: ألمانيا. المركز الديمقراطي العربي.

❖ المؤلفات المتخصصة:

- ١) اسماعيل، محمد أحمد. (٢٠١٣). النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انكلترا. الإسكندرية: مصر. المكتب الجامعي الحديث.
- ٢) اسماعيل، محمد أحمد. (٢٠١٥). النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. الإسكندرية: مصر. المكتب الجامعي الحديث.
- ٣) الأيوبي، عزت حافظ. (د.ت). مبادئ في نظم الإدارة المحلية. بيروت: لبنان. دار الطلبة العرب.
- ٤) بدر، أحمد سلامة. (٢٠١٧). دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- ٥) بدران، محمد محمد. (١٩٨٦). الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
- ٦) بدران، محمد محمد. (١٩٩١). الحكم المحلي في المملكة المتحدة - دراسة تحليلية. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

- (٧) بربر، كامل.(١٩٩٦). نظم الإدارة المحلية. ط:١. بيروت: لبنان. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- (٨) بطيخ، رمضان محمد.(١٩٨٨). الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. الإمارات العربية المتحدة. مؤسسة العين للإعلان.
- (٩) البناء، محمود عاطف.(١٩٦٨). نظم الإدارة المحلية. ط:١. القاهرة: مصر. مكتبة القاهرة الحديثة.
- (١٠) التركي، عبدالرحمن جمعة إبراهيم.(٢٠١٧). رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية في التشريع الليبي. دار الجامعة الجديدة.
- (١١) الجندي، مصطفى.(١٩٧١). المرجع في الإدارة المحلية. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
- (١٢) حجازي، شادي محمد عرفة.(٢٠٢٠). التنظيم القانوني لقطاع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية. (د.ن).
- (١٣) حسين، مصطفى حسين.(د.ت). الإدارة المحلية المقارنة. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية.
- (١٤) الخلايلة، محمد علي.(٢٠٠٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية. الكرك: الأردن. دار رند للنشر والتوزيع.
- (١٥) الخلايلة، محمد علي.(٢٠١٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. ط:٢. عمان: الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- (١٦) خولاني، منار عبدالستار.(٢٠٠٧). الإدارة المحلية ومشكلاتها في سورية. دمشق: سورية. (د.ن).
- (١٧) رشيد، أحمد.(١٩٧٥). مقدمة في الإدارة المحلية. القاهرة: مصر. الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- (١٨) الزعبي، خالد سمارة.(١٩٩٢). تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية. ط:٣. عمان: الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- (١٩) السيد، هدى محمد عبدالرحمن.(٢٠١٨). كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي. الجيزة: مصر. مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع.
- (٢٠) شطناوي، علي خطار.(٢٠٠٧). الإدارة المحلية. ط:٢. عمان: الأردن. دار وائل للنشر والتوزيع.
- (٢١) شكري، فهمي محمود.(١٩٩٣). نظام الحكم المحلي في بريطانيا. دار الحكمة للطباعة والنشر والتوزيع.
- (٢٢) الشخيلي، عبد القادر.(١٩٨٣). نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. عمان: الأردن. المؤسسة العربية للدراسات.
- (٢٣) صابر، محي الدين.(١٩٨٨). الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية. المكتبة العصرية.

٢٤) صادق، صلاح.(١٩٧٧). الحكم المحلي في إنكلترا. ج:٢. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. موسوعة الحكم المحلي.

٢٥) صالح، محمود.(٢٠١٦). الوجيز في الإدارة المحلية. دمشق: سورية. (د.ن).

٢٦) الصاوي، علي.(١٩٩٥). الإدارة المحلية. القاهرة: مصر. مكتبة نهضة الشرق.

٢٧) طلبة، عبدالله.(٢٠١٧). الإدارة المحلية. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق.

٢٨) الطهراوي، هاني.(٢٠٠٤). قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. ط:١. عمان: الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع.

٢٩) العاني، علي حاتم عبد الحميد.(٢٠١٦). اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية. ط:١. عمان: الأردن. دار الأيام للنشر والتوزيع.

٣٠) العبادي، محمد وليد.(١٩٩٥). الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية. (د.ن).

٣١) عبدالله، سامن حسن نجم.(٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. ط:١. القاهرة: مصر. المركز القومي للإصدارات القانونية.

٣٢) العطار، فؤاد.(١٩٦٠). نظم الإدارة المحلية. القاهرة: مصر. مكتبة ومطبعة البابي.

٣٣) عفيفي، مصطفى.(٢٠٠٩). النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية. القاهرة: مصر. دار الكتب والوثائق القومية.

٣٤) عواضة، حسن محمد.(١٩٨٢). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. ط:١. بيروت: لبنان. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع

٣٥) فهمي، مصطفى أحمد.(١٩٧٠). العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة. المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

٣٦) المبيضين، صفوان. الطراونة، حسين. وعبدالهادي، توفيق.(٢٠١١). المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. عمان: الأردن. دار اليازوري العلمية للطباعة والنشر.

٣٧) محمد علي، محمد فرغلي.(١٩٩٨). نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

٣٨) مساعده، عبدالمهدي.(١٩٨٠). مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية. عمان: الأردن. منشورات وزارة الثقافة.

٣٩) المعاني، أيمن عودة.(٢٠١٠). الإدارة المحلية. (د.ن).

٤٠) النجار، زكي محمد.(١٩٩٥). الدستور والإدارة المحلية. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

٤١) نحيلي، سعيد. البحري، حسن. (٢٠٢١). الإدارة المحلية. دمشق: سورية. منشورات الجامعة الافتراضية السورية.

٤٢) نسيم، ماهر. (١٩٧٠). الحكم المحلي. دار الكرنك.

❖ الرسائل العلمية:

١) أبوفخر، مجدي منصور. (٢٠١٧). إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. دمشق: سورية.

٢) أسود، ياسين. (٢٠١٧). ضمانة حماية الحقوق والحريات العامة بين الرقابة الدستورية والرقابة القضائية. رسالة دكتوراه. جامعة أبوبكر بلقايد. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر.

٣) تمام، آمال يعيش. (٢٠١٢). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. رسالة دكتوراه. جامعة محمد خيضر بسكرة. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر.

٤) جيزة، عبدالمنعم عبدالعظيم. (١٩٧٠). آثار حكم الإلغاء في القانونين المصري والفرنسي - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. كلية الحقوق. القاهرة: مصر.

٥) الحسن، إبراهيم أحمد. (٢٠١٢). قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. دمشق: سورية.

٦) حمدي، عادل محمود. (١٩٧٣). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. كلية الحقوق. القاهرة: مصر.

٧) حميش، محمد. (٢٠١٨). سلطات القاضي الإداري في الدعوى الإدارية "دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. جامعة أي بكر بلقايد. كلية الحقوق والعلوم السياسية. تلمسان: الجزائر.

٨) خلاف، وردة. (٢٠١٤). الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري. رسالة دكتوراه. جامعة سطيف ٢. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر.

٩) خليفي، محمد. (٢٠١٦). الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة. رسالة دكتوراه. جامعة أبي بكر بلقايد. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر.

١٠) داهل، وافية. (٢٠١٨). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. رسالة دكتوراه. جامعة الحاج لخضر. كلية الحقوق والعلوم السياسية. باتنة: الجزائر.

١١) رسلان، زكريا محمود. (٢٠١١). إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري. رسالة دكتوراه. جامعة حلب. كلية الحقوق. حلب: سورية.

- ١٢) رمضان، محمد محمد إبراهيم. (١٩٧٣). الوصاية على الهيئات المحلية. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. كلية الحقوق. القاهرة: مصر.
- ١٣) زهير، محمد محسن محمد. (٢٠١٠). الرقابة على السلطات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. كلية الحقوق. القاهرة: مصر.
- ١٤) عبدالعال، محمد الديداموني محمد. (٢٠٠٧). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة المنصورة. كلية الحقوق.
- ١٥) عبدالمجيد، أنيس فوزي. (٢٠١٣). سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. دمشق: سورية.
- ١٦) عبدالهادي، بشار جميل يوسف. (١٩٧٩). التفويض في الاختصاص دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة عين شمس. القاهرة: مصر.
- ١٧) علوان، علي يوسف محمد. (٢٠٠٥). نفاذ القرارات الإدارية وسريتها بحق الأفراد. رسالة دكتوراه. جامعة عمان. عمان: الأردن.
- ١٨) العمري، محمد. (٢٠٢١). انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية. رسالة دكتوراه. جامعة أبي بكر بلقايد. كلية الحقوق والعلوم السياسية. تلمسان: الجزائر.
- ١٩) الغندور، محمد سعيد. (٢٠٢٠). الاتجاهات المتطورة لسلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. دمشق: سورية.
- ٢٠) قريطم، عيد. (٢٠١١). التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. دمشق: سورية.
- ٢١) كاشي، وسام فايز. (٢٠١٤). سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. دمشق: سورية.
- ٢٢) كسيرة، شفيقة. (٢٠١٥). الحماية القضائية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد في حالة الاعتداء المادي. رسالة دكتوراه. جامعة سطيف ٢. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر.
- ٢٣) لزرق، حبشي. (٢٠١٣). أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها. رسالة دكتوراه. جامعة أبي بكر بلقايد. كلية الحقوق والعلوم السياسية. تلمسان: الجزائر.
- ٢٤) محمد، رياض منلا. (٢٠٠٥). تجربة الإدارة المحلية في سورية الواقع والآفاق. رسالة دكتوراه. جامعة حلب. كلية الاقتصاد. حلب: سورية.
- ٢٥) مرشحة، عمار. (٢٠١٥). انعدام قرارات الاستملاك في سورية. رسالة دكتوراه. جامعة حلب. كلية الحقوق. حلب: سورية.

- ٢٦) مرعي، حسام الدين محمد مرسى. (٢٠٠٩). السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية. رسالة دكتوراه. جامعة الإسكندرية. كلية الحقوق. الإسكندرية: مصر.
- ٢٧) مزياني، فريدة. (٢٠٠٥). المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري. رسالة دكتوراه. جامعة منتوري. كلية الحقوق. قسنطينة: الجزائر.
- ٢٨) موساوي، راشدة. (٢٠٢١). إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ما بين الواقع والتحديات. رسالة دكتوراه. جامعة الشهيد حمه لخضر. كلية الحقوق والعلوم السياسية. الجزائر.
- ٢٩) ميخائيل، ظريف بطرس. (١٩٦٧). الحكم المحلي في إنكلترا. رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. كلية التجارة. القاهرة: مصر.
- ٣٠) نوح، مهند. (٢٠٠١). الإيجاب والقبول في العقد الإداري. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. كلية الحقوق. القاهرة: مصر.
- ٣١) الوكيل، محمد محمد مصطفى. (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. كلية الحقوق. القاهرة: مصر.
- ٣٢) يزيك، وسام بديع. (٢٠٢٢/٢٠٢١). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التنظيمية بين القضاء الدستوري والإداري - دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة دمشق. كلية الحقوق. دمشق: سورية.
- ٣٣) اسماعيل، شادي فؤاد. (٢٠١٣). الوائح التنفيذية والرقابة القضائية عليها - دراسة مقارنة. رسالة ماجستير. جامعة دمشق. كلية الحقوق. دمشق: سورية.

❖ الأبحاث والمقالات:

- ١) الأحمد، نجم. (٢٠١٠). الإدارة المحلية. الموسوعة القانونية المتخصصة. مج: ١. عدد: ١. دمشق: سورية. هيئة الموسوعة العربية.
- ٢) الأحمد، نجم. (٢٠١٣). المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. مج: ٢٩. عدد: ٢. دمشق: سورية.
- ٣) التركاوي، عمار. (٢٠٢١). نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. مج: ٣٧. عدد: ١. دمشق: سورية.
- ٤) التركاوي، عمار. (٢٠١٠). مبدأ المشروعية. الموسوعة القانونية المتخصصة. مج: ٦. عدد: ١. دمشق: سورية. هيئة الموسوعة العربية.

- ٥) جمال الدين، محمود سامي.(١٩٨٩). القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة. مجلة الشريعة والقانون. عدد: ٣. الإمارات العربية المتحدة.
- ٦) جمعة، وليد فاروق.(٢٠١٦). الضرر المستحق للتعويض في مجال المسؤولية الإدارية. المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية. ج: ١. عدد: ٨. القاهرة: مصر.
- ٧) الحاج، عثمان النور عثمان.(٢٠١٤، آب). رقابة القضاء على أعمال الإدارة. مجلة العدل. عدد: ٤٢. السنة السادسة عشرة. السودان.
- ٨) الحسان، عيد أحمد.(٢٠٠٧). حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة. مجلة علوم الشريعة والقانون. مج: ٣٤. عدد: ٢. عمان: الأردن. الجامعة الأردنية.
- ٩) الخلايلة، محمد علي.(٢٠١٢). أثر النظام الأنكلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري. مجلة علوم الشريعة والقانون. مجلد: ٣٩. عدد: ١. عمان: الأردن. الجامعة الأردنية.
- ١٠) درويش، محمد إبراهيم.(٢٠٠٩). الأسس الدستورية والقانونية للإدارة المحلية "نحو إدارة محلية كفء". مجلة مصر المعاصرة. مج: ١٠٠. عدد: ٤٩٦. القاهرة: مصر. الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع.
- ١١) الديب، فؤاد.(٢٠١٩). التكيف القانوني للمحافظات والمراكز في المملكة العربية السعودية. مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية. عدد: ٣. برلين: ألمانيا. المركز الديمقراطي العربي
- ١٢) ديفيليه، جاكليين مورون.(٢٠٠٧). النموذج الفرنسي للعدالة الإدارية. المجلة القانونية والقضائية. عدد: ١. الدوحة: قطر. مركز الدراسات القانونية والقضائية.
- ١٣) الديكان، بشاير غنام.(٢٠١٧، تشرين الثاني). تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية. عدد: ٤. السنة: ٥. عدد التسلسلي: ٢٠.
- ١٤) شطناوي، علي خطار.(١٩٩٩، شباط). دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار المطعون فيه. مجلة الشريعة والقانون. عدد: ١٢. جامعة الإمارات العربية المتحدة.
- ١٥) شطناوي، علي خطار.(٢٠٠٠). دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه. مجلة الشريعة والقانون. عدد: ١٣. جامعة الإمارات العربية المتحدة.
- ١٦) الشخيلي، عبدالرزاق إبراهيم.(٢٠٠٨). اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية "دراسة تحليلية". مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية. مجلد: ٥٢/١٤. جامعة بغداد. كلية الإدارة والاقتصاد.
- ١٧) صبيحة، محمدي.(٢٠١٦). طرق وأساليب تحسين الإدارة المحلية. مجلة الاقتصاد الجديد. مج: ١. عدد: ١٤. جامعة الجزائر.

- ١٨) عبدالمجيد، أنيس فورزي.(٢٠١٢). الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا. مجلة الشريعة والقانون. عدد: ٥٠. سنة: ٢٦. جامعة الإمارات العربية المتحدة.
- ١٩) العربي، بن شهرة.(٢٠١٦). الصور الحديثة للرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة. المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية. عدد: ١. الجزائر. معهد العلوم القانونية والإدارية.
- ٢٠) العطار، فؤاد.(١٩٦٦). نظرية اللامركزية الإقليمية. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. مجلد: ٨. عدد: ١. القاهرة: مصر. جامعة عين شمس. كلية الحقوق.
- ٢١) عطوة، أشرف حسين.(٢٠١٧). نظام الإدارة المحلية بين أسلوبى التنظيم الإداري. المجلة القانونية. مج: ٢. عدد: ٢. القاهرة: مصر. جامعة القاهرة.
- ٢٢) العيسى، ميثاق مناحي.(٢٠٢١). اللامركزية الإدارية وآليات تعزيزها في العراق. مجلة العلوم السياسية والقانون. مج: ٥. عدد: ٢٧. برلين: ألمانيا. المركز الديمقراطي العربي.
- ٢٣) غربي، أحسن.(٢٠٢٠). الرقابة على مداولات المجالس المحلية المنتخبة بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية. مجلة العلوم السياسية والقانونية. مج: ٤. عدد: ٢٢. برلين: ألمانيا. المركز الديمقراطي العربي.
- ٢٤) فهمي، مصطفى أبوزيد.(١٩٦١، حزيران). نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن. مجلة العلوم الإدارية. عدد: ١. سنة: ٣.
- ٢٥) نحيلي، سعيد.(٢٠١٧). الإدارة المحلية في سورية بين الواقع والآفاق. مركز دمشق للأبحاث والدراسات. دمشق: سورية.
- ٢٦) نوح، مهند.(٢٠٠٤). القاضي الإداري والأمر القضائي. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. مجلد: ٢٠. عدد: ٢. دمشق: سورية.
- ٢٧) ونوس، وسام.(٢٠١٩). الإشراف القضائي على انتخابات الإدارة المحلية في ظل الإصلاحات السياسية في سورية. مجلة جامعة البعث. مجلد: ٤١. عدد: ٣٥. حمص: سورية.

❖ المؤتمرات والندوات:

- ١) الزعبي، خالد سمارة.(٢٠٠٣). العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها. الملتقى العربي الأول. (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي). المنظمة العربية للتنمية الإدارية. سلطنة عمان.
- ٢) الطعمنة، محمد محمود.(٢٠٠٣). نظم الإدارة المحلية. الملتقى العربي الأول. (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي). المنظمة العربية للتنمية الإدارية. سلطنة عمان.

❖ الدساتير والقوانين:

- (١) الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣م.
- (٢) الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢م.
- (٣) القانون المدني السوري الصادر عام ١٩٤٩م.
- (٤) القانون رقم /١٥/ لعام ١٩٧١م قانون الإدارة المحلية في سورية.
- (٥) قانون الاستملاك في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣م
- (٦) المرسوم التشريعي رقم /١١/ تاريخ ٢٦/٢/١٩٨٦م المتضمن تفويض رئيس مجلس الوزراء بإصدار صكوك الاستملاك.
- (٧) القانون رقم /٢٧/ الصادر بتاريخ ٢٦/٣/٢٠٠١م. الذي نقلت بموجبه إلى وزارة الإدارة المحلية الاختصاصات التي كانت تمارسها وزارة الداخلية.
- (٨) المرسوم التشريعي رقم /٧١/ لعام ٢٠٠٣م المتعلق بمهام واختصاصات وزارة الإدارة المحلية السورية.
- (٩) القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤م قانون العاملين الأساسي في سورية.
- (١٠) المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥م المتعلق بتفويض الاختصاص في سورية.
- (١١) القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠٠٧م الخاص بموازانات المحافظات السنوية.
- (١٢) المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م المتضمن قانون الإدارة المحلية في سورية.
- (١٣) قانون الانتخابات العامة في سورية رقم /٥/ لعام ٢٠١٤م.
- (١٤) المرسوم التشريعي رقم /٢/ لعام ٢٠١٦م الخاص بتمديد مدة ولاية المجالس المحلية في سورية.
- (١٥) القانون رقم /٨/ لعام ٢٠١٦م الذي سُمح بموجبه لعسكري الجيش وقوى الأمن الداخلي بممارسة حق الانتخاب.
- (١٦) القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩م المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته في سورية.
- (١٧) القانون رقم /١٣/ لعام ٢٠٢٠م المتضمن تعديل بعض مواد المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م.
- (١٨) القانون المالي للوحدات الإدارية رقم /٣٧/ لعام ٢٠٢١م.

❖ القرارات والتعاميم:

- (١) بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم ٤٨/ب تاريخ ١٥/٥/١٩٨٤م المتضمن البيانات الهامة التي ينبغي أن يتضمنها ملف الاستملاك.
- (٢) التعميم الصادر عن مجلس محافظة دمشق رقم ١١٦/م.د تاريخ ٢٦/٧/٢٠٠٤م حول فرض رسم الخدمات.
- (٣) قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٤٢/ تاريخ ١١/١/٢٠١٢م المتضمن التعليمات التنفيذية للمرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١م.
- (٤) قرار مجلس الوزراء رقم (١٠/م.و) تاريخ ١٦/٤/٢٠١٤م حول ممارسة حق الانتخاب.
- (٥) القرار رقم ١٣/م.و الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٨/٣/٢٠٢٣م حول تعديل السقوف الواردة في الفقرة ج/ من المادة ٣/ من نظام العقود رقم ٥١/ لعام ٢٠٠٤م المتعلقة بالشراء المباشر.

❖ مجموعات الأحكام والاجتهادات القضائية:

- (١) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية ١٩٦٤/١٩٦٠.
- (٢) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٦٦م.
- (٣) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٦٧م.
- (٤) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٦٨م.
- (٥) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية ١٩٧٥/١٩٦٠.
- (٦) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٧٠م.
- (٧) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٧٤م.
- (٨) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٧٦م.
- (٩) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٧٧م.
- (١٠) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٨٤م.
- (١١) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٩٥م.
- (١٢) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ١٩٩٦م.
- (١٣) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة ٢٠٠٠م.
- (١٤) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية ٢٠٠٤/٢٠٠١.
- (١٥) مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية ٢٠٠٩/٢٠٠٥.

١٦) اجتهادات المحكمة الإدارية العليا خلال أربعين عاماً. مصباح نوري المهائني. ج ٣. مؤسسة النوري. دمشق. ٢٠٠٥م.

١٧) المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة. ٢٠١٦م.

١٨) المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ج ١. ط ١. ٢٠١٧م.

١٩) المجموعة الشاملة للأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة السوري. عمار مرشحة وآخرين. ٢٠١٨م.

٢٠) المجموعة الذهبية للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع. ج ٢. ٢٠٢٠م.

٢١) مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ج ١. ٢٠٢٢م.

٢٢) الاجتهادات الحديثة للهيئة العامة لمحكمة النقض. منشورات وزارة العدل. المعهد العالي للقضاء. ٢٠٢٠/٢٠٢١م.

❖ المواقع الإلكترونية:

- 1- <http://arab-ency.com.sy/law/detail/164987>
- 2- <http://arab-ency.com.sy/law/details/25913/6>
- 3- www.DCRS.SY
- 4- www.Labase-lextenso.fr
- 5- www.legifrance.gouv.fr
- 6- www.Uclg.org
- 7- www.Uclg-mewa.org

❖ **Livres généraux:**

- 1) Beaud, O. et autres. (2011). **Traite de Droit Administratif**. T1. Paris: France. Dalloz.
- 2) Benoit, Paul. (1968). **Droit Administratif Francais..** Paris: France. Dalloz.
- 3) Bergeal, C. Lenica, F. (2010). **Le Contentieux des marches publics le moniteur**. Paris: France.
- 4) Bonnard, P. (1943). **Precis de Droit Administratif**. 4 Ed. Paris: France.
- 5) Chapus, R. (1985). **Droit Administratif**. Paris: France.
- 6) Chapus, R. (1995). **Droit Administratif General**. T1. 9 Ed. Paris: France. Montchrestien.
- 7) De Laubadere, A. Gaudemet, Y. (2002). **Droit Administratif General**. 16 Ed. Paris: France. L.G.D.J.
- 8) De Laubadere, A. (1968). **Traite Elemetaire de Droit Administratif**. Paris: France.
- 9) De Laubadere, A. (1969). **Droit Administratif**. Paris: France.
- 10) De Laubadere, A. (1978). **Manuel de Droit Administratif**. Paris: France. L.G.D.J.
- 11) De Laubadere, A. (1999). **Traite de Droit Administratif**. T1. 17 Ed. Paris: France. L.G.D.J.
- 12) De Laubadere, A. Moderne, F. & Delvolve, P. (1984). **Traite des Contrats Administratifs**. T1. Paris: France. L.G.D.J.
- 13) De Laubadere, A. Venezia J. C. & Gaudemet, Y. (1999). **Traité de Droit Administratif**. T1. Paris: France. L.G.D.J.
- 14) Deviller, J. M. (1999). **Cours de Droit Administratif**. 6 Ed. Paris: France. Monthrestien.
- 15) Formery. S. L. (2015). **La Constitution Commentee**. 18 Ed. Paris: France.

- 16) Frier, P. L. & Petit, J. (2019). **Droit Administratif**. 12 Ed. Paris: France. Dalloz.
- 17) Hauriou, M. (2002). **Précis de Droit Administratif et de Droit Public**. 12 Ed. Paris: France. Dalloz.
- 18) Lachaume , J. F. (1997). **Les Grandes Decisions de la Jurisprudence, Droit Administratif**. Paris: France. P.U.F.
- 19) Lebreton, G. (2015). **Droit Administratif General**. 1 Ed. Paris: France. Dalloz.
- 20) Lombard, M. (2001). **Droit Administratif**. 4 Ed. Paris: France. Dalloz.
- 21) Long, M. et autres.(2015). **Les Grands Arrest de la Jurisprudence Administratif**. 20 Ed. Paris: France. Dalloz.
- 22) Michoud. (1974). **Etude Sur le Pouvoir Discreitionnaire de la l'administration**. Paris: France. R.G.A.
- 23) Olivier, G. (2002). **Institutions Administratives**. 4 Ed. Paris: France. L.G.D.J.
- 24) Peiser, G. (2014). **Droit Administratif General**. 26 Ed. Paris: France. Dalloz.
- 25) Richer, L. (2010). **Droit des Contrats Administratifs**. Paris: France. L.G.D.J.
- 26) Rivero, J. & Walline J. (2004). **Droit Administratif**. 20 Ed. Paris: France. Dalloz.
- 27) Rivero, J. (1990). **Droit Administratif**. 13 Ed. Paris: France. Dalloz.
- 28) Rousset, M. Rousset, O. (2004). **Droit Administratif, L'action Administratif**. T1. 2 Ed. Presses Universitaires De Grenoble.
- 29) Rousset, M. Rousset, O. (2004). **Droit Administratif. Le Contentieux Administratif**. T2. 2 Ed. Presses Universitaires De Grenoble.
- 30) Van long, A. et autres. (1999). **Dictionnare de Droit Administratif**. 2 Ed. Paris: France.

- 31) Vedel, G. & Delvolvé, P. (1995). **Droit Administratif**. T2. 12 Ed. Paris: France. P.U.F.
- 32) Vedel, G. & Delvolvé, P. (2001). **Droit Administratif**. Paris: France. press universitaires de France.
- 33) Vedel, G. (1968). **Droit Administratif**. Paris: France. L.G.D.J. Dalloz.
- 34) Vedel, G. (1982). **Droit Administratif**. Paris: France. P.U.F.
- 35) Walline, M. (1968). **Droit Administratif**. Paris: France.
- 36) Walline, M. (1970). **Precis de Droit Administratif**. T2. Paris: France. Montchrestien.

❖ Thèses:

- 1) Castagné, J. (1964). **le Contrôle Juridictionnel de la Légalité des Actes de la Police Administratif**. PHD. Faculté de droit et de science économiques. Bordeaux: France.
- 2) Sanchez, Youn.(2017). **Le role des juges dans le controle de l'activite administrative**. PHD. Universite d'orleans. France.

❖ Recherches et articles:

- 1) Baudu, A. (2023, févr.). Mutation(s) de la fiscalité locale française: évidences ou incertitudes. **Revue francaise de finances publiques**. n°161. RFFP 2023.
- 2) Cardinet, M. K. (2019, Mars). La responsabilité de l'administration fiscale à l'égard des collectivités locales. **Revue de droit public**. n°2. RDP 2019.
- 3) Chaltiel, F. (2022, août). Le Conseil d'État et le déferé-laïcité: une première application aux tenues de bain. **Petites affiches**. n°07-08. LPA 2022.

- 4) Cubaynes, C. (2021, sept.). L'ambivalence de la réforme de la fiscalité locale pour l'échelon départemental. **Revue française de finances publiques.** n°155. RFFP 2021.
- 5) Eisinger, T. (2022, sept.). Suppression des impôts locaux: au tour de la taxe foncière sur les propriétés bâties. **Revue française de finances publiques.** n°159. RFFP 2022.
- 6) Granero, A. (2017, janv.). Le juge administratif de l'élection et la sanction d'inéligibilité pour fraude électorale. **Revue de droit public.** n°1. RDP 2017.
- 7) Guigue, A. (2023, Mai). L'asymétrie des finances locales au Royaume-Uni. **Revue française de finances publiques.** n°162. RFFP 2023.
- 8) Jozefowicz, H. (2022, mai). Réflexion sur les mansuétudes du juge administratif en matière électorale. **Petites affiches.** n°05. LPA 2022.
- 9) Yoncourt, T. L. (2017, Nov.). Le contentieux administratif dans l'histoire du droit électoral local. **Revue de droit public.** n°6. RDP 2017.

❖ **Constitution, Réglementation et Textes:**

- 1) Constitution du 4 octobre 1958.
- 2) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- 3) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
- 4) Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.
- 5) Loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République
- 6) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
- 7) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

❖ المراجع باللغة الإنكليزية:

❖ **Books:**

- 1) Alder, J. (1994). **Constitutional & Administrative Law**. 2 Ed. London: UK. Macmillan Law Masters.
- 2) Alder, J. (2002). **General Principles of Constitutional and Administrative Law**. 4 Ed. London: UK. Palgrave Macmillan L.T.D.
- 3) Alder, J. (2015). **Constitutional & Administrative Law**. 10 Ed. London: UK. Macmillan education..
- 4) Bradley, W. (1988). **Constitutional and Administrative Law**. 10 Ed. London: UK. Longman. E.L.B.S..
- 5) Byrne, T. (1981). **Local Government in Britain**. 1 Ed. London: UK. Penguin Books.
- 6) Chandler, J. A. (2007). **Explaining Local Government**. 1 Ed. London: UK. Manchester University Press.
- 7) Colin, C. Mark, R. & Rachel, W. (2017). **Local Government in England**. London: UK. Palgrave macmillan.
- 8) Colin, T. Adam, T. (2007). **British Government and the Constitution**. 6 Ed. New York: USA. Cambridge University press.
- 9) Copus, C. Roberts, M. & Wall, R. (2017). **Local Government in England**. London: UK. Macmillan.
- 10) Cross, C. A. (1959). **Principals of Local Government**. London: UK.
- 11) David, W. Chris, G. (1994). **Local Government in the United Kingdom**. London: UK. Macmillan press L.T.D.
- 12) Hawke, N. (1998). **Introduction to Administrative Law**. London: UK. Cavendish Publishing Limited.
- 13) Hilaire, B. (2013). **Constitutional & Administrative law**. 10 Ed. New York: USA. Routledge.

- 14) Kiinnecke, M. (2007). **Tradition and Change in Administrative Law.** New York: USA. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- 15) Kunnecke, M. (2007). **Tradition and Change in Administrative Law.** New York: USA. Springer.
- 16) Le Sueur, A. (1999). **Principles of Public Law.** 2 Ed. London: UK. Cavendish publishing limited.
- 17) Pratchett L. Wilson D. (1996). **Local Democracy and Local Government.** London: UK. Macmillan Press LTD.
- 18) Punnett, R. M. (1978). **British Government and Politics.** 3 Ed. London: UK.
- 19) Rajasekhar, D. Devendra Babu, M. & Manjula R. (2018). **Decentralised Governance, Development Programmes and Elite capture.** New York: USA. Springer Nature Singapore Pte Ltd.
- 20) Rallings C. Thrasher, M. (2003). **Local Elections in Britain.** London: UK. the Taylor & Francis e-Library.
- 21) Richards, P. G.(1983). **The Local Government System.** 1 Ed. London: UK.
- 22) Smith, D. (1980). **Judicial Review of Administrative Action.** 4 Ed. London: UK. Stevens & Sons L.T.D.
- 23) Wilson, D. (1994). **Local Government in the United Kingdom.** London: UK. Macmillan.

❖ Thesis:

- 1) Owojaiye, G. S. (1981). **Comparative Public Administration: The Dynamics of Local Administrative Reform in Britain and Nigeria.** PHD. University of Bath. United Kingdom.

❖ Laws:

- 1) Local Government Act 1972.

Abstract

Administrative organization is a tool or means of public administration to achieve its multiple purposes efficiently and effectively, in order to reach a high level of economic and social development. The administrative organization takes two main forms throughout the country, namely: administrative centralization and administrative decentralization. The difference in choosing the appropriate administrative organization is due to the different political, economic and social systems, in addition to administrative reasons related to improving the performance of public utilities. It goes without saying that judicial oversight is an effective tool for the embodiment of the rule of law, and there is no doubt that judicial oversight over the actions of the local administration with its impartiality, objectivity and independence constitutes a strong guarantee and an important means for enforcing respect for the law, especially in order to ensure the principles of integrity, transparency and competition, and to correct imbalances administration, and ensuring adherence to the contents and requirements of the principle of legality. This study aimed to demonstrate the importance of judicial oversight in the field of administrative law in general, and in the scope of local administration in particular, by presenting and analyzing the constitutional and legal rules related to judicial oversight, whether through analyzing of legality, or the oversight of appropriateness, and taking note of the details of the discretionary power Which Granted to local administration units, with the aim of reaching a clear picture of the role of the judiciary oversight in bridging the gaps in political and administrative oversight. This study concluded with the importance of the judiciary and its prominent role in achieving social justice and consolidating reassurance in the hearts of citizens, especially by emphasizing that no action is immune from judicial oversight, and it is not permissible to argue with what it has ruled or to oppose the implementation of its rulings, especially since the judiciary expresses About an important equation whose pillars are: the right, the conscience of the people, and the authority of the state.

Keywords: Administrative Organization, Administrative Centralization, Administrative Decentralization, Local Administration, The Principle of Legality, Discretionary Power, Administrative Control, Administrative Regulations, Administrative Contracts.

**Syrian Arab Republic
Damascus University
Faculty of Law
Public Law Department**



Judicial Control over The Actions of The Local Administration

Comparative Study

A thesis submitted to obtain a Doctorate degree in Administrative and
Financial sciences - Department of Public Law

Preparation By
Anas Hasan Raad

Supervisor
Dr. Ammar AL- Terkawi
Public Law Professor
Faculty of Law - Damascus University

2023