



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

دور الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في ظل التوجهات الإصلاحية

دراسة مقارنة

رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

أحمد الخلف

إشراف الدكتور

عبد قريظم

المدرس في قسم القانون العام

جامعة دمشق - كلية الحقوق

دمشق 2024 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَلَقَدْ آتَيْنَا دَاوُودَ وَسُلَيْمَانَ عِلْمًا وَقَالَا الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي فَضَّلَنَا عَلَى كَثِيرٍ

مِّنْ عِبَادِهِ الْمُؤْمِنِينَ﴾ سورة النمل (١٥)

صلى الله عليه وسلم

الأمهات

إلى ملجأَي ومسندي بعد الله، إلى ضماد عثرتي .. **أبي العزيز**

إلى قرة عيني وخليلة فؤادي، إلى مُنْسة ابتسامتي .. **أمي الحبيبة**

إلى من اشْدُدْ بهم عَضْدي، إلى رداء قُوَّتي .. **إخوتي وأخواتي**

إلى خير من جادَّتْ بهم صدف الأزمان، إلى رفاق دربي .. **أصدقائي**

أهل بيوتي وأهل بيتي

الشكر والتقدير

بعد الحمد لله رب العالمين حمداً طيباً مباركاً لا منتهى لحدّه، والصلاة والسلام على أفضل الخلق وسيد المرسلين نبينا محمد ﷺ، وعلى آل بيته الطيبين الطاهرين، وأصحابه الغر الميامين.

لزام عليّ أن أوجه شكري بدايةً لمن خبرته فاضلاً بصدق المتابعة وإبداء الملاحظة، لمن أحاطني حظوة خاصة بما ينم عن نبيل خلقه وجيل علمه، فكان له الفضل الكبير في تقويم ما زلت به الأقاليم وما تاهت عنه خواطر الأذهان طيلة رحلة إعداد رسالتي.

أستاذي المشرف الدكتور عيد قريطم .. المدرس في قسم القانون العام

ولطالما الشكر حقاً، والحق واجب الرد إلى أهله، فليس لي من حيلة إلا أن أقر بالعرفان فأشكر وبالفضل أدعوا إلى الأستاذ في قسم القانون العام الدكتور سعيد نحيلي لما سيبيده من ملاحظات قيّمة أدّين لها بالرصانة في إمطة اللثام عمّا يعتري هذه الدراسة من قصور.

أستاذي الكريم ثمة رغبة تأخذ بناصية قلبي لئسّطر عجز كلماتي نظير جهودكم المضنية بتحكيم هذه الرسالة.

وبشكر تتزاحم الكلمات أن تؤتته حقه، أسجل عظيم تقديري وفائق امتناني إلى من تحمّل عبء المشاركة في لجنة الحكم على هذه الرسالة ليكون لي السبيل في سد خللها وتقويم مُعوجها. كيف لا؛ والحديث في علمه يطول ...!

أستاذنا الفاضل الدكتور عصام التكروري .. المدرس في قسم القانون العام

ولا يفوتني أن أقدم من الشكر أجزله ومن التقدير أعمقه إلى أساتذتي الأفاضل في كلية الحقوق بجامعة دمشق، ويحق لي أن أصطفي بالذكر منهم أساتذتي في قسم القانون العام لما لهم في النفس منزلة لا يُسعف المقام على ذكرها.

ومنه لابدّ للشكر أن يصل إلى زملائي الأعزاء ليكونوا مسك من نختم به كلمات شكرنا.

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
مقدمة	1
الفصل الأول	
الأصول النظرية لفكرة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية	
تمهيد وتقسيم	11
المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية	12
المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية	13
الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية	14
أولاً: الاتجاهات المختلفة في تعريف الرقابة الإدارية	18
ثانياً: خصائص الرقابة الإدارية	26
ثالثاً: طبيعة الرقابة الإدارية	30
الفرع الثاني: ذاتية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية	33
أولاً: التمييز بين الرقابة الإدارية وبين المفاهيم الأخرى المشابهة لها	33
ثانياً: التمييز بين الرقابة الإدارية وبين غيرها من أنواع الرقابة الأخرى	41
المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية ومسوغاتها	49
الفرع الأول: أهداف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية	50
أولاً: الأهداف السياسية	50
ثانياً: الأهداف القانونية	52
ثالثاً: الأهداف الإدارية	52
رابعاً: الأهداف المالية	54

56	الفرع الثاني: مسوغات الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
56	أولاً: كفالة احترام مبدأ المشروعية في مواجهة تصرفات الوحدات المحلية
58	ثانياً: حماية مصلحة الدولة وتأمين سياستها العامة
58	ثالثاً: المسوغات الوقائية للرقابة الإدارية
59	رابعاً: حماية مصالح الغير من تصرفات الوحدات المحلية
60	خامساً: إيجاد الحلول للمشكلات التي تواجه تطوير العمل المحلي
62	المبحث الثاني: التنظيم القانوني للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
63	المطلب الأول: مبدأ المشروعية كأساس للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
64	الفرع الأول: أسس الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في نطاق مبدأ المشروعية
64	أولاً: الأسس الإدارية للرقابة الإدارية
67	ثانياً: الأسس القانونية للرقابة الإدارية
73	الفرع الثاني: مبادئ الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
73	أولاً: المبادئ القانونية للرقابة الإدارية
77	ثانياً: المبادئ التنظيمية للرقابة الإدارية
81	المطلب الثاني: قيود الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
82	الفرع الأول: القيود الدستورية والتشريعية على الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
82	أولاً: القيود الدستورية على الرقابة الإدارية
89	ثانياً: القيود التشريعية على الرقابة الإدارية
99	الفرع الثاني: القيود الواردة على وسائل الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية وأهدافها
99	أولاً: القيود الواردة على وسائل الرقابة الإدارية
104	ثانياً: القيود الواردة على أهداف الرقابة الإدارية

الفصل الثاني

الإطار التطبيقي للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

108	تمهيد وتقسيم
109	المبحث الأول: وسائل الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
110	المطلب الأول: الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
111	الفرع الأول: اتجاهات العلاقة بين الرقابة الإدارية والاختصاصات المحلية
111	أولاً: الاتجاه التقليدي
120	ثانياً: الاتجاه الحديث
122	الفرع الثاني: الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
122	أولاً: الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية في التشريعات المقارنة
133	ثانياً: الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية في سورية
138	المطلب الثاني: الوسائل غير التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
139	الفرع الأول: الوسائل الوقائية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
139	أولاً: إبداء المشورة الإدارية للوحدات المحلية
140	ثانياً: الوصاية التقنية
142	الفرع الثاني: الوسائل التوجيهية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
142	أولاً: منح الإعانات المالية المركزية للوحدات المحلية
145	ثانياً: تنظيم الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي
149	المبحث الثاني: عقلنة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
150	المطلب الأول: عقلنة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في التشريعات المقارنة
151	الفرع الأول: ملامح عقلنة علاقة السلطة المركزية مع الوحدات المحلية في فرنسا

152	أولاً: مرحلة الرقابة الإدارية الشديدة قبل عام 1982
153	ثانياً: مرحلة الرقابة الإدارية المخففة بعد عام 1982
159	الفرع الثاني: التوجهات الجديدة للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في مصر
160	أولاً: نهائية قرارات المجالس المحلية
161	ثانياً: إرساء نظام العلاقة العمودية بين مجلس المحافظة وباقي المجالس الأخرى
161	ثالثاً: علاقة مجلس المحافظة مع السلطة المركزية
166	المطلب الثاني: التوجهات الإصلاحية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في سورية ...
167	الفرع الأول: واقع المجالس المحلية من زاوية العلاقة مع السلطة المركزية
167	أولاً: الإدارة المحلية في ظل دستور 1973 وقانون الإدارة المحلية رقم 15/ لعام 1971
171	ثانياً: الإدارة المحلية في ظل دستور 2012 وقانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 ...
189	الفرع الثاني: التوجهات الإصلاحية لإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية
191	الخاتمة
191	أولاً: النتائج
193	ثانياً: المقترحات
195	قائمة المراجع

الملخص

ينصرف المعنى القانوني لنظام اللامركزية المحلية إلى إقامة نوع من التوافق بين الاستقلالية الممنوحة لوحدات الإدارة المحلية في إدارة شؤونها المحلية بحرية ذاتية، والرقابة الإدارية التي تُمارس عليها من قبل السلطة المركزية باعتبار أنَّ المُشرِّع الوطني هو الذي يُنظم حدود العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية.

وقد ناقشت الدِّراسة مشكلة جوهرية تتعلق بمدى مساهمة الرقابة الإدارية في تعزيز الإصلاح الإداري لعمل الوحدات المحلية بحسبانها ركناً جوهرياً من أركان النظام اللامركزي المحلي يستحيل تطبيق اللامركزية الإدارية بدونها.

وتوصَّلت الدِّراسة إلى مقترحات عدَّة تُؤدي إلى تفعيل دور الرقابة الإدارية في إنجاح عملية الإصلاح الإداري بما يتوافق مع الأهداف التي حدَّدها المُشرِّع في قانون الإدارة المحلية، بحيث يتحول دور الرقابة المركزية من وظيفة زجرية إلى وظيفة تدعيم الموارد البشرية والمادية التي يتطلبها عمل المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية والذي يُفترض فيه أن يهدف من حيث النتيجة إلى تحقيق الأهداف العليا للدولة المتمثلة في تحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة، وتبسيط الإجراءات، وإدخال أساليب الإدارة الحديثة.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، السلطة المركزية، الوحدات المحلية، الرقابة الإدارية.

مقدمة

تُعد اللامركزية المحلية إحدى صور اللامركزية الإدارية بحسبانها واحداً من أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، لا بل واحداً من أكثر أساليب إدارة الخدمات العامة، بافتراضها تقوم على توزيع الصلاحيات الإدارية بين الدولة ممثلة بإداراتها المركزية ووحدات الإدارة المحلية ممثلة بالسلطات المحلية (مجالس الإدارة المحلية ومكاتبها التنفيذية)، ومن ثمّ السعي نحو إقامة نظام إداري مناسب وملائم (رشيد) في تحقيق التنمية المتوازنة إن كان على الصعيد الوطني أو على الصعيد المحلي.

انطلاقاً من ذلك، كان الاعتراف الدستوري والقانوني بالاستقلال الإداري والمالي لوحدات الإدارة المحلية بحسبان أنّ النهوض بالتنمية لا يُمكن أن يتحقق إلا من خلال مشاركة حقيقية فيما بين السلطة المركزية والوحدات المحلية.

بيد أنّ المشاركة الفاعلة لوحدات الإدارة المحلية في تنفيذ برامج التنمية، إنّما يتطلب بالضرورة منح تلك الوحدات صلاحيات واسعة في المجالين التنموي والخدمي، الأمر الذي يتطلب بدوره تدخل المُشرّع بهدف تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية كجهة رقابية على أعمال الوحدات المحلية، ذلك أنّ هذه الوحدات تعمل تحت إشراف السلطة المركزية وتمارس وظيفتها التنفيذية المتمثلة في إدارة المرافق العامة المحلية، على أنّ يكون عملها مقيداً بالأحكام القانونية النافذة في الدولة.

بعبارة أخرى؛ إنّ المجالس المحلية مهما توسعت صلاحياتها لا يُمكن أن تقوم مقام المُشرّع، بل هي لا تعدو أن تكون جزءاً من السلطة التنفيذية في الدولة ومعنية باحترام وتنفيذ قوانينها وأنظمتها.

ومن ثمّ فإنّ الأعمال التي تقوم بها السلطات المحلية بنوعيتها القانوني (قرارات بنوعيتها الفردية واللائحية، وعقود) والمادي، ينبغي أن تزان دوماً في ميزان المشروعية، تحت طائلة الاعتراض عليها وتعليق مفاعيلها القانونية على تصديق السلطات الرقابية المختصة والمحددة في القوانين النازمة لعملها.

ولئن كانت الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية - بافتراضها جزءاً من أعمال السلطة الإدارية العامة في الدولة - مصونة دستورياً، فإنّها لا تغني ولا يجب أن تحل محل الرقابة الإدارية التي يُمارسها أشخاص

السلطة التنفيذية المركزية، إذ أنَّ هذه الأخيرة هي المسؤول الأول والأخير عن السير المنتظم لسير المرافق العامة وتحمل المسؤوليات عن الأضرار التي تتسبب بها أي سلطة إدارية تعمل على إقليم الدولة سواءً أكانت سلطة مركزية أم سلطة محلية.

إضافة لذلك، فإنَّ هنالك إجماع فقهي على قيام علاقة حتمية بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية تتجسد في منح الأولى صلاحيات رقابية على الأخيرة وعلى أعمالها. وحيث أنَّ الباحث ينطلق في رسالته من هذه الحقيقة، إلا أنَّ المحل الرئيسي للمناقشة والتحليل العلمي الذين يتولاهما الباحث في رسالته، إنَّما يتمثل في رصد وتحليل الأسباب الموجبة للرقابة الإدارية المركزية على وحدات الإدارة المحلية وعلى أعمالها من جهة، ومن ثَمَّ تحليل جزئيات هذه الرقابة وتقييم مدى صلاحياتها في أيامنا هذه، أي في ظل التوجهات الإصلاحية التي تقوم بها دول عالمنا المعاصر، ومنها الجمهورية العربية السورية.

ويجدرُ التنويه في هذا السياق إلى أنَّ الرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية تُعد إحدى وسائل حماية مبدأ المشروعية في الدولة، ومن ثَمَّ فهي تلتنقي من هذه الناحية مع باقي صور الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وخاصة الرقابة السياسية والقضائية.

بيد أنَّه، ورغم أهمية أهداف الرقابة الإدارية المركزية على الهيئات المحلية وعلى أعمالها، فإنَّ هذا لا ينبغي أن يؤثر على توجه الدولة وسعيها سياسياً وتشريعياً وإدارياً إلى إيجاد وحدات إدارة محلية ذات ثقل في الهيكلية الإدارية للدولة. وإنَّ متابعة الباحث لسياسة الدولة من الناحية الإدارية جعلته يستنتج أنَّ هذه السياسة ماضية في طريقها نحو التحقيق، كيف لا؛ وقد وضعت الدولة برنامجاً مكثفاً للإصلاح الإداري، حيث تضمَّن هذا البرنامج إشارات واضحة إلى تعزيز دور المجتمع المحلي، ليس بجانبه الشعبي فحسب، بل بجانبه القانوني المتمثل في بناء وحدات إدارة محلية فعالة قانونياً وإدارياً ومالياً.

لهذه الأسباب اختار الباحث موضوع بحثه هذا.

إشكالية الدراسة

إيماناً بأنّ نظام الإدارة المحلية يُعد الركن الموازي لنظام الإدارة المركزية في الهيكلية الإدارية للدولة، بل أداة رئيسية في تحقيق التنمية بجميع أبعادها، فقد بات تطوير أداء المرافق العامة بالصورة التي تحاكي ما توصلت إليه الدول المتقدمة أمراً مصيرياً لا ينبغي تجاهله. إذ تقع على الدولة مسؤولية تقديم الخدمات الأساسية التقليدية والخدمات ما فوق الأساسية (ملاصح دول الرفاه الاجتماعي) بأبهى صورة ممكنة، وبالشكل الذي يحقق رضا المواطن متلقي الخدمة وطالبها، لاسيّما وأنّ هذا الرضا لن يتحقق إلا إذا استفاد المواطن من خدمات عامة ذات جودة عالية وتكلفة أقل ووقت أسرع، وهذا بدوره يتطلب بالضرورة تدخل من الهيئات الحاكمة - كل في مجال اختصاصه - للمبادرة في وضع خطة شفافة وفاعلة، ومن ثم وضع برنامج زمني يفيد البدء بالإجراءات التنفيذية الملائمة لتحقيق هذا الهدف الرفيع.

وإذا كان هذا هو الهدف البعيد للدولة، فإنّ تحقيقه يتطلب حتماً تعزيز دور الإدارة المحلية في ظل التوجهات الإصلاحية الجديدة، كما يتطلب العمل الدؤوب لإزالة أية صعوبات تعترض ذلك.

والسؤال الرئيس الذي تدور حوله إشكالية هذه الدراسة يتجلى في مدى صلاحية الدور الذي تمارسه السلطة المركزية على وحدات الإدارة المحلية؟ وفيما إذا كان ينتج إدارة محلية فاعلة وقادرة على إنجاز ما أراده المشرّع؟

وينبثق عن هذا السؤال الرئيسي التساؤلات الفرعية الآتية:

1. ما المقصود بفكرة الرقابة الإدارية؟ وما هي أهدافها؟ وما هي المسوغات النظرية والعملية

التي تبرر وجودها؟ وما علاقة هذه الصورة من صور الرقابة مقارنة مع الصور الأخرى للرقابة على عمل الوحدات المحلية؟

2. هل تصلح الآليات القانونية السائدة في التشريعات أن تكون منطلقاً نحو تفعيل دورها في

الارتقاء بواقع الإدارة المحلية؟ وما مدى إمكانية تصويب التصرفات اللامشروعة للعمل المحلي بواسطة

آلية إدارية ودية تحكمها قيود ومبادئ عدّة؟

3. إزاء وجود تطبيقات مختلفة لرقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية في الدول المقارنة: فأى منها يتناسب مع التوجهات الإصلاحية التي أعلنت عنها الدولة، ومنها توجهها في تعزيز عمل الهيئات المحلية؟

4. ما هي الآفاق المستقبلية للرقابة الإدارية المركزية على عمل الوحدات المحلية؟ وهل يمكن التسليم بمفهوم الرقابة الإدارية الزجرية مثلما هو قائم في التشريعات السورية؟

5. هل يمكن التسليم بمضمون الحكم الرشيد فيما يتعلق بضبط العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية ضمن رؤية استراتيجية جديدة من شأنها إعداد هياكل إدارية متطورة وناظمة لتسيير الشأن العام المحلي؟

هذا ما سنحاول الإجابة عنه في ثنايا بحثنا هذا.

هدف الدراسة

لكل دراسة أو بحث هدف علمي أو أهداف يسعى الباحث إلى تحقيقها من خلال اهتمامه بالظاهرة المدروسة، وعليه تهدف هذه الدراسة إلى التعريف بماهية الرقابة الإدارية وتقييم مدى صلاحيتها بصورها الحالية لأن تكون وسيلة فعالة للارتقاء بأداء الهيئات المحلية.

أهمية الدراسة

تأتي أهمية هذه الدراسة من خلال التحولات والتوجهات التي تصب في مجال الإصلاحات الإدارية والتي جعلت إصلاح الوحدات المحلية من أكبر الأهداف التي تعمل الدولة على تحقيقها، ذلك أن نجاح الدولة متوقف على نجاح إدارتها المحلية، ونجاح هذه الأخيرة لن يأتي إلا من خلال تحسين علاقة السلطة المركزية مع المجالس المحلية والمساهمة في دعمها للارتقاء بمستوى أدائها، وليس الاقتصار على الرقابة العلاجية ذات الطابع الزجري.

وهذا بدوره يتطلب تكييف الرقابة الإدارية بالشكل الذي يخدم متطلبات العمل المحلي انطلاقاً من عدم إمكانية إلغاء دور الرقابة الإدارية لصالح تعزيز الاستقلالية المطلقة للوحدات المحلية لما في ذلك من انتقاص من نظام الإدارة المحلية نفسه باعتبار أن وجود مؤسسة الرقابة الإدارية ضرورة لا غنى عنها للنهوض بواقع الإدارة المحلية والاستجابة لمتطلبات المواطنين الخدمية.

من هنا تظهر أهمية الدراسة ومدى الحاجة لها في الوقت الراهن من أجل الوصول إلى واقع أفضل ممّا هو عليه الحال لاسيّما وأننا نراهن على الخطوات الإصلاحية التي بدأت الدولة بخطوها.

الدراسات السابقة

ثمّة العديد من الدراسات الأكاديمية والمتخصصة التي تناولت فكرة الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية، حيث جاءت هذه الدراسات متنوعة بين الدراسات الأجنبية والعربية. وقد تمّ التركيز من قبل الباحث على الدراسات الحديثة التي جاءت خلال فترة زمنية ليست ببعيدة، إذ سيتم عرضها ابتداءً من الدراسات الأجنبية ومن ثمّ عرض الدراسات العربية وصولاً إلى بيان كيفية الاستفادة منها في معرض الدراسة الحالية، وذلك وفق الآتي:

1. دراسة للباحث **Landry Tsimi** بعنوان: "L'autonomie Administrative et financière

des Collectivités territoriales décentralisées: l'exemple du Cameroun" والاستقلال الإداري والمالي للجماعات الإقليمية اللامركزية: حالة الكامبيرون. رسالة دكتوراه - جامعة باريس - فرنسا - سنة 2010. تطرقت الدراسة إلى تقييم حجم الاستقلال النسبي للوحدات المحلية الذي يكون من خلال مفردات الاستقلال الإداري والمالي، ووجوب تفعيل الاستقلال الإداري عبر إيجاد آلية ضامنة لاستقلال أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الوحدات المحلية مع وجوب ضمان الاستقلال المالي من خلال دعم الموارد المالية الذاتية للوحدات المحلية. وتناولت الدراسة أيضاً متطلبات تعزيز وتوسيع حجم الموارد المالية للوحدات المحلية.

وهذه الدراسة كما هو ظاهر من عنوانها تُركز على حالة دولة الكامبيرون - إحدى المستعمرات الفرنسية -، أمّا موضوعياً فركزت الدراسة على دراسة واقع الجماعات المحلية إدارياً ومالياً، في حين أنّ الدراسة الراهنة

التي يتولاها الباحث تذهب إلى التركيز على ضرورة تغيير دور السلطة الرقابية المركزية على المحليات من رقابة علاجية زجرية إلى رقابة تمكينية انطلاقاً من حقيقة دور المحليات المحوري في إنجاز عملية التنمية المستدامة والمتوازنة بافتراضها أحد الأهداف العليا للدولة.

2. دراسة للباحثة **Laetitia Janicot** بعنوان: "Le Contrôle de l'Etat sur les Collectivités territoriales, Administratifs Aspects"

بحث متخصص منشور في مجلة بيمونتي للعلوم الإدارية - إيطاليا - سنة 2022.

عالجت الدراسة وسائل الرقابة على الوحدات المحلية، والجوانب الإدارية والقانونية للرقابة الإدارية، وتوصلت إلى وجوب حصر وسائل الرقابة الإدارية ضمن إطار مبدأ المشروعية، على أن تكون من صلاحية القضاء الإداري في فرنسا دون أي دور للمحافظ.

ومقارنة مع هذا البحث فإن موضوع رسالتنا يركز على الربط بين إجراءات الإصلاح الإداري الكلية على مستوى الدولة وإجراءات إصلاح عمل الإدارات المحلية وذلك بالتركيز على تحديد الدور الصحيح لسلطات الرقابة المركزية في علاقتها مع السلطات المحلية وبخاصة في سورية.

3. دراسة للباحثة **Mathilde Kernéis-Cardinet** بعنوان: "Tutelle" - الوصاية. بحث

متخصص منشور في معجم الإدارة العامة - فرنسا - سنة 2014.

تطرقت الدراسة لمفهوم الرقابة الإدارية في إطار الإدارة المحلية لاسيماً بعد أن تطورت في فرنسا وأصبحت جميع تصرفات السلطات المحلية قابلة للتنفيذ مباشرة. كما تناولت الدراسة بيان الطبيعة القانونية لرقابة السلطة المركزية والتي اقتصر على نواحي المشروعية دون الملاءمة.

4. دراسة للباحث **Marc Gjidara** بعنوان: "Le Contrôle des actes des autorités locales par les tribunaux Administratifs en France"

بحث متخصص منشور في مجلة كلية الحقوق في سبليت - كرواتيا - سنة 2010.

وقد ركز الباحث على شرح محتوى الرقابة القضائية على أعمال السلطات المحلية في فرنسا، الأمر الذي تمّ عرضه في رسالتنا هذه وتحليل الأسباب الموجبة لهذا النوع من الرقابة ودورها في تعزيز استقلالية وحدات الإدارة المحلية.

كما ركز الكاتب على شرح الرقابة الإدارية في ضوء قانون حقوق وحريات الوحدات المحلية رقم 213/ لعام 1982 في فرنسا، لاسيّما رقابة السلطة المركزية على قرارات الوحدات المحلية، كما تضمنت الدراسة الإشارة إلى نفاذ قرارات السلطات المحلية، مع ضرورة إحالة بعض أنواع القرارات التي تتخذها إلى ممثل الدولة، والذي بدوره يُمكن له إحالتها إلى القضاء في حال عدم مشروعيتها.

5. دراسة للباحثة انتصار شلال مارد بعنوان: "الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية". رسالة دكتوراه - جامعة النهرين - العراق - سنة 2008.

عمدت هذه الدراسة إلى تحديد ماهية اللامركزية الإدارية الإقليمية من خلال بيان مفهومها وأنواعها ومسوغاتها، ومن ثمّ العلاقة بين اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية، وذهبت الدراسة إلى أنّ النظام السياسي يحدد الشكل العام للتنظيم الإداري، حيث يعتبر التنظيم الإداري من النظام السياسي بمثابة الفرع من الأصل، ولذلك من الطبيعي أن يكون منسجماً مع أهدافه ومصالحه. كما تناولت الدراسة الرقابة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية ضمن إطار علاقة السلطة المركزية بالمحليّات. وأبرز ما توصلت إليه الدراسة هو ضرورة الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية وفق الضوابط القانونية والإدارية السليمة، وتعزيز المنظومة التشريعية الخاصة بتطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية لاسيّما المنظومة القانونية الخاصة برقابة الحكومة المركزية.

6. دراسة للباحث إبراهيم عدنان علي بعنوان: "علاقة السلطة المركزية بالمحليّات في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة (دراسة مقارنة)". رسالة ماجستير - جامعة دمشق - سورية - سنة 2020.

وقد تضمنت الدراسة البحث في الاستقلال النسبي لوحدات الإدارة المحلية دستورياً وتشريعياً، ومن ثمّ تناولت الدراسة الإطار التطبيقي لعلاقة السلطة المركزية بالوحدات المحلية عبر البحث في التنظيم التقليدي

للعلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وأورد الباحث إشارات حول التنظيم الحديث للعلاقة في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة، وتوصلت إلى عدّة نتائج ومقترحات تمّ اعتماد جزءاً منها وتحليل ما يُمكن اعتماده في رسالتنا هذه.

7. دراسة للباحث **مصطفى حميد عبدالله الشافعي** بعنوان: "التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية". رسالة ماجستير - جامعة الإسكندرية - مصر - سنة 2018.

تعرضت الدراسة إلى مفهوم الرقابة الإدارية، ومن ثمّ حدود سلطات الحكومة المركزية في مواجهة الإدارة المحلية، كما تناولت الدراسة الوضع القانوني للإدارة المحلية في علاقتها بالسلطة المركزية، وأبرز ما توصلت إليه الدراسة حول الرقابة الإدارية هو ضرورة تخصيص جهة طعن واحدة بالنسبة إلى الأعمال والقرارات المخالفة للقانون والتي تصدرها أو تعمل بها مجالس المحافظات. وأن تكون وجهة الطعن هي القضاء.

أمّا دراستنا الحالية فقد عملت على توظيف الدراسات السابقة في سبيل الإجابة العلمية عن مشكلة البحث، وتأمين تغطية علمية شاملة لجميع جوانبه، فضلاً عن البحث في التطبيقات العملية للرقابة الإدارية في تشريعات الدول محل المقارنة، حيث استفادت دراستنا من جميع الدراسات السابقة في نطاق التأصيل النظري للرقابة الإدارية على الوحدات المحلية، كما تمّ اعتماد بعض نتائجها لدى دراستنا للجوانب التطبيقية.

منهج الدراسة

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على جمع المعلومات من الأبحاث والكتب والمؤلفات المتعلقة بالموضوع محل الدراسة، ومن ثمّ استقراء النصوص القانونية ذات الصلة وتحليلها بغية الخروج بنتائج وتوصيات تلامس متطلبات الواقع الإصلاحي الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه.

فضلاً عن أنّ هذه الدراسة تتطلب في الآن ذاته إجراء دراسة مقارنة مع تجارب أخرى من القانون المقارن في كل من فرنسا ومصر، حيث تمّ التركيز على هذه الأنظمة بصفتها أنظمة متميزة يُمكن أن نحقق الفائدة منها في تقويم تجربة المشرّع السوري في هذا الصّدّد، معززين ذلك بالاجتهادات القضائية والآراء الفقهية بالإضافة إلى التطبيقات العملية أينما لزم الأمر.

خطة الدراسة

للإجابة على التساؤلات السابق طرحها اتبع الباحث التقسيم اللاتيني الثنائي، حيث تم تقسيم الموضوع إلى فصلين، وتم توزيع الدراسة في كل منهما إلى مبحثين، وكل مبحث منهما ينقسم إلى مطلبين، يلي ذلك خاتمة تتضمن أهم النتائج والمقترحات، وهذا على النحو الآتي:

الفصل الأول: الأصول النظرية لفكرة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية ومسوغاتها.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المطلب الأول: مبدأ المشروعية كأساس للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المطلب الثاني: قيود الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

الفصل الثاني: الإطار التطبيقي للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المبحث الأول: وسائل الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المطلب الأول: الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المطلب الثاني: الوسائل غير التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المبحث الثاني: عقلنة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

المطلب الأول: عقلنة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في التشريعات المقارنة.

المطلب الثاني: التوجهات الإصلاحية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في سورية.

الخاتمة:

أولاً: النتائج.

ثانياً: المقترحات.

الفصل الأول

الأصول النظرية لفكرة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

تمهيد وتقسيم:

يُعد أسلوب اللامركزية الإدارية المحلية أهم أساليب التنظيم الإداري الحديث نظراً لما يتضمنه من مزايا عدّة لا مجال للمجادلة فيها. ولعل توجه أغلب دول عالمنا المعاصر - إن لم نقل جميعها - للعمل بهذا الأسلوب على صعيد التنظيم الإداري هو خير دليل على أهميته وعلى فاعليته أيضاً.

أمّا أهمية هذا الأسلوب فتأتي من خلال توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات إدارية محلية لها شخصية اعتبارية (معنوية) مستقلة تخضع في مباشرة اختصاصاتها لإشراف السلطة المركزية ومراقبتها.

بينما نجاح فاعليته فينعقد على تحقيق التوازن بين الاستقلالية المقررة لتلك الأشخاص المحلية وبين الرقابة الإدارية الممارسة عليها، ذلك أن رجحان الاستقلالية يشكل تهديداً لوحدة الدولة وسلامتها، في حين يترتب على رجحان الرقابة الإدارية تشويه طبيعة نظام اللامركزية المحلية برمته وتحويله من الناحية التطبيقية إلى نظام مركزي بامتياز.

وهنا سنحاول من خلال الفصل الأول تأصيل فكرة الرقابة الإدارية في إطارها النظري عبر دراستها دراسة معمقة بحيث يتم استعراض كافة تفاصيلها النظرية من جميع النواحي، إذ سيقوم الباحث بدراسة ماهية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية ومن ثم دراسة تنظيمها القانوني، وذلك من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

المبحث الثاني: التنظيم القانوني للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

المبحث الأول

ماهية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

تتمتع أشخاص اللامركزية المحلية بالاستقلالية النسبية من خلال الاعتراف لها بالشخصية القانونية التي تخولها إدارة اختصاصاتها المحلية بمسؤولية ذاتية، أي تخولها حرية اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات اللازمة ضمن إطار الاختصاصات المنوطة بها قانوناً.

وكلما اتسعت استقلالية الوحدات المحلية في هذا المجال كلما تركز تطبيق مبدأ اللامركزية المحلية بشكله الفعلي، بيد أن هذا الاتساع يجب أن يبقى محدوداً بالشكل الذي لا تتحول به وحدات الإدارة المحلية إلى وحدات سياسية.

وعلى ذلك أقرت مبادئ ومسلمات نظام اللامركزية المحلية بضبط استقلالية وحدات الإدارة المحلية عبر إخضاعها لرقابة إدارية تُمارسها سلطة مركزية على أعمال الوحدات المحلية بافتراضها وحدات تُمارس جزءاً مهماً من النشاط الإداري للدولة.

ونظراً لأهمية الرقابة الإدارية في ضبط استقلالية الهيئات المحلية، فإننا سنقوم في هذا المبحث بدراسة ماهية هذه الرقابة بغية إيضاح مدلولها بشكل دقيق، ومن ثم دراسة أهدافها ومسوغاتها. وسيكون ذلك من خلال المطالبين الآتين:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية ومسوغاتها

المطلب الأول

مفهوم الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

يُعد الاستقلال الإداري والمالي لوحدات الإدارة المحلية أحد أهم الأركان التي يقوم عليها نظام اللامركزية المحلية، وهذا الاستقلال ليس منحة من السلطة المركزية، بقدر ما هو استقلال أصيل مصدره القانون أو الدستور في بعض الحالات⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أنَّ استقلال الأشخاص المحلية عن السلطة المركزية هو استقلال أصيل كفلته تشريعات الدولة على اختلاف مصادرها القانونية أو الدستورية، إلا أنَّ هذا لا ينفي وجود آليات قانونية تحكم بين السلطتين المركزية والمحلية.

فالوحدات المحلية يجب أن تُمارس اختصاصاتها أو سلطاتها المخولة لها قانوناً تحت رقابة وإشراف الإدارة المركزية، وهو ما يُعرف في نطاق أدبيات الإدارة المحلية باسم الرقابة الإدارية La Contrôle Administrative أو الوصاية الإدارية La Tutelle Administrative⁽²⁾.

ولا غرابة في ذلك، فالرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطات المركزية على الوحدات الإدارية المحلية تُعد ضرورةً حتمية يستلزم وجودها نظام اللامركزية المحلية. لذلك، سنتناول في هذا المطلب دراسة مفهوم الرقابة الإدارية، وذلك بالتطرق لتعريفها وبيان ذاتيتها، وهذا ما سيكون من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

الفرع الثاني: ذاتية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

(1) د. ليلو، مازن راضي. (2008). القانون الإداري. منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك. ص: 42.

(2) Waline, J. (2018). Droit administratif. 27éd. Paris. Dalloz. P: 79.

الفرع الأول

تعريف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

قبل الشروع في تعريف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية تفرض علينا الدراسة بدايةً - ولرفع كل لبس - التفريق بين مصطلحين مختلفين وهما: الوصاية الإدارية والرقابة الإدارية، لاسيما أنَّ الفقه المتخصص اختلف كثيراً في استعمال هذين المصطلحين، فتارةً يتم استعمال مصطلح الوصاية الإدارية، وتارةً أخرى يتم استعمال مصطلح الرقابة الإدارية.

وبعطف النظر إلى المؤلفات الفرنسية المتخصصة يبدو من الناحية النظرية أنَّ مصطلح الوصاية الإدارية هو ترجمة حرفية للاصطلاح الفرنسي La Tutelle Administrative⁽³⁾، في حين تستخدم الوصاية من الناحية التطبيقية في نطاق القانون الخاص⁽⁴⁾.

أمَّا مصطلح الرقابة الإدارية فهو ثابت في نطاق القانون الإداري عموماً والإدارة المحلية خصوصاً، إذ يتعلق بهيئات محلية مستقلة بذاتها تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة الإدارية المركزية بغية تحقيق المصلحة العامة.

من هذا المنطلق ذهب غالبية الفقه الإداري إلى ترجيح استعمال مصطلح الرقابة الإدارية عوضاً عن مصطلح الوصاية الإدارية⁽⁵⁾، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أنَّ مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجدر على وصف العلاقة بين الإدارة المركزية والهيئات اللامركزية المحلية، لكونها وسيلة فنية تقوم على أساس وفي إطار حماية المصلحة العليا للدولة سواءً منها المصلحة السياسية أم الإدارية.

(3) د. أبو راس، محمد الشافعي. (د. ت.). القانون الإداري. مصر. جامعة بنها. ص: 167.

(4) تعني الوصاية في نطاق القانون الخاص حماية الأشخاص فاقدو الأهلية أو ناقصوها، وفي ذلك جاءت المادة 49/ من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84/ لعام 1949 على أنه: "يخضع فاقدو الأهلية، وناقصوها، بحسب الأحوال، لأحكام الولاية، أو الوصاية، أو القوامة، بالشروط وفقاً للقواعد المقررة بالقانون".

(5) د. شطناوي، علي خطار. (2002). الإدارة المحلية. ط: 1. عمان. دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع. ص: 73.

هذا - وفي عكس الاتجاه السابق - هناك فريق آخر من الفقه يتجه نحو استخدام مصطلح الوصاية

الإدارية، مستنداً بذلك إلى أنَّ هذا المصطلح هو الترجمة الصحيحة للاصطلاح الفرنسي La Tutelle Administrative، ثمَّ إنَّ لهذا الاصطلاح مدلوله الخاص والمستقر في نطاق القانون الإداري العام وهو بعيد كل البعد عن مفهوم الوصاية المقررة في القانون المدني. وأضافوا بالقول: إنَّ لفظ الرقابة يتعلق بمفهوم السلطة الرئاسية المعروفة في نظام المركزية الإدارية، لذلك لا محل له في نظام اللامركزية المحلية⁽⁶⁾.

وبناءً عليه، عمدوا إلى استخدام مصطلح الوصاية الإدارية بدلاً عن مصطلح الرقابة الإدارية، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال تعريفهم للوصاية بأنها: "هي ممارسة الدولة للرقابة على الهيئات اللامركزية"⁽⁷⁾. وإزاء هذا الاختلاف البين بين الفريقين، ثمةً فرقاً جوهرياً بين نظام الوصاية والرقابة وخاصة من حيث الجهة المشمولة به والهدف منه⁽⁸⁾.

فالوصاية تقع على شخص طبيعي (قاصر) لا يملك أهلية التصرف القانوني، بينما الرقابة التي تباشرها الإدارة المركزية تقع على أشخاص قانونية كاملة الأهلية تملك إجراء التصرفات القانونية بنفسها. أمّا من حيث الهدف المقصود، فإنَّ الوصاية يُقصد بها حماية القاصر نفسه في إدارة أمواله ومصالحه، بينما يُقصد بالرقابة الإدارية حماية المصلحة العامة والتي تتمثل بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الوحدات المحلية بحد ذاتها بالإضافة إلى مصلحة الأفراد أو المواطنين.

ولطالما كان الفرق على هذه الحال، يرى الباحث أنَّ استخدام مصطلح الرقابة الإدارية بالنسبة لنظام اللامركزية المحلية يجانب الصواب فيما يتعلق بضبط علاقة السلطة المركزية بالسلطات المحلية، فالاختلاف بين النظامين ليس اختلاف في التسمية أو الاصطلاح بقدر ما هو اختلاف في المضمون، ثمَّ إنَّ الأمر لا

(6) د. أبو راس، محمد الشافعي. القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 167.

(7) "La tutelle est l'exercice par l'Etat d'un Contrôle sur les organes décentralisés", Chabrol, T. R. (2016). Droit administratif général-Le contrôle l'administration. Paris. Gualion. P: 18.

(8) د. بدير، علي محمد، د. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، ود. السلامي، مهدي ياسين. (2011). مبادئ وأحكام القانون الإداري. القاهرة. العاتك لصناعة الكتاب. ص: 134.

يتعلق بأشخاص قانونية يعتري أهليتها أي نقص أو عيب، وإنما هي أشخاص اعتبارية عامة تتمتع بوجود قانوني مستقل هدفها الرئيس السعي نحو تحقيق المصلحة العامة.

وعليه، يرى الباحث بأنه لا يوجد من الناحية العملية ما يبرر للفقهاء الفرنسي استخدام مصطلح الوصاية الإدارية بدلاً من مصطلح الرقابة الإدارية على الرغم من أهمية الحجج التي استندوا عليها في مكان ما.

بيد أن السؤال الأهم في خضم هذا الاختلاف هو: أي من المصطلحين اعتادت تشريعات الدول المقارنة على استخدامه بصدد حديثها عن نظام الإدارة المحلية؟

للإجابة على التساؤل نقول: إنَّ المُشرِّع الفرنسي في دستور عام 1946 هو أول من استبعد مصطلح الوصاية الإدارية ليعتمد محله مصطلح الرقابة الإدارية، حيث استعملت المادة /88/ منه عبارة الرقابة الإدارية. ثمَّ جاء من بعده دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي الصادر في 4 أكتوبر لعام 1958 وتعديلاته اللاحقة مؤكداً اتجاه سلفه باستعمال مصطلح الرقابة الإدارية⁽⁹⁾.

وبهذا يكون المُشرِّع الدستوري الفرنسي قد وضع نهاية لاستخدام مصطلح الوصاية الإدارية⁽¹⁰⁾، وإن كان هنالك جانباً من الفقه لا يزال يصر على استخدام اصطلاح الوصاية الإدارية⁽¹¹⁾.

(9) Article /72/ section /6/ de la Constitution français Du 1958: "Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du Contrôle administratif et du respect des lois".

(10) من جانبه كان للمجلس الدستوري الفرنسي دوره في تأكيد استخدام مصطلح الرقابة الإدارية وخاصة بعد التعديلات التي أدخلت على المنظومة القانونية للإدارة المحلية في الجمهورية الفرنسية عام 1982، حيث استخدم في أحد أحكامه مصطلح الرقابة الإدارية للدلالة بأنه الأساس الذي يُمكن من خلاله تحديد المفهوم العام للصلاحيات الممنوحة للسلطة المركزية - ممثلة بمفوض الدولة - للإشراف على الجماعات المحلية. انظر حول ذلك:

Décision de la Conseil Constitutionnel français N°82-137 DC Du 25 Février 1982.

(11) يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه يُمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص، لكنها اكتسبت معنى مغاير مثل العقود الإدارية، والملكية في الأموال العامة، والمسؤولية الإدارية وغيرها من المفاهيم الأخرى. مشار إليه لدى: د. بن مشري، عبد الحليم. (2009). نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر. مجلة الاجتهاد القضائي. عدد: 6. ص: 103. الجزائر.

وقد جرى المُشرّع الفرنسي في التسمية ذاتها نظام الإدارة المحلية المصري الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم /43/ لسنة 1979 وتعديلاته، حيث اعتمد استخدام مصطلح "الرقابة الإدارية" في مواجهة الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية المحلية⁽¹²⁾.

أمّا فيما يتعلق بنظام الإدارة المحلية في سورية يلاحظ الباحث أنّ المُشرّع السوري لم يخرج عن مسلك المشرعين الفرنسي والمصري عندما اعتمد في قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته مصطلح "الرقابة الرسمية" وذلك للدلالة على علاقة الإدارة المركزية بالمحليّات⁽¹³⁾.

ومما لا شك في نجاعته - بحسب الباحث - أنّ استعمال المُشرّع سواء أكان المُشرّع الدستوري الفرنسي أم المُشرّع العادي المصري لمصطلح الرقابة الإدارية عوضاً عن مصطلح الوصاية الإدارية سيؤدي حتماً إلى إزالة اللبس والغموض حول مفهوم تلك الرقابة ويعطي الصورة الحقيقية لمدلولها ومفعولها، وليس في ذلك من دلالة إلا على جدية المُشرّع في ضمان استقلالية وحدات الإدارة المحلية ومن ثمّ منحها حرية أكبر في إدارة اختصاصاتها ذات الطابع المحلي⁽¹⁴⁾.

في حين أنّ المُشرّع السوري، وعلى الرغم من أنّه سار على خطى المشرعين الفرنسي والمصري في اعتماد نظام الرقابة على أعمال الوحدات المحلية، إلا أنّه خرج عن نهجهم لناحية التسمية، إذ ذهب على تسميتها "بالرقابة الرسمية"،

وهنا - يعتقد الباحث - لربما أراد المُشرّع السوري تمييزها عن الرقابة الشعبية للقول بأنّها رقابة تُمارسها الجهات الرسمية على السلطات اللامركزية الإقليمية.

(12) المواد /131-133/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم /43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

(13) المادة /113/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(14) الجدير بالذكر أنّ المُشرّع الفرنسي ومع بداية انطلاق سياسة التطوير والتحديث التي انتهجها لنظام اللامركزية المحلية في عام 1982 استبدل بموجب قانون السلطات المحلية رقم /213/ الصادر في 2 مارس لسنة 1982 وتعديلاته مصطلح الرقابة الإدارية بمصطلح رقابة المشروعية Le Contrôle de Légalité، ولعل هدف المُشرّع من ذلك يكمن في التأكيد على أنّ طبيعة الرقابة الإدارية القائمة على الجماعات المحلية في فرنسا أصبحت تقتصر فقط على نواحي المشروعية بعد أن كانت قبل صدور القانون /213/ تتناول مشروعية التصرفات إلى جانب ملاءمتها، وهذا بخلاف التشريعات القانونية المصرية والسورية التي جاءت خالية الإشارة إلى طبيعة الرقابة الإدارية.

بيد أن المُشرّع السوري - وفقاً لما يراه الباحث - لم يكن موفقاً في اختياره لهذه التسمية، إذ ينبغي أن يكون المصطلح المعتمد قانوناً هو مصطلح الرقابة الإدارية لجانب أن مصطلح الرقابة الرسمية غامض ويحتمل التأويل لأكثر من معنى، فمن الممكن أن تكون الجهة التي تُمارس الرقابة جهة رسمية ولكنها قضائية الاختصاص مثلاً، فضلاً عن ذلك إن هذا المصطلح لم يجد له تطبيقاً في قوانين الدول محل المقارنة.

وبعد أن تطرقنا لمختلف الآراء الفقهية والتشريعات القانونية المقارنة حول استخدام مصطلح الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية، فإننا سننتقل إلى عرض تعريف الرقابة الإدارية في ضوء الاتجاهات المختلفة - الفقهية والقضائية والقانونية -، ثم نتعرض بعد ذلك لدراسة خصائصها وبيان طبيعتها القانونية، وهذا ما سنحاول تفصيله من خلال الآتي:

أولاً: الاتجاهات المختلفة في تعريف الرقابة الإدارية

بصدد عرض الاتجاهات المختلفة في تعريف الرقابة الإدارية، سيبدأ الباحث بالاتجاهات الفقهية في تعريف الرقابة الإدارية بافتراض أن الفقه الإداري قد تعرض في الكثير من أبحاثه إلى تحديد مفهوم الرقابة الإدارية، ثم يأتي على تعريفها من الناحية القضائية بالنظر إلى تأصيل الأحكام المتعلقة بنظام الإدارة المحلية، ليختم فيما بعد بالاتجاهات القانونية المقارنة إن جاءت على تعريف الرقابة الإدارية باعتبار أن قوانين الأنظمة المحلية نصّت على فكرة الرقابة الإدارية. وهذا سيكون على النحو الآتي:

1. الاتجاهات الفقهية في تعريف الرقابة الإدارية:

اختلف فقهاء القانون الإداري في تحديد مفهوم الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية، حيث تعددت الآراء واختلفت في مضمونها، ويرجع ذلك إلى اتساع مدلول الرقابة الإدارية وتنوع صورها ووسائلها. ولتحديد مفهوم الرقابة الإدارية بشكل دقيق يقتضي الأمر تقديم جملة من التعاريف الفقهية بغرض الوصول إلى معنى اصطلاحي جامع للرقابة الإدارية.

ولعلنا نبدأ من الفقه الإداري في فرنسا، فمن التعريفات التي تبناها هذا الفقه، التعريف الذي نادى به الفقيه جون ريفيرو (Jean Rivero) بأن الوصاية الإدارية: "هي الرقابة التي تُمارسها أجهزة الدولة المركزية على أشخاص اللامركزية الإدارية وفقاً لما يحدده القانون"⁽¹⁵⁾.

ومن الجدير بالملاحظة هنا أنّ هذا التعريف يربط الرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطة المركزية بالقوانين والأنظمة السائدة في الدولة بحيث ترتب لها، فتصبح بذلك جامدة متحجرة لا تُمارس إلا بمقتضاها. في حين عرّفها الفقيهين ماسبيتول ولاروك (Maspétiol et Laroque) بأنّها: "مجموعة السلطات المحددة والمُعترف بها قانوناً لسلطة عليا على هيئة لامركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة"⁽¹⁶⁾. نلاحظ فيما سبق أنّ هذا التعريف يركز على معيار الصالح العام، فالرقابة الإدارية هي فكرة قانونية الهدف منها هو حماية وتأمين المصلحة العامة للدولة.

وعرّفها الفقيه تشارلز ديباش (Charles Debbasch) بأنّها: "الرقابة التي تُمارسها الدولة على الجماعات المحلية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير النصوص القانونية بالنسبة لكامل إقليم الدولة، على ألا تتم مباشرة هذه الرقابة إلا في حالات محددة قانوناً حماية لاستقلال الوحدات المحلية المشمولة بالرقابة الإدارية"⁽¹⁷⁾.

يتضح من ظاهر التعريف السابق أنّه جعل ممارسة الرقابة الإدارية تقتصر فقط على أجهزة الدولة المركزية دون المحلية، بالإضافة إلى ذلك جاء على بيان الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية التي تقوم على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بموجب نص قانوني صريح.

(15) Rivero, J. (1980). Droit administratif. 9éd. Paris. Dalloz. P: 283.

(16) Maspétiol, R., & Laroque, P. (1930). La tutelle administrative: le controle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics. Paris. Recueil Sirey. P: 10.

(17) Debbasch, C. (1972). Institutions administratives. 2éd. Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. P: 73.

أمّا الفقيه مارسيل فالين (Marcel Waline) فقد عرّف الرقابة الإدارية على أنّها: "جملة الرقابات التي تُمارس في مواجهة شخص اعتباري أو أعضائه بوساطة عمال السلطة المركزية أو بوساطة شخصية لامركزية أحياناً مشمولة بالرقابة"⁽¹⁸⁾.

وبتمتعن هذا التعريف يتبيّن - بعكس التعريف الذي سبقه - أنّه جعل الأشخاص التي تتولى ممارسة الرقابة الإدارية أكثر شمولية، فالرقابة تُباشر بوساطة الإدارة المركزية مع إمكانية مُباشرتها من بعض الجهات اللامركزية المحلية، ولكن من بين الأساسيات التي أغفلها هذا التعريف هي عدم الإشارة إلى الوسائل القانونية المطبقة عند ممارسة الرقابة الإدارية.

وعلى الجانب الآخر فقد كان لرجال الفقه العربي دورٌ بارز في تحديد مفهوم الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية، حيث عرّفها الأستاذ الدكتور سامي جمال الدين بأنّها: "مجموع السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية للرقابة على الوحدات الإدارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة، وتستهدف هذه السلطات التأكيد على وحدة الدولة الإدارية والمحافظة على وحدتها السياسية، كما تهدف إلى تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية في حال التعارض بافتراض أنّ الأولى هي التي تحقق المصلحة العامة والتنسيق الإداري بين الجماعات المحلية على مستوى الدولة إضافة إلى المسائل المالية، حيث يجوز مراجعة الأعمال المالية للوحدات المالية للتأكد من اتفاقها مع خطط التنمية على المستويين القومي والمحلي وحماية المواطنين من احتمال تعسف السلطات الإدارية المحلية تجاههم مثل إرهابهم بأعباء مالية كبيرة أو المساس بحقوقهم وحياتهم"⁽¹⁹⁾.

وبالتحليل الدقيق لهذا التعريف تبدو حتمية الارتباط بين التنظيم اللامركزي المحلي ونظام الرقابة الإدارية، باعتبار أنّ الرقابة الإدارية تعمل على تحقيق التوازن بين الاستقلال المقرر للوحدات المحلية ونظام الدولة الموحدة. فالرقابة الإدارية أداة قانونية أوجدها المُشرّع لضمان الوحدة السياسية والإدارية للدولة، وذلك من

(18) Waline, M. (1963). **Droit administratif**. 9éd. Paris. Sirey. P: 362.

(19) د. جمال الدين، سامي. (2004). **أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية - التنظيم القانوني للوظيفة العامة - نظرية العمل الإداري)**. الإسكندرية. منشأة المعارف. ص: 215-216.

خلال ربط الأجهزة المحلية المستقلة بالجهاز المركزي، وبالتالي خلق علاقة قانونية تنظيمية يستحيل الاستغناء عنها بين السلطتين المحلية والمركزية.

وحول هذا الارتباط يُؤكّد الفقه الإداري أنّ عدم وجود الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية أو استبعاد تلك الرقابة سيؤدي حتماً إلى الخروج من نظام اللامركزية الإدارية بحسبانها صورة من صور التنظيم الإداري، إلى صورة من صور التنظيم السياسي وهي اللامركزية السياسية⁽²⁰⁾.

وذهب الأستاذ الدكتور نجم الأحمد إلى عدّ مفهوم الرقابة الإدارية بأنّه: "الوجه الثاني لنظام الإدارة المحلية انسجاماً مع مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية، والذي يجد مصدره في الدستور والقانون". وعلى ذلك توصل إلى وجوب عدم ثقل الرقابة الإدارية مع ضرورة ممارستها وفق ضوابط وقيود منهجية حتى لا يفقد الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية معناه وقيمتها الدستورية، والقانونية⁽²¹⁾.

وهو ما يتفق معه الباحث - وبحق - لأن عدم تقييد السلطات التي تُمارس الرقابة سوف يعدم استقلالية الوحدات المحلية ويجعل منها تابعة للسلطة المركزية، الأمر الذي قد يدفع هذه الأخيرة إلى التعسف المطلق في اختيار الوسائل الرقابية، وبالتالي نكون قد أفرغنا الرقابة الإدارية من مضمونها.

وعُرفت الرقابة الإدارية أيضاً من قبل الأستاذ الدكتور سعيد نحيلي بأنّها: "مجموعة الأعمال الرقابية التي تُمارسها السلطة المركزية، وهي تعبير عن العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية"⁽²²⁾.

ما يُلاحظ في هذا التعريف - وهذا يحمّد له - أنّه أعطى الرقابة الإدارية بعداً قانونياً وإدارياً بوصفها تعبير عن علاقة تنظيمية قانونية بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية باعتبار أنّ الأخيرة هي نتاج اعتراف الدولة بالشخصية الاعتبارية لجزء من إقليمها، مع ما يترتب على ذلك من تمتع المجالس المنتخبة الممثلة لها بقدر من الاستقلال في إدارة المرافق المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.

(20) د. الهاموندي، محمد. (1990). الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية. ط: 1. القاهرة. دار المستقبل العربي. ص: 214.

(21) د. الأحمد، نجم، ود. اسماعيل، أحمد. (2020). المدخل إلى القانون الإداري. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص: 241.

(22) د. نحيلي، سعيد. (2013). القانون الإداري (المبادئ العامة). ج: 1. منشورات جامعة البعث. كلية الحقوق. ص: 203.

وهناك البعض الآخر قد عرّف الرقابة الإدارية بأنها: "الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي خضوعاً بعيداً عن السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات بصلاحيات محددة فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة"⁽²³⁾.

وبدوره يستخلص الباحث من التعريف السابق أوجه العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية كأشخاص اعتبارية عامة بعيداً عن السلطة الرئاسية المعروفة في نطاق القانون الإداري، وذلك بغية تحقيق الانسجام بين الرقابة الإدارية من جهة، ومبادئ الإدارة المحلية من جهة أخرى وخاصة فيما يتعلق بتمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية.

وبتقييم الاتجاهات الفقهية في تعريف الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية، يتجلى للباحث وجود اختلافات عدّة بين فقهاء القانون الإداري والشرح تبعاً لوجهات النظر المختلفة، إلا أنهم يجمعون على أهمية مؤسسة الرقابة الإدارية باعتبارها من الأسس القانونية والإدارية لمبدأ اللامركزية المحلية، حيث أنّ لهذه الرقابة مرتكزات عدّة تتمثل في الصفة الإدارية، وصدورها أساساً عن سلطة مركزية وبعض السلطات اللامركزية أحياناً، ولها صفة استثنائية تتمثل في عدم مباشرتها إلا في الحدود وبالكيفية التي يرسمها القانون، ويُمكن لها أن تنصرف على أعضاء المجالس المحلية وعلى أعمالها مع وجوب التأطير القانوني لوسائل الرقابة الإدارية، عدا عن انصرافها على الهيئات اللامركزية ذاتها بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، هذا بالإضافة إلى أنّها تستهدف ضمان احترام مبدأ سيادة القانون وحماية المصلحة العامة.

وعلى ضوء المرتكزات السابقة يُمكن للباحث تعريف الرقابة الإدارية على أنّها: إحدى مكونات مبدأ اللامركزية المحلية، تتألف من مجموعة السلطات والصلاحيات المؤطرة قانوناً حيث تباشرها سلطة مركزية على الهيئات اللامركزية المحلية وعلى أعمالها بقصد حماية المصلحة العليا للدولة وكفالة احترام مبدأ المشروعية القانونية.

(23) لعماري، زين الدين. (2017). الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري. رسالة ماجستير. كلية الحقوق. جامعة الجزائر. ص: 139.

2. الاتجاهات القضائية في تعريف الرقابة الإدارية:

عمل المجلس الدستوري الفرنسي (Conseil Constitutionnel français) على تأصيل الأحكام الدستورية المتعلقة بنظام اللامركزية المحلية، حيث انتهى بعد تفسير المادة /72/ من دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958 - التي تقضي بحرية الإدارة للجماعات الإقليمية وفقاً للقانون- إلى وجود رقابة إدارية على الوحدات المحلية، وانتهى إلى أنَّ مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية لابدَّ أن يتفق مع احترام مبدأ عدم تجزئة الدولة، وسلامة الإقليم، واحترام امتيازات الدولة⁽²⁴⁾.

وبذلك، أقر المجلس الدستوري بوجود فكرة الرقابة الإدارية لممثل الدولة (المحافظ - Préfet) بهدف التحقق من احترام القوانين وحماية المصالح الوطنية التي يستند إليها تطبيق الالتزامات الدولية التي تبرمها فرنسا لهذا الغرض.

كما أوضح بذات القرار في نطاق تفسيره للأحكام الدستورية المتعلقة باللامركزية المحلية، لاسيما الواردة في المادة /72/ بأنَّه: "إذا كان بمقدور القانون أن يحدد شروط الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، فإنَّه يخضع لشرط احترام امتيازات الدولة، وهي امتيازات لا تقيد ولا تجرد ولو مؤقتاً".

بينما انتهى في قرار آخر إلى أنَّ: "القواعد الإجرائية المطبقة على العلاقات بين السلطات المحلية لا تؤد إلى إنشاء رقابة من قبل مجتمع محلي على آخر"⁽²⁵⁾.

في حين رفض الآلية التي تُمكن المحافظ من فرض وجهة نظره على البلدية بغية الانضمام إلى تجمع بلديات في إطار ممارسة المحافظ لدوره الرقابي، بالرغم من أنَّ فقهاء القانون الإداري في فرنسا⁽²⁶⁾ قد أجمعوا

(24) Décision de la Conseil Constitutionnel français N°82-137 DC Du 25 Février 1982.

(25) Décision de la Conseil Constitutionnel français N°2013-315 QPC Du 26 Avril 2013.

(26) Dumont, G., & Sirinelli, J. (2021). **Droit administratif**. 14éd. Paris. Dalloz. P: 40.

على أنَّ فكرة الرقابة الإدارية لم تزول مطلقاً بصدر قانون السلطات المحلية رقم 213/ لعام 1982 والذي جاء تحت عنوان: "حقوق وحرّيات البلديات والمحافظات والأقاليم"⁽²⁷⁾.

وباستقراء الاجتهادات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي يجد الباحث أنَّ المجلس الدستوري لم يعمل على تأصيل رقابة السلطة المركزية من جميع جوانبها في إطار علاقة المحافظ - بوصفه ممثلاً محلياً عن السلطة المركزية - بالسلطات المحلية في فرنسا فحسب، بل امتد التأصيل إلى أكثر من ذلك عبر تأكيد حظر أي رقابة تُمارسها هيئة محلية على هيئة محلية أخرى.

بينما لم يجد الباحث بصدده بحثه في الاجتهادات القضائية الصادرة عن المحاكم الدستورية في كلا النظامين المصري والسوري أية أحكام تتعلق بتأصيل الرقابة الإدارية في إطار نظام اللامركزية الإدارية المحلية.

3. الاتجاهات القانونية المقارنة في تعريف الرقابة الإدارية:

الأصل أنَّ الاستقلالية النسبية ما هي سوى حق للوحدات المحلية بغية أداء اختصاصاتها المنوطة بها قانوناً لتقديم الخدمات للمواطنين، وهذه الاستقلالية النسبية يرافقها بشكل مواز حق السلطة المركزية في الرقابة على أعمال وتصرفات الهيئات المحلية.

لهذا يجدرُ بنا أن نتعرض لتعريف الرقابة الإدارية كما تبناها المُشرّع في الدول محل المقارنة، وذلك على النحو الآتي:

أ. تعريف الرقابة الإدارية في فرنسا:

لم يتعرض القانون الخاص بحقوق وحرّيات السلطات المحلية في فرنسا لتعريف الرقابة الإدارية بشكل مباشر، وإنّما اكتفى فقط بالعمل على تحديثها وجعلها أكثر مرونة.

وكذلك فعل القانون العام للجماعات الإقليمية (Code général des Collectivités territoriales)

فهو لم يتناول تعريف الرقابة الإدارية، وإنّما أشار إلى علاقة التعاون المتبادلة بين ممثل الدولة والسلطات

(27) Loi N°82-213 Du 2 Mars 1982 Relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

المحلية، حيث نصّ على أنّ: "رئيس البلدية بناءً على طلبه يتلقى من ممثل الدولة في المحافظة المعلومات اللازمة لممارسة سلطاته البلدية، وبدوره يتلقى ممثل الدولة في المحافظة بناءً على طلبه من رئيس البلدية المعلومات اللازمة لممارسة صلاحياته"⁽²⁸⁾.

والحال يكون كذلك بالنسبة للتعاون مع المجالس العامة للمحافظات⁽²⁹⁾ والمجالس الإقليمية⁽³⁰⁾.

ب. تعريف الرقابة الإدارية في مصر:

منح المُشرّع المصري المجالس المحلية قدراً كبيراً من الاختصاصات، وفي ذات الوقت أخضعها لرقابة إدارية، إلا أنّه لم يُعرف الرقابة الإدارية، بل اكتفى بذكر الأشخاص الذين يحق لهم ممارستها، كرقابة المحافظ، أو الوزير المختص بالإدارة المحلية⁽³¹⁾.

ج. تعريف الرقابة الإدارية في سورية:

لقد عدّ المُشرّع السوري الرقابة الإدارية عنصراً أساسياً في نظام الإدارة المحلية وفقاً للقانون رقم /107/ لعام 2011، وهي رقابة تهدف إلى التأكد من حسن قيام المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية بنشاطاتها بما لا يتعارض مع قوانين الدولة، وأنظمتها، وسياساتها، وخططها العامة.

(28) Article /L2121-40/ de la Code général des Collectivités territoriales.

(29) Article /L3121-25-1/ de la Code général des Collectivités territoriales: "Sur sa demande, le président du conseil départemental reçoit du représentant de l'Etat dans le département les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions".

"Sur sa demande, le représentant de l'Etat dans le département reçoit du président du conseil départemental les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions".

(30) Article /L4132-26/ de la Code général des Collectivités territoriales: "Sur sa demande, le président du conseil régional reçoit du représentant de l'Etat dans la région les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions".

"Sur sa demande, le représentant de l'Etat dans la région reçoit du président du conseil régional les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions".

(31) المواد /145-132/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم /43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

وفي ذلك نصّ قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 في المادة /113/ منه على أن: "تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقاً لأحكام القانون"⁽³²⁾.

ومن خلال الاستعراض السابق للاتجاهات القانونية المقارنة في تعريف الرقابة الإدارية يلحظ الباحث أن تشريعات الدول المقارنة جاءت على بيان وسائل ممارسة الرقابة الإدارية والسلطات التي تنفرد بمباشرتها، تاركة مهمة التعريف المجرد للفقه الإداري.

ثانياً: خصائص الرقابة الإدارية

أثمرت التعاريف مختلفة الجوانب التي أوردها الفقه الإداري الغربي والعربي بشأن الرقابة الإدارية، أن تمّ اعتبار مؤسسة الرقابة الإدارية من أهم الموضوعات التي يتشكل على أساسها مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية، بل يتحدد بواسطتها سلوك الهيئات المحلية.

من هنا يمكن القول أن للرقابة الإدارية وفقاً للاتجاهات الفقهية التي تمّ عرضها سابقاً خصائص متعددة، يمكن دراستها على النحو الآتي:

1. الرقابة الإدارية أساساً لتجسيد علاقة السلطة المركزية بالسلطات اللامركزية المحلية:

إنّ البحث عن الأسس التي تقوم عليها العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية يقع في صميم البحث عن الرقابة الإدارية.

(32) تجدر الإشارة إلى أن المشرع السوري لم يتجه نحو تحديد المعنى الدقيق للرقابة الرسمية، إلا أنه وبالاستناد إلى المبادئ العامة يمكن تعريف الرقابة الرسمية بأنها: "مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمنحها القانون لبعض السلطات الإدارية المركزية التابعة للهيكلية التنظيمية للسلطة المركزية، بهدف تصويب تصرفات السلطات المحلية وردها إلى جادة القانون". مشار إليه لدى: د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. (2019). القانون الإداري (المبادئ العامة). منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص: 326.

فالرقابة الإدارية ما وجدت إلا توكيداً لوحدة الجهاز الإداري للدولة ووحدة السلطة العامة فيها، وللتأكيد على أن التنظيم الإداري على المستوى المحلي ليس إلا تنظيمياً وظيفياً ضمن نظام وطني عام يسعى إلى تقاسم العمل وتنفيذ السياسة العامة للدولة⁽³³⁾.

2. الطابع الأصيل للرقابة الإدارية في أدبيات الإدارة المحلية:

الذي نعنيه هنا أن الرقابة الإدارية تدخل في ماهية نظام الإدارة المحلية باعتبارها ركناً من أركانها. وطالما أنها كذلك، فمن غير المتصور أن يمنح المُشَرِّع للأشخاص الإدارية المحلية امتيازات السلطة العامة، دون أن يمنح بمقابل ذلك للدولة وأجهزتها سلطات وصلاحيات رقابية عليها، وذلك بهدف منعها من القيام بأعمال لا تتفق وأحكام القانون أو تتعارض مع السياسة العامة في الدولة⁽³⁴⁾.

3. الطابع الخارجي للرقابة الإدارية على الوحدات المحلية:

ينصرف البعد القانوني لنظام الإدارة المحلية⁽³⁵⁾ إلى إدارة الخدمات العامة ذات الطابع المحلي بمسؤولية ذاتية، وبعبداً عن توجيهات الإدارة المركزية بواسطة أشخاص اعتبارية عامة تخضع لرقابة السلطة المركزية. وهذا ما يؤدي إلى تقديم الرقابة الإدارية كطرف خارجي يعمل على ضبط التوازن بين سلطتين تتضمن كلاً منهما أجهزة تعمل بصفة خاصة ومنفردة⁽³⁶⁾، الأولى تتمثل بالسلطة المركزية القائمة بالرقابة، بينما الثانية تتمثل بالجهة اللامركزية المحلية الخاضعة للرقابة.

(33) د. العساف، عبد المعطي. (1984). مقالة بعنوان: محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص: 24. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.

(34) لعماري، زين الدين. الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري. مرجع سابق. ص: 141.

(35) إلى جانب البعد القانوني للإدارة المحلية ثمة بعداً سياسياً يتجلى من خلال قيام المواطنين بأداء الخدمات العامة بأنفسهم ولأنفسهم وتطوعاً. انظر: د. نحيلي، سعيد. (2009). مقالة بعنوان: البلديات. منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1. مج: 1. ص: 145. دمشق. (د. ن.).

(36) الحايك، أدبیه. (2009). الرقابة على أداء وحدات الإدارة المحلية. رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة دمشق. ص: 61.

ولئن كانت الرقابة الإدارية ذات صفة خارجية - كما أسلفنا -، فهي بهذا الوصف عكس الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية⁽³⁷⁾ تُمارس ذاتياً داخل الجهاز الإداري الواحد للتأكد من كفاءة التنفيذ، بينما الرقابة الإدارية تكون من خارج الجسم المحلي للوحدات المحلية.

4. الطابع الإداري للرقابة الإدارية على الوحدات المحلية:

إذا ما انطلقنا من لفظة الإدارية، فهذا يعني أنَّ السلطة المكلفة بممارسة الرقابة هي جهة إدارية متخصصة (مركزية أو لامركزية)، تُمارس رقابتها بطريقة تلقائية⁽³⁸⁾، وبموجب قرارات إدارية تقف مفاعيلها عند حد المصادقة على أعمال الهيئات المحلية جملة أو إلغائها جملة⁽³⁹⁾. أي ليس لجهة الإدارة أن تعدل في قرارات الوحدات المحلية⁽⁴⁰⁾ تحت طائلة بطلان قراراتها الرقابية وتعرضها للطعن بالإلغاء إذا ما تعدت بسلطاتها إلى حد التعديل⁽⁴¹⁾.

(37) د. عبد العال محمد، حسين. (2004). الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري (دراسة تطبيقية مقارنة). الإسكندرية. دار الفكر الجامعي. ص: 122.

(38) على هامش ذلك من المناسب الإشارة إلى أنَّ رقابة السلطة الإدارية حينما تُمارس بطريقة تلقائية، فهذا يصنع فرق مع الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية تنحصر في جوانب المشروعية بناءً على طلب من ذوي الشأن.

(39) د. طلبة، عبدالله، د. الحسين، محمد، ود. نوح، مهند. (2017). المدخل إلى القانون الإداري. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص: 134.

(40) د. عثمان، حسين عثمان محمد. (2010). أصول القانون الإداري. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 364.

(41) يجدر التنويه إلى أنَّ القضاء الإداري المصري فرق بين إذا ما كان التعديل جوهرياً أم ثانوياً، حيث ذهب في أحد أحكامه إلى القول بأن: "الصواب هو وجوب النظر في التعديل الذي يدخله الوزير على قرار المجلس البلدي أو القروي، فإذا كان جوهرياً بحيث يباعد بين ما قرره المجلس وما قرره الوزير فإنَّ قرار الوزير في هذه الحالة يكون باطلاً لتجاوز سلطته بإجراء هذا التعديل، ويكون قرار المجلس تبعاً لذلك غير قابل للتنفيذ لعدم تصديق الوزير عليه. والأمر على خلاف ذلك إذا كان التعديل يتناول مسألة لا تمس جوهر الغرض الأصلي من قرار المجلس، ففي هذه الحالة يكون قرار الوزير صحيحاً فيما اتفق فيه مع قرار المجلس، وباطلاً فيما تضمنه من تعديل؛ لأنَّ الوزير في إجراءاته يكون في الواقع قد جاوز سلطته ويتعين تبعاً لذلك إهمال هذا التعديل، ويصبح قرار المجلس بعد ذلك صحيحاً بأكمله، أي كما أصدره المجلس أصلاً، وقابلاً للتنفيذ، لأنه في جوهره قد صادف تصديقاً من الوزير". انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في القضية رقم 886/ لسنة 3 القضائية، جلسة 12 يولييه سنة 1958، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة، العدد الثالث، ص 1659.

5. الطابع الاستثنائي للرقابة الإدارية على الوحدات المحلية:

تأتي الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية انطلاقاً من أن الأصل العام هو استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية سواء استقلال مالي أم إداري. بينما الاستثناء يتمثل بخضوع الوحدات المحلية لرقابة إدارية مركزية من شأنها تقييد الاستقلال الذي تتمتع به بشرط ألا تصل هذه الرقابة إلى الحد الذي ينتهي معه استقلال الوحدات الإدارية فتصبح بذلك اللامركزية الإدارية المحلية وهمية غير حقيقية⁽⁴²⁾.

ولما كانت الرقابة الإدارية استثناءً يقيّد استقلال الهيئات اللامركزية، كان لزاماً على الإدارة المركزية ألا تقتصر رقابتها افتراضاً.

بعبارة أخرى أكثر وضوحاً؛ لا يُمكن لجهة الرقابة أن تُمارس صلاحياتها الرقابية إلا بنص قانوني صريح يحدد الحالات التي تستوجب الرقابة والحدود والوسائل المستعملة في هذا الشأن، وفي ذلك يُؤكّد مجلس شوري الدولة في لبنان بقراره رقم 44/ لعام 1995 على أن: "سلطة الوصاية خلافاً للسلطة التسلسلية التي تُمارس وفق المبادئ العامة دون نص...، بينما لا يوجد سلطة وصاية دون نص والتي لا تحتل إلا حق الموافقة والحلول في بعض الأمور أو الإلغاء دون تعديل"⁽⁴³⁾.

6. الرقابة الإدارية رقابة جزئية وغير مطلقة:

هذه الخصيصة هي مكملّة لسابقتها، فالرقابة الإدارية لا بد أن تكون رقابة جزئية لا تُمارس إلا في الحدود والحالات المنصوص عليها في القانون، أمّا إذا كانت هذه الرقابة بعيدة المدى (مطلقة) فإنّها تؤدي إلى تبعية وحدات الإدارة المحلية للسلطة المركزية دون قيد أو شرط، وبالتالي نكون أمام مركزية مقنعة تلبس ثوب اللامركزية المحلية، أي إلغاء فكرة اللامركزية المحلية من أساسها⁽⁴⁴⁾.

(42) د. الشخيلي، عبد القادر. (1983). نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. ط: 1. عمان. المؤسسة العربية للدراسات والنشر. ص: 39.

(43) د. القيسي، محيي الدين. (2003). مبادئ القانون الإداري العام. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 60.

(44) فوديل، ج، ودلفولفييه، ب. (2008). القانون الإداري. ترجمة: منصور القاضي. ج: 2. ط: 1. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ص: 305.

وعليه، يجب أن تُمارس الرقابة الإدارية على تصرفات الجماعات المحلية الأصلية بوصفها أشخاص اعتبارية مستقلة لا على التصرفات التي تقوم بها بالنيابة عن الإدارة المركزية⁽⁴⁵⁾.

ويبدو ذلك جلياً بالنسبة للمحافظ، فهو لا يخضع عند مباشرة اختصاصاته لرقابة السلطة المركزية باعتباره ممثلاً عنها، وإنما يخضع لرقابة الوزير المختص، أي يخضع لرقابة السلطة الرئاسية.

وبناءً على ما تقدّم فإنّ لمفهوم الرقابة التي تُمارسها الإدارة على الهيئات المحلية خصائص ذاتية تنسجم مع طبيعة نظام اللامركزية المحلية وبخاصة فيما يتعلق بنواحي الاستقلالية الإدارية والمالية المقررة لها، كما أنّ وجود الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية يمثل قاعدة رئيسية للتنسيق والتوفيق فيما بين أشخاص الإدارة المحلية بمستوياتها المختلفة.

ثالثاً: طبيعة الرقابة الإدارية

بقراءة الخصائص التي تميّزت بها الرقابة الإدارية، يتضح أنّ الرقابة الإدارية ما هي إلا فكرة قانونية ترمي بالدرجة الأولى إلى احترام مبدأ المشروعية لا الملاءمة، إذ يتعين على السلطات المركزية احترام القاعدة الثابتة في أدبيات الإدارة المحلية أنّه "لا وصاية إلا بنص"⁽⁴⁶⁾، أي أنّ تحديد نطاق الرقابة، ووسائلها، وإجراءاتها، وأهدافها، إضافة إلى السلطات الإدارية المضطّعة بالقيام بها لا بدّ أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة⁽⁴⁷⁾.

أضف إلى ذلك، فإنّ هذه الرقابة تتميز بأنّها رقابة ذات طابع استثنائي - كما ذكرنا في موضعه -، لا تُمارس إلا في حدود ضيقة جداً يُحددها القانون، ذلك أنّ الوحدات المحلية تتمتع بقدر نسبي ومحدد من الاستقلالية.

(45) د. حمدي، عادل محمود. (1973). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). القاهرة. دار الفكر العربي. ص: 167.

(46) د. بعلي، محمد الصغير. (2004). قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: الجزائر. دار العلوم للنشر والتوزيع. ص: 27.

(47) د. عوابدي، عمار. (2007). القانون الإداري (التنظيم الإداري). ج: 1. ط: 1. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. ص: 244.

وإذا كانت الرقابة الإدارية ووسائلها محددة على سبيل الحصر في القوانين النازمة لوحدات الإدارة المحلية بما يكفل عدم تعسف السلطة المركزية في التدخل بالشؤون المحلية، فإنه يمتنع على السلطات المركزية أن تستخدم وسائل للرقابة غير تلك المنصوص عليها في القوانين⁽⁴⁸⁾، كما يجب على السلطات الرقابية أن تستخدم امتيازات ووسائل الرقابة الإدارية في إطار الغايات والأهداف التي أنشئت لتحقيقها تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف⁽⁴⁹⁾.

ولأنها كذلك، أي لأنها تستهدف احترام القواعد القانونية، ذهب الفقه الإداري إلى عدّ الرقابة الإدارية ومجالها يقتصر على نواحي المشروعية فقط.

بيد أن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يمكن للرقابة الإدارية أن تراقب ملائمة التصرفات الصادرة عن الوحدات المحلية إلى جانب نواحي المشروعية؟

في الحقيقة يذهب جانب من الفقه الإداري⁽⁵⁰⁾ إلى أن الرقابة الإدارية قد تتسع لتشمل نواحي المشروعية والملاءمة في آنٍ واحد.

وحيث أنها رقابة مشروعية لأنه يقع على عاتق السلطة المركزية وظيفة السهر على تنفيذ القوانين، وبالتالي هي المسؤولية أولاً وأخيراً عن مشروعية التصرفات الصادرة في هذا المجال بما في ذلك التصرفات الصادرة عن الوحدات المحلية. وإذا ما أعطى القانون أجزاء من هذه الوظيفة إلى الوحدات المحلية، فإنه لا يترتب على ذلك إعفاء السلطة المركزية من مسؤوليتها لناحية حماية المشروعية إذا ما صدرت عن الوحدات المحلية تصرفات مخالفة للقانون، لأن هناك وسائل عدّة يمكن للسلطة المركزية أن تستخدمها لإلغاء تلك التصرفات وبالتالي تقي نفسها من الوقوع تحت ثقل المسؤولية. أمّا بالنسبة لاعتبارها رقابة ملائمة، فقد تمّ تبرير ذلك بأنه قد يتولى عضوية المجالس المحلية أعضاء غير حريصين على تحقيق المصالح المحلية، ولهم قوة تأثير على

(48) د. عوابدي، عمار. نفس المرجع. ص: 245.

(49) د. الطهراوي، هاني علي. (2004). قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا). ط: 1. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص: 124.

(50) د. طلبة، عبدالله. (2017). الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص: 18.

القرارات الصادرة عن المجالس المحلية، بحيث تصدر هذه القرارات مطابقة للقانون، ولكن من حيث الملاءمة لا تتناسب مع الظروف أو المصلحة المبتغاة ولا تتماشى مع السياسة العامة للدولة، عندئذ يُمكن للسلطة المركزية التدخل لإلغاء تلك القرارات بما لها من الوسائل الكفيلة بذلك، ويطلق على هذا النوع من الرقابة تسمية رقابة الملاءمة⁽⁵¹⁾.

وبشيء من النظر المتأنى لما سبق، وأمام حقيقة أنَّ رقابة المشروعية تفترض عدم مخالفة التصرفات للقوانين، بينما رقابة الملاءمة تفترض أنَّ التصرف سليم من الناحية القانونية لكنه لا يتلاءم والغاية التي تتوخاها السلطة المختصة، فإنه، وبإسقاط ذلك على فكرة الرقابة الإدارية باعتبارها تستهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وحماية الصالح العام، يعتقد الباحث أنَّه على الرغم من اختلاف الفقه الإداري حول طبيعة ومدى الرقابة الإدارية، إلا أنَّ الأصل العام يوجب عليها احترام النص القانوني المحدد، ومن ثمَّ الالتزام بقاعدة التخصص، وهذا يقتضي بطبيعة الحال عدّها رقابة مشروعية بعيداً عن رقابة الملاءمة التي يُمكن وصفها بأنّها رقابة ضبابية مع الأخذ بعين الاعتبار ذاتية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية، والتي سوف نقف على دراستها في الفرع الثاني.

(51) د. أبو راس، محمد الشافعي. القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 169.

الفرع الثاني

ذاتية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

بما أنَّ الرقابة المركزية تُعد من أهم الأسس الإدارية والقانونية القائم عليها مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية كونها رقابة مشروعية تستهدف حماية المصلحة العامة للدولة، فهذا يعني بأنَّها تحمل ذاتية خاصة بها تمكنها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية المحلية.

بيد أنَّ ذلك لا يعطي الصورة الحقيقية لجميع العناصر الأساسية المكونة لماهية الرقابة الإدارية، فهذه الأخيرة تُقدِّم نفسها كمفهوم متميز ذو ذاتية منفردة في نطاق الإدارة المحلية. لهذا بات لازماً البحث في ذاتية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية عبر تمييزها عن غيرها من المفاهيم الأخرى المشابهة لها من جهة، وغيرها من أنواع الرقابة الأخرى من جهة ثانية. وهذا ما سيكون من خلال الآتي:

أولاً: التمييز بين الرقابة الإدارية وبين المفاهيم الأخرى المشابهة لها

يجد مفهوم الرقابة الإدارية بعض المفاهيم الأخرى المشابهة له في نطاق القانون الإداري، لذلك وجب ضرورةً التطرق إلى هذه المفاهيم التي جاءت في مدلولها مشابهة لمدلول الرقابة الإدارية كما هو الحال بالنسبة لمفهوم الرقابة الرئاسية ومفهوم الإشراف الإداري. حيث سنميز أولاً بين الرقابة الإدارية والرقابة الرئاسية المعروفة في نطاق الإدارة المركزية، ثمَّ ننتقل إلى التمييز بين الرقابة الإدارية والإشراف الإداري من قبل السلطة المركزية، وذلك على النحو الآتي:

1. التمييز بين الرقابة الإدارية والرقابة الرئاسية:

تختلف الرقابة التي تُمارس على الهيئات اللامركزية عن تلك الرقابة التي يخضع لها المرؤوسون في نطاق المركزية الإدارية، والتي تسمى بالسلطة الرئاسية أو السلطة الهرمية (Le Pouvoir Hiérarchique)⁽⁵²⁾.

(52) د. ليلو، مازن راضي. القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 32.

ويُقصد بالسلطة الرئاسية: "مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة رؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابط التبعية والخضوع"⁽⁵³⁾.

وعليه، تبدو الرقابة الرئاسية بأنها الرقابة التي تكون للرئيس الإداري الأعلى في مواجهة رؤوسيه ممن هم دونه في سلم التدرج الهرمي.

وبصدد البحث عما يميز بين الرقابة الرئاسية والرقابة الإدارية ذهب جانب من الفقه إلى القول بعدم وجود اختلاف واضح بين هاتين الرقابتين، لذلك جاءت التفرقة بينهما صعبة ونسبية⁽⁵⁴⁾.

ولأن التفرقة بين الرقابتين كانت صعبة ونسبية، فإنَّ الضرورة هنا تقتضي الرجوع إلى أساس قيام كلاً منهما بما يُمكن من الوقوف على الحدود الفاصلة بين الرقابتين. وعلى هذا الأساس فإنَّ الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية توجد حيث التنظيم الإداري اللامركزي القائم على الاستقلالية النسبية للهيئات اللامركزية - وقد سبق البيان في هذا الخصوص -، بينما السلطة التسلسلية فتجد أساسها في علاقة الخضوع والتبعية القائمة على نظرية التسلسل الإداري في نظام المركزية الإدارية.

وبناءً عليه، تمَّ رصد معايير عدَّة للتفريق بين الرقابة الإدارية والرقابة الرئاسية نجملها بالآتي:

أ. التمييز من حيث نطاق الرقابة:

تتسم الرقابة الإدارية بالمحدودية، باعتبار أنَّ المُشَرَّع هو من يحدد على سبيل الحصر الأعمال والحالات الخاضعة لرقابة السلطة المركزية تاركاً للجهة الإدارية المحلية سلطة البت والتقرير النهائي في بعض الأمور ذات الشأن المحلي دون التعقيب عليها من قبل السلطة المركزية، وهذا يعني أنَّ الرقابة الإدارية ليست مطلقة بحيث تراقب السلطة المركزية ما يحلو لها من أعمال وتصرفات الوحدات المحلية⁽⁵⁵⁾، وإنما هي رقابة استثنائية لا تجد موقعاً للتطبيق إلا حيث يقرر النص القانوني ذلك.

(53) د. كنعان، نواف. (2008). القانون الإداري. الكتاب الأول. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص: 146.

(54) د. عبد الباسط، محمد فؤاد. (2006). القانون الإداري. ط: 1. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة للنشر. ص: 144.

(55) د. حسين، محمد بكر. (2007). الوسيط في القانون الإداري. القاهرة. دار الفكر العربي. ص: 89.

والرقابة الإدارية على هذا النحو تختلف تماماً عن الرقابة الرئاسية التي تتصف بالشمولية والتلقائية فضلاً عن الوجوبية.

وأما الشمولية فيُقصد بها أن تتصرف الرقابة الرئاسية لتشمل المرؤوسين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضاً، حيث يكون للرئيس الإداري الهيمنة التامة على الشخص المرؤوس وسائر أعماله، وذلك بما يملكه من سلطة التوجيه بوصفها رقابة سابقة، وسلطة التعقيب كرقابة لاحقة⁽⁵⁶⁾، وبما يباشره أيضاً من سلطات تنظيمية وتأديبية بحق المرؤوسين. غير أنه ثمة من يرى أن الطابع الشمولي للرقابة الرئاسية إنما يتضمن رقابة المشروعية والملاءمة معاً⁽⁵⁷⁾.

بينما المقصود بالتلقائية هو أن يكون للرئيس الإداري ممارسة السلطة الرئاسية من تلقاء نفسه بصرف النظر عن وجود النص القانوني من عدمه، باعتبارها قائمة حكماً بقوة القانون⁽⁵⁸⁾، ذلك أنها تتعلق بطبيعة النظام الإداري المركزي القائم أساساً على فكرة الخضوع والتبعية بين الرئيس الإداري والمرؤوس.

من هذا المنطلق، تُعد الرقابة الرئاسية واجباً لضمان حسن سير مختلف المرافق العامة في الدولة وليس حقاً أو امتيازاً شخصياً للرئيس الإداري.

ب. خصوصية وسائل الرقابة الإدارية في مواجهة وسائل الرقابة الرئاسية:

تكمن الصعوبة الحقيقية في التمييز بين الرقابتين الرئاسية والإدارية في الوسائل المستخدمة من طرف كل منهما. فكلتا الرقابتين تستعملان وسائل رقابية مشابهة لبعضها البعض كوسيلة التصديق أو الإلغاء أو الحلول مثلاً، وكلا الرقابتين تُمارسها سلطة عليا في مواجهة جهة إدارية أدنى منها.

بيد أنه في نظام السلطة الرئاسية يكون للرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات إلى مرؤوسيه، حيث يقوم بشأنها واجب الطاعة تحت طائلة المساءلة التأديبية في حال عدم تنفيذها طالما أنها متفقة ومبدأ

(56) د. بن مشري، عبد الحليم. نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر. مرجع سابق. ص: 103.

(57) مشار إليه لدى: د. نحيلي، سعيد. (2009). مقالة بعنوان: الإدارة المركزية. منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1.

مج: 1. ص: 152. دمشق. (د. ن.).

(58) د. نحيلي، سعيد. (2010). مقالة بعنوان: اللامركزية الإدارية. منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1. مج: 6.

ص: 412. دمشق. (د. ن.).

المشروعية، أمّا في نظام الرقابة الإدارية فليس للسلطة المركزية إصدار الأوامر والتوجيهات الملزمة لوحدات الإدارة المحلية⁽⁵⁹⁾، وما ذلك إلا لأن الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة التي تجعلها بعيدة عن الخضوع التام لأوامر وتعليمات السلطة المركزية.

ومن جانب آخر يُمكن لجهة الرقابة الإدارية التصديق على أعمال السلطات المحلية - في حال اشترط القانون ذلك - أو إلغائها، دون أن تتعدى في سلطتها إلى حد تعديلها أو استبدالها بغيرها، بينما في السلطة الرئاسية يستطيع الرئيس الإداري تصديق أو إلغاء أو تعديل أعمال وقرارات المرؤوسين⁽⁶⁰⁾. وإذا كان للرئيس الإداري في التنظيم الإداري المركزي إمكانية الحل محل الموظفين المرؤوسين في مباشرة أعمالهم دون الحاجة إلى نص قانوني يقرر ذلك، فإنّه يتمتع على السلطات المركزية في نظام الإدارة المحلية أن تحل محل الوحدات المحلية إلا في حدود ما يجيزه القانون.

ج. التمييز من حيث حق الطعن في مواجهة قرارات السلطة المركزية:

في السلطة الرئاسية لا يملك المرؤوس حق الطعن في قرارات الرئيس الإداري لأنه ليس من المنطقي أن نعترف للرئيس الإداري بسلطة التوجيه والتعقيب تجاه تصرفات المرؤوسين (كما أشرنا في الفقرة السابقة)، ثمّ نعطي لهؤلاء المرؤوسين حق الطعن في قرارات رؤسائهم أمام القضاء، وخلاف ذلك يجوز للوحدات المحلية أن تتجه باتجاه القضاء الإداري وتطعن في قرارات السلطة المركزية إذا ما تجاوزت هذه الأخيرة حدود صلاحياتها كما لو جاءت قراراتها مخالفة لأحكام القانون⁽⁶¹⁾.

(59) د. الطعامة، محمد محمود. (2003). مقالة بعنوان: نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف). منشورات المنظمة

العربية للتنمية الإدارية. ص: 11. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.

(60) د. نحيلي، سعيد. مقالة بعنوان: اللامركزية الإدارية. مرجع سابق. ص: 412.

(61) د. عثمان، حسين، ود. عبد القادر، ميادة. (2014). أصول القانون الإداري. ج: 1. الإسكندرية. دار المطبوعات الجامعية.

د. التمييز من حيث هدف الرقابة المُمارسة:

تهدف الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري المحلي إلى احترام مبدأ المشروعية لأعمال الوحدات المحلية وعدم الخروج عن هذه المشروعية، بينما في الرقابة الرئاسية لا تقتصر رقابة الرئيس على تصرفات رؤوسيه لناحية المشروعية القانونية وحدها، بل تمتد لتشمل إضافة لذلك ملاءمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري⁽⁶²⁾.
بيد أن هذا المعيار - كما يرى البعض - لا يمكن اعتماده كأساس للفرقة بين الرقابتين انطلاقاً من أن الرقابة الإدارية تُمارس بوصفها جزاء لعدم المشروعية، وقد تُمارس أحياناً كجزاء لعدم الملاءمة، بينما رقابة السلطة التسلسلية ليس من الضرورة أن تُمارس دائماً لعدم المشروعية والملاءمة معاً. ويتضح ذلك بالنسبة للقرارات الفردية التي لا يمكن أن تكون الرقابة عليها سوى رقابة مشروعية⁽⁶³⁾.

هـ. التمييز من حيث قواعد المسؤولية:

يكون للقرار الصادر في نطاق الرقابة الإدارية ذاتية خاصة به، حيث يقتضي نظام الإدارة المحلية انفصال قرار الهيئة اللامركزية المحلية في مواجهة السلطة المركزية، إذ يترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية، حيث تتحمل الوحدات المحلية كامل المسؤولية فيما يتعلق بالأعمال والتصرفات الصادرة عنها بالرغم من تصديق الإدارة المركزية عليها، وهذا بخلاف السلطة الرئاسية التي يقابلها دوماً مسؤولية الرئيس الإداري الأدنى عن أعمال رؤوسيه أمام الرئيس الأعلى⁽⁶⁴⁾، وهي مسؤولية قائمة على أساس مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية⁽⁶⁵⁾.

(62) د. طلبة، عبدالله. الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 18.

(63) د. مهنا، محمد فؤاد. (1999). مبادئ وأحكام القانون الإداري. ط: 1. الإسكندرية. منشأة المعارف. ص: 452.

(64) د. طلبة، عبدالله، د. الحسين، محمد، ود. نوح، مهند. المدخل إلى القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 117.

(65) يرى بعض الفقهاء أن التناسب في مجال القانون الإداري يعني ذلك الإجراء الذي يتوافق أو يتكافأ مع أهمية الوقائع التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرار. بعبارة أخرى؛ التناسب هو التوافق أو التلاؤم بين السبب والمحل بهدف التوصل إلى الحل العادل أو المعقول. مشار إليه لدى: د. حسن، محمد مصطفى. (1974). السلطة التقديرية في القرارات الإدارية. القاهرة. مطبعة عاطف. ص: 199.

و. التمييز من حيث أسلوب تشكيل الهيئة الخاضعة للرقابة:

تتميز رقابة السلطة الرئاسية في نظام التسلسل الهرمي فيما يملكه الرئيس الإداري من حق التعيين بالنسبة للموظفين الخاضعين له⁽⁶⁶⁾، في حين لا مجال لمثل هذا الحق في نظام الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المحلية، حيث يتم انتخابهم من السكان المحليين بشكل مباشر. إلا أنه يؤخذ على هذا المعيار أنَّ الأسلوب المتبع في تشكيل المجالس المحلية قد يختلف من دولة لأخرى، إذ يُمكن الاعتماد على الانتخاب أو التعيين، كما يُمكن الجمع بينهما⁽⁶⁷⁾. لهذا فإنه يوصف - وفق ما يرى الباحث - بأنه معيار نسبي لا يُمكن التعويل عليه.

ومما تقدّم وبصدد البحث عن معيار ثابت ومميز للفرقة بين الرقابتين الرئاسية والإدارية يخلص الباحث إلى وجوب النظر إلى الجهة المشمولة بالرقابة، فمتى ما كانت الجهة شخص اعتباري محلي يتمتع بكيان ذاتي مستقل، فإنَّ الرقابة في مواجهته تصب في خانة الرقابة الإدارية.

2. التمييز بين الرقابة الإدارية والإشراف الإداري المركزي:

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الرقابة الإدارية في نطاق اللامركزية المحلية في عدّة جوانب نستوضحها من خلال تعريف الإشراف الإداري (Surveillance Administrative). حيث يُقصد بالإشراف الإداري: "مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على الوحدات المحلية ذاتها وعلى أعمالها، ليس بغرض تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها. وهي تتضمن التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانوني"⁽⁶⁸⁾.

(66) د. راضي، مازن ليلو. (2017). طاعة الرؤساء وحدودها (دراسة مقارنة). ط: 1. القاهرة. المركز العربي للنشر والتوزيع. ص: 79.

(67) د. الحسين، محمد، واسماعيل، شادي فؤاد. (2018). آليات تشكيل مجالس وحدات الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية. مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات القانونية. سلسلة العلوم الاقتصادية والعلمية. مج: 40. عدد: 5. ص: 249. اللاذقية: سورية. جامعة تشرين.

(68) د. عبد النور، مبروك، وط. د. نور الدين، علي سالم محمد فاضل. (2019). الوصاية الإدارية ضمانة لاستقلالية الجماعات المحلية. مجلة الدراسات والبحوث القانونية. مج: 4. عدد: 1. ص: 42. الجزائر. جامعة المسيلة.

وباستيضاح التعريف السابق يتبين أنَّ صلاحية الإشراف التي تمتلكها الإدارة المركزية إزاء الوحدات المحلية تقررها مُسَوِّغات عدّة من أهمها مسؤولية السلطة المركزية عن حسن تسيير المرافق العامة المحلية، ممّا يعني أنَّ الإشراف الإداري المركزي لا تقرره النصوص القانونية الصريحة، وإنّما تفرضه مسلمات العمل الإداري وطبيعته، وهذا هو المنطق السليم فكيف لجهة الإدارة أنْ تملك صلاحية إنشاء المرافق العامة المحلية دون أنْ يكون لها سلطة تسييرها عبر متابعتها والإشراف عليها.

وتبدو مظاهر الاختلاف بين الإشراف الإداري والرقابة الإدارية من خلال الآتي:

أ. صلاحية إصدار دوريات تتضمن تعليمات غير ملزمة للوحدات المحلية:

يُمكن للسلطة المركزية إصدار دوريات ومنتشورات تتضمن توجيهات وتعليمات لوحدات الإدارة المحلية تتعلق بكيفية تسيير المرافق العامة المحلية، دون أنْ يكون لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية وذلك لعدم وجود نص قانوني يقررها، لذلك جاءتْ مجرد نصائح وإرشادات ذات قيمة استشارية يُمكن للوحدة المحلية أنْ تأخذ بها أو لا تأخذ بها⁽⁶⁹⁾.

ثمَّ إنّ سلطة الإدارة المركزية في إصدار الدوريات على النحو السابق لا يُمكن اعتبارها رقابة رئاسية لأنّنا هنا بصدد علاقة قائمة بين شخصية مركزية وشخصية لامركزية محلية، بل إنّ إصدار التوجيهات والتعليمات في نطاق الرقابة الرئاسية يقوم بشأنها واجب الطاعة وهذا يتعارض مع سلطة الإشراف الإداري غير الملزمة. كما لا يُمكن اعتبارها رقابة إدارية في نطاق اللامركزية المحلية لأنّ استقلال السلطات المحلية لا يعطي الحق للجهة الإدارية المركزية إمكانية توجيه الأوامر والتعليمات إلى الجماعات المحلية⁽⁷⁰⁾.

(69) إبتسام، عميور. (2013). نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم. رسالة ماجستير. القانون العام. كلية الحقوق.

جامعة قسنطينة 1. الجزائر. ص: 68.

(70) د. شبحا، إبراهيم عبد العزيز. (1994). مبادئ وأحكام القانون الإداري (ماهية القانون الإداري - تنظيم الإدارة العامة -

أموال الإدارة العامة). ط: 1. بيروت. الدار الجامعية للطباعة والنشر. ص: 232.

ولطالما كانت هذه الصلاحية كذلك - أي ليست من قبيل الرقابة الرئاسية ولا من قبيل الرقابة الإدارية - فليس من مجال سوى أنها مجرد إشراف إداري⁽⁷¹⁾.

ب. سلطة رقابية غير مقررة بنصوص قانونية:

تقتضي طبيعة الرقابة الإدارية أن يتم النص عليها بنصوص قانونية تحدد نطاقها والغرض منها والوسائل المستعملة أثناء تطبيقها، وذلك حفاظاً على مبدأ استقلالية الوحدات المحلية أولاً، واحترماً لمبدأ المشروعية ثانياً.

ولكن قد تغفل النصوص القانونية عن تنظيم الرقابة من حيث رسم حدودها وتحديد وسائلها وبيان حالاتها، ممّا يجعلنا نتساءل هل نحن أمام رقابة إدارية مركزية، أم مجرد إشراف إداري؟

في هذه الحالة الضبابية يُؤكّد بعض الفقهاء⁽⁷²⁾ أن مثل هكذا نصوص قانونية لا تجيز للسلطة الإدارية المركزية صلاحية مباشرة الرقابة على أشخاص الإدارة المحلية لأنها لم تنشئ رقابة إدارية من الأصل. ويستند أصحاب هذا الرأي في تأسيس رؤيتهم السابقة على القاعدة العامة التي تقضي بأنه "لا وصاية إلا بنص".

وهذا هو المنطق السليم، فالرقابة الإدارية ينبغي أن تكون محددة بنصوص قانونية تحدد حالاتها وحدودها والوسائل المستخدمة فيها، أمّا إذا كانت النصوص القانونية تقتصر لمثل هكذا شروط فإنّها لا تخول للإدارة المركزية سوى توجيه النصائح والإرشادات.

وعليه، وبصدد الإجابة عن التساؤل السابق يُمكن القول بأنّ هكذا إجراءات لا تعدو عن كونها مجرد إشراف إداري لا أكثر ولا أقل.

(71) لا بدّ من الإشارة هنا إلى أنّه في حال إصدار الوحدات المحلية لقرار ما بمناسبة الدوريات غير الإلزامية، فإنّ قرارها يُعد صحيحاً من الناحية القانونية، لكنه قابل للإلغاء من طرف السلطة المركزية إذا ما نصّ القانون على وجوب عرضه عليها. انظر: د. أبو يونس، محمد باهي. (1996). أحكام القانون الإداري (القسم العام). الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة للنشر. ص: 324.

(72) مشار إليه لدى: إبتسام، عميور. نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم. مرجع سابق. ص: 69.

ثانياً: التمييز بين الرقابة الإدارية وبين غيرها من أنواع الرقابة الأخرى

لا يمكن لأي باحث في نطاق الرقابة الإدارية تجاهل وجود أنواع أخرى من الرقابة يُمكن أن تُمارس على الوحدات المحلية إلى جانب الرقابة الإدارية، كالرقابة البرلمانية والرقابة القضائية والرقابة الشعبية. وعليه، يبدو من الضرورة الملحة بمكان التمييز بين الرقابة الإدارية وبين أنواع الرقابة الأخرى، وهذا ما سيكون وفقاً للآتي:

1. التمييز بين الرقابة الإدارية والرقابة البرلمانية:

تتميز الرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية عن تلك البرلمانية (التشريعية) من حيث أن الرقابة التي تُمارسها الإدارة في نظام اللامركزية المحلية تنصب على أشخاص الوحدات المحلية وعلى أعمالها طبقاً للوسائل والآليات المحددة قانوناً⁽⁷³⁾.

في حين تتصرف الرقابة البرلمانية (Le Contrôle Parlementaire) إلى الرقابة التي يُمارسها البرلمان على وزارة الإدارة المحلية ومنها على أشخاص الإدارة المحلية، وهي تسمى أحياناً بالرقابة السياسية نظراً لممارستها من أعلى سلطة سياسية في الدولة.

وتظهر أهمية الرقابة البرلمانية من خلال الصلاحيات التي يمتلكها المجلس التشريعي باعتباره الجهة المختصة في تحديد الإطار التشريعي لنظام الإدارة المحلية، فهو الذي يضع القواعد القانونية التي يتم من خلالها إنشاء الوحدات المحلية أو إلغائها، وتحديد مستوياتها واختصاصاتها، مواردها الذاتية، وأنواع الرقابة القائمة عليها وحدودها، وكل ما يتعلق بها بغية التأكد من قيامها بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، وهو الذي يملك صلاحية تعديل أو إلغاء التشريعات التي تحكم نظام الإدارة المحلية⁽⁷⁴⁾.

(73) د. شيهوب، مسعود. (2003). المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة. مجلة مجلس الدولة. عدد: 3. ص: 59. الجزائر.

(74) هاشم، محمد سامي محمد موسى. (2018). أوجه الرقابة المختلفة على الوحدات المحلية. المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية. مج: 9. عدد: 2. ج: 2. ص: 435. كلية التجارة بالإسماعيلية. جامعة قناة السويس.

ولكن السؤال: كيف تُمارس الرقابة البرلمانية على وحدات الإدارة المحلية؟

الجواب هو: تُمارس الرقابة البرلمانية من خلال الوسائل المختلفة التي يمتلكها البرلمان، وهي وسائل توصف بأنها وسائل سياسية عادة ما تكون محددة في دستور الدولة، وليس الدستور الفرنسي⁽⁷⁵⁾ ومعه المصري والسوري⁽⁷⁶⁾ باستثناء من هذا التحديد.

ومن أبرز وسائل وإجراءات الرقابة التي يمتلكها البرلمان تجاه وحدات الإدارة المحلية، نذكر منها الآتي⁽⁷⁷⁾:

أ. **السؤال البرلماني**: وهو وسيلة يوجه بمقتضاه أعضاء الهيئة التشريعية أسئلة إلى الوزراء بهدف الاستفسار عن موضوع معين والتدابير التي اتخذت بشأنه. ومنها على سبيل المثال الموضوعات التي تتناول الإدارة المحلية والمشكلات التي تعترضها.

ب. **الاستجواب**: ويُعد أقوى من وسيلة السؤال وأخطر منه في النتائج، لأنه يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة أو الوزارة كونه ينصب على أمور كثيرة من بينها تلك التي تخص الوحدات المحلية.

ج. **لجان التحقيق (التحقيق البرلماني)**: وهي عبارة عن لجان تشكل لبحث وتقصي الحقائق حول موضوع معين في إحدى الإدارات العامة بما في ذلك الإدارة المحلية، حيث يُمكن لهذه اللجان دعوة أعضاء الوحدات المحلية أو القائمين على إدارة الشؤون المحلية لاستجوابهم أو مناقشتهم عن مدى كفاءة الخدمات المحلية.

د. **المناقشة العامة**: قد يتم طرح نشاطات الوحدات المحلية أو بعضها للمناقشة العامة في البرلمان، وذلك إما بناءً على طلب من بعض أعضاء البرلمان، أو استجابةً للرأي العام، أو بمناسبة مناقشة قانون في المجلس.

(75) Articles /48-49/ et Article /50-1/ et Article /51-2/ de la Constitution français Du 1958.

(76) جاءت الإشارة إلى وسائل الرقابة السياسية على وحدات الإدارة المحلية في المواد /129-130-131-132-133-134-135/ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 18 يناير لسنة 2014 وتعديلاته، وفي المواد /74-75-78/ من دستور الجمهورية العربية السورية الصادر بالمرسوم رقم /94/ لعام 2012.

(77) د. اسماعيل، أحمد. (2018). **قانون الإدارة المحلية**. منشورات الجامعة الافتراضية السورية. ص: 59.

وتظهر أيضاً الرقابة البرلمانية أثناء مناقشة البرلمان للموازنة العامة للدولة ومنها الموازنة التي تتعلق بوزارة الإدارة المحلية، وبما تتضمنه موازنات الوحدات المحلية.

وتأسيساً على ما تقدّم يخلص الباحث إلى أنّ وسائل الرقابة السياسية تختلف كلياً عن تلك الوسائل التي حدّدها المُشرّع بالنسبة لممارسة الرقابة الإدارية، بل إنّ وسائل الرقابة البرلمانية تُعد أكثر شمولية واتساعاً من وسائل الرقابة الإدارية، فضلاً عن الاختلاف لناحية الجهة المكلفة بمباشرة الرقابة بين جهة سياسية عليا ذات أهمية كبيرة في مقابل جهة إدارية تنفيذية.

2. التمييز بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية:

في حين تُمارس الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية من قبل السلطة المركزية بمختلف مستوياتها، فإنّ الرقابة القضائية (Le Contrôle Juridictionnel) تُمارس حسب النظام القضائي المعمول به في الدولة فيما إذا كان نظام القضاء الموحد أو القضاء المزدوج⁽⁷⁸⁾.

ففي ظل نظام القضاء الموحد تُباشر المحاكم العادية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، أمّا في ظل القضاء المزدوج فإنّ الرقابة القضائية تُمارس من قبل القضاء الإداري المتخصص في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية⁽⁷⁹⁾.

كما تختلف الرقابة القضائية عن الإدارية من حيث أنّ الرقابة القضائية تستلزم رفع دعوى أمامها من أجل مباشرة إجراءاتها، وهي رقابة تنصب على أشخاص الوحدات المحلية كما في حالة الطعون الانتخابية التي يتقدّم بها المرشحون لعضوية المجالس المحلية والتي تتعلق باحترام القواعد القانونية لشروط الترشيح والانتخاب، أو الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة بحق الأعضاء كقرارات إسقاط العضوية أو وقفها أو إلغائها... إلخ. كما

(78) د. الأحمد، نجم، ود. اسماعيل، أحمد. المدخل إلى القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 253.

(79) د. طلبة، عبدالله. (2011). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري). ط: 2. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص: 54.

تتصب على أعمال الوحدات المحلية بهدف التأكد من مشروعيتها أو عدم مشروعيتها⁽⁸⁰⁾. وبذلك يتضح الاختلاف الجوهرى بين الرقابتين الإدارية والقضائية على الوحدات المحلية.

وحول الطعون الانتخابية التي يتقدم بها المرشحون لعضوية المجالس المحلية أمام القضاء الإداري، يذهب الباحث إلى الإشارة بأنه خلال العملية الانتخابية التي جرت في الجمهورية العربية السورية بتاريخ 2022/9/18 فيما يتعلق بانتخابات أعضاء المجالس المحلية والتي تحدد موعد إجرائها بالمرسوم رقم 216/ تاريخ 2022/8/3، فقد تقدّم عدد من المرشحين الخاسرين باعتراضات للطعن بصحة نتائج الانتخاب بسبب وجود مخالفات شابت العملية الانتخابية.

وبناءً عليها أصدرت محكمة القضاء الإداري بالنسبة لمجالس المحافظات ومدن مراكز المحافظات، والمحكمة الإدارية بالنسبة لبقية المجالس الأخرى أحكاماً قضائية تقضي بإلغاء نتائج الانتخابات في عدد من المراكز الانتخابية نتيجة ثبوت تجاوزات عديدة على أن يتم إعادة الانتخابات المحلية في هذه المراكز مجدداً. ومن بين هذه الأحكام يورد الباحث على سبيل المثال لا الحصر الأمثلة الآتية:

أ. قرار محكمة القضاء الإداري بطرطوس رقم 193/ تاريخ 2022/10/27 في القضية ذات الرقم 785/ والمتضمن بطلان نتائج الانتخابات في عدد من المراكز بالنسبة لدائرة مدينة اللاذقية الانتخابية الفئة (ب).

ب. قرار المحكمة الإدارية بطرطوس رقم 202/ تاريخ 2022/10/23 في القضية ذات الرقم 290/ والمتضمن بطلان نتائج الانتخابات في عدد من المراكز بالنسبة لدائرة بلدة مشتى الحلو الانتخابية الفئة (ب).

(80) ينبغي الإضاءة في نطاق ممارسة الرقابة القضائية إلى أن القضاء الإداري لا ينعقد له الاختصاص بمراقبة نواحي الملاءمة للأعمال والتصرفات التي تجريها الوحدات المحلية لأن ذلك سيحول القاضي إلى رئيس إداري يجوز له التدخل في النشاط الإداري المحلي، وهذا ما لا يملكه القاضي ويتنافى بطبيعته مع وظيفة القضاء التي تقوم على احترام المشروعية. كما أن رقابة القضاء في مدى احترام المشروعية القانونية تقتصر فقط على الإلغاء والتعويض، ولا تمتد إلى حق التعديل. د. الأحمد، نجم، ود. اسماعيل، أحمد. المدخل إلى القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 253-254.

وفعلاً بعد الاستناد على الأحكام القضائية السابقة والتي حازت قوة القضية المقضية بهذا الخصوص أصدر السيد الرئيس المرسوم ذو الرقم /277/ تاريخ 2023/11/26 المتضمن تحديد يوم الإثنين الموافق 2023/12/11 موعداً لإعادة انتخاب أعضاء المجالس المحلية في محافظة طرطوس، واللاذقية، وحمص، وريف دمشق، وذلك في المراكز التي ألغيت نتائج الانتخابات فيها وفق منطوق الأحكام الصادرة لكل مجلس. ويقتضي التنويه في هذا الصدد بأنه قبل أن يتقرر إعادة الانتخابات في المراكز الانتخابية التي حدّدها المرسوم المذكور، ومنها على سبيل المثال مراكز بلدة مشتى الحلو بمحافظة طرطوس، أصدر حينها وزير الإدارة المحلية والبيئة المهندس حسين مخلوف وبناءً على اقتراح محافظ طرطوس بالكتاب رقم 11/10/552/ ح تاريخ 2023/8/3 قراراً بتعيين مكتب تنفيذي مؤقت للبلدة يتكون من خمسة أعضاء⁽⁸¹⁾ ليتولى ممارسة اختصاصات المجلس ريثما تجري انتخابات جديدة، الأمر الذي أثار حفيظة البعض ممن اعتبروه غير قانوني ومخالف لاستحقاق دستوري.

بيد أنه وبعد قراءة ثاقبة لهذا القرار يتضح للباحث أن قرار الوزير كان سليم وفق الضوابط القانونية وذلك عملاً بأحكام المادة /1/ من المرسوم التشريعي رقم /32/ تاريخ 2014/8/3 التي نصّت على أنه: "يجوز لوزير الإدارة المحلية تعيين مكاتب تنفيذية مؤقتة بناءً على اقتراح المحافظ في الوحدات الإدارية التي لم تتمكن مجالسها المنتخبة من ممارسة اختصاصها، وتمارس هذه المكاتب اختصاصات المجالس والمكاتب المحددة بالقانون لحين إجراء انتخابات جديدة".

وتعليقاً على عملية الانتخابات المحلية التي جرت مؤخراً في سورية، يلاحظ الباحث عموماً أن إدارة العمليات الانتخابية بمختلف أنواعها محلية كانت أو نيابية أو رئاسية لا تخلو بدورها من كل شبهة سلبية - وهذا أمر طبيعي في كل البلدان التي تلتزم الديمقراطية - ذلك أنه لا مفر من هذه السلبيات كما الدروس الإيجابية المستفادة منها في ظل وجود العديد من المؤثرات السياسية أو الحزبية أو المخالفات القانونية المبنية على عدم الحياد والتحيز، الأمر الذي يدفع بالمتضررين من الإجراءات الانتخابية اللجوء إلى القضاء

(81) القرار رقم /128/ ن تاريخ 2023/8/7.

المختص كهيئة رقابية معنية بضمان انتخابات حرة ونزيهة تتم وفقاً لأحكام القانون والإجراءات المتبعة والمنظمة للعملية الانتخابية، وهذا ما ينادي به السيد رئيس الجمهورية في كل المناسبات الانتخابية بالنظر إلى أن الانتخاب أصبح الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة بواسطة الإرادة الشعبية بصورة تكرس التطبيق العملي لمبدأ الانتخاب والديمقراطية.

3. التمييز بين الرقابة الإدارية والرقابة الشعبية:

في نظام اللامركزية الإدارية المحلية تقوم الرقابة الإدارية بين الدولة كسلطة مركزية ووحدات الإدارة المحلية كأشخاص اعتبارية تتمتع باستقلال مالي وإداري، أمّا الرقابة الشعبية (Le Contrôle Populaire)⁽⁸²⁾ فإنّها تُمارس من قبل هيئة الناخبين عن طريق انتخاب أعضاء المجالس المحلية بواسطة سكان المنطقة المحلية، وذلك إعمالاً لمقتضيات المبدأ الديمقراطي الذي يقضي بأنّ الشعب مصدر كافة السلطات في المجتمعات الديمقراطية⁽⁸³⁾. وقد تُمارس أيضاً من خلال منح سكان الوحدة المحلية إمكانية إبداء الرأي والموافقة على بعض القرارات التي تتخذها سلطات الإدارة المحلية قبل أن تدخل حيز التطبيق.

كما قد تلعب الأحزاب السياسية المختلفة دوراً مهماً في ممارسة هذه الرقابة، وذلك انطلاقاً من الدور الفعلي الذي تلعبه عن طريق المؤتمرات التي تنظمها والتي تسعى فيها إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال توجيه الانتقادات لسياسة الإدارة المحلية ولفت النظر إلى أي تقصير يحدث من قبلها، أو عن طريق نوابها في المجالس النيابية أو المحلية⁽⁸⁴⁾.

(82) لعل هدف المشرّع السوري من تنظيم الرقابة الشعبية وفق ما نصّت عليه المادة 120/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته يتحدد في التأكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ولجانها وأجهزتها لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين وللقرارات التي تتخذها... .

(83) د. اسماعيل، أحمد. قانون الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 60.

(84) د. الزعبي، خالد سمارة. (2003). مقالة بعنوان: العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص: 34. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.

هذا بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي تقوم به وسائل الإعلام بكافة أنواعها (المسموعة، والمقروءة، والمرئية)، فمن خلالها يستطيع المجتمع المحلي في نطاق الوحدة المحلية التأثير على أعضاء المجالس المحلية وعلى قراراتهم، من خلال توجيه النقد وتصويب الأخطاء وطرح الأفكار الإصلاحية.

ونظراً لأهمية الدور الذي تلعبه الرقابة الشعبية في الكشف عن الأخطاء التي تنطوي عليها تصرفات الوحدات المحلية، سواء من المجالس أو المكاتب أو الأجهزة المحلية⁽⁸⁵⁾، فقد تمّ تكريس المبدأ الانتخابي وما ينجم عنه من رقابة شعبية لدى دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958 الذي عدّ الانتخاب حق مكفول لجميع المواطنين الفرنسيين من الجنسين ممن بلغوا السن القانوني ويتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية⁽⁸⁶⁾. وهذا ما تمّ التأكيد عليه أيضاً لدى كلاً من الدستور المصري والسوري⁽⁸⁷⁾.

وفيما يتعلق بوسائل الرقابة الشعبية نذكر منها على سبيل المثال بعض ما نصّ عليه قانون الإدارة المحلية السوري⁽⁸⁸⁾:

أ. قيام المجالس بتنظيم ندوات دورية تعرض فيها ما قام به المجلس من إنجازات، وتستمع إلى شكاوى وتظلمات المواطنين، وينشر تقييم أداء المكاتب التنفيذية من جهة تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط.

(85) يُقصد بالأجهزة المحلية وفقاً لقانون الإدارة المحلية السوري "مديريات الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة والشركات التي نقلت اختصاصاتها إلى السلطة المحلية". انظر: المادة /1/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(86) Article /3/ de la Constitution français Du 1958: "Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques".

(87) بدوره فإنّ دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 وتعديلاته نصّ في المادة /87/ منه على أنّ: "مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء"، في حين نصّ دستور الجمهورية العربية السورية النافذ لعام 2012 في المادة /12/ منه على أنّ: "المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع".

(88) للاطلاع على المزيد من وسائل الرقابة الشعبية. انظر: المادة /120/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

ب. يحق للنقابات، والمنظمات الشعبية والمهنية، وهيئات المجتمع المحلي، مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة السلطة المحلية، وتمارس هذا الحق بتوجيه مذكرات إلى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن ملاحظاتها وآراءها.

وبعد أن تناولنا الاتجاهات المختلفة في تعريف الرقابة الإدارية، وخصائصها، وطبيعتها الذاتية المستقلة، بقي أن نتعرض لدراسة أهدافها ومسوغاتها في إطار نظام الإدارة المحلية، وذلك في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني

أهداف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية ومسوغاتها

باتت الرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطة المركزية على وحدات الإدارة المحلية من الثوابت والمسلمات في نطاق التنظيم الإداري المحلي، بل إنَّها الوجه الثاني لمبدأ اللامركزية الإدارية المحلية. فمن غير المتصور اعتراف المُشرِّع بوجود أشخاص اعتبارية محلية تتمتع باستقلال ذاتي من دون أنْ تخضع بمباشرتها لاختصاصاتها المحلية لرقابة إدارية.

فهذه الأخيرة تُعد سلاحاً تستخدمه السلطة الإدارية المركزية لضمان السير الأفضل لعمل الأشخاص الإدارية المحلية وعدم خروجها عن النهج القانوني المحدد لماهيتها واختصاصاتها من ناحية، واحترام السياسة العامة للدولة من ناحية أخرى.

وعليه، كان لرقابة الإدارة المركزية على عمل الوحدات المحلية أهدافاً عدَّة لها مبرراتها ومسوغاتها المنطقية، إذ لا يُمكن لأي باحث في نطاق الإدارة المحلية عموماً، والرقابة الإدارية خصوصاً التتكر لهذه الأهداف والمسوغات.

لذلك، سوف نتناول في هذا المطلب أهداف الرقابة الإدارية على عمل وحدات الإدارة المحلية ومسوغاتها

من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: أهداف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

الفرع الثاني: مسوغات الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

الفرع الأول

أهداف الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

من الثابت أنَّ المُشرِّع حينما يخضع وحدات الإدارة المحلية لوسيلة الرقابة الإدارية فإنَّه يصبو إلى تحقيق جملة من الأهداف تكتسي بها الرقابة الإدارية على عمل الهيئات المحلية بالغ الأهمية في نظم الإدارة المحلية ومقوماتها باعتبارها همزة الوصل التي لا غنى عنها لتحقيق التوازن بين السلطة المركزية والمحليَّات. ولعل ما يعكس هذه الأهمية أنَّ الأهداف التي يتوخى المُشرِّع تحقيقها تختلف باختلاف الغرض المراد تحقيقه منها، حيث تتعدد وتتباين بين أهداف سياسية وقانونية وأخرى إدارية ومالية.

وعليه، سننطلق لدراسة الأهداف المنشودة من مُمارسة الرقابة الإدارية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الأهداف السياسية:

من ضمن الأهداف التي تسعى الرقابة الإدارية إلى تحقيقها بما يضمن النواحي السياسية لعمل الوحدات المحلية، هو تأكيد الوحدة السياسية للدولة باعتبار أنَّ نظام الإدارة المحلية هو نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها⁽⁸⁹⁾.

ويُعد نظام اللامركزية المحلية كذلك لأنه يسمح بظهور أشخاص لامركزية متعددة تنفرد في إدارة الشأن العام المحلي بصورة مستقلة عن شخصية الدولة المركزية، وهو أمر قد يهدد الأخيرة في وحدتها السياسية، الأمر الذي يتطلب وجود رقابة إدارية من جانب الدولة على تلك الأشخاص المحلية ضماناً لوحدها في مواجهة أي تهديد قد يحول الوحدات المحلية إلى وحدات سياسية، وبالتالي إخراجها من نطاق الهيكلية الإدارية للدولة⁽⁹⁰⁾.

(89) د. القليلات، حمدي سليمان سحيما. (1998). الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية وتطبيقية).

ط: 1. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص: 22.

(90) عبد الناصر، صالح. (2010). الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية. رسالة ماجستير. كلية الحقوق - بن عكنون

- جامعة الجزائر. الجزائر. ص: 94.

لهذا ينبغي أن يكون الاستقلال الذي تتمتع به أشخاص الإدارة المحلية استقلالاً جزئياً (نسبياً) لا يتعدى حدود إدارة الشؤون المحلية، لأنه متى ما تمتعت الوحدات المحلية بالاستقلالية المطلقة في إدارة شؤونها المحلية فهذا يعني انقطاع الصلة التي تربط بين السلطة المركزية (الدولة) والجماعات المحلية، وبالتالي انهزام وحدة الدولة من الناحية السياسية⁽⁹¹⁾.

وحول ما تقدّم ثمة إجماع فقهي على حقيقة مفادها أن فلسفة نظام اللامركزية المحلية قائمة على إيجاد نوع من التوازن بين الوحدات المحلية والسلطة المركزية عبر ترسيخ مبدأ الاستقلالية النسبية للوحدات المحلية من جانب، ومنح السلطة المركزية صلاحية الرقابة عليها من جانب آخر، ومن ثم فإن نجاح نظام اللامركزية الإدارية مرهون بتحقيق هذا التوازن⁽⁹²⁾.

وبطبيعة الحال إن قوة نظام الإدارة المحلية وفاعليته في تحقيق التوازن تتوقف على درجة العلاقة التي تربط السلطة الإدارية المركزية بالوحدات المحلية، لاسيما وأن هذه العلاقة - التي دائماً ما يحرص المشرع على تنظيمها - تحكمها اعتبارات عدّة، من أبرزها⁽⁹³⁾:

1. إنجاز الاختصاصات المحلية يجب أن يخضع لرقابة السلطة المركزية بحيث تبقى عين الدولة حاضرة على الدوام.

2. توفير المناخ الملائم للوحدات المحلية كي يتسنى لها إنجاز العمل المحلي بالشكل السليم.

وبالنتيجة تشكل الرقابة الإدارية الضمانة الأساسية لحماية كيان الدولة من التفكك، ذلك أن انعدام الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية قد يحولها إلى وحدات سياسية على غرار النموذج الفيدرالي للدولة، الأمر الذي لا يتفق مع سلامة الشكل الموحد للدولة.

(91) د. زريق، برهان. (2016). السلطة الإدارية. ط: 1. دمشق. (د. ن.). ص: 70.

(92) د. محسن، شداوي، ود. عادل، بو عمران. (2020). الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري (قراءة نقدية تحليلية). المجلة الأكاديمية للبحث القانوني. مج: 11. عدد: 3 (عدد خاص). ص: 109. الجزائر.

(93) عبد العال، محمد الديداموني محمد. (2007). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة المنصورة. مصر. ص: 87.

ثانياً: الأهداف القانونية:

تهدف الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية - بالتوازي مع هدفها في حماية كيان الدولة من الناحية السياسية - إلى حماية مبدأ المشروعية الذي يوجب على وحدات الإدارة المحلية الالتزام بكافة أحكام القانون أثناء أدائها لوظائفها⁽⁹⁴⁾. الأمر الذي يفضي إلى حماية حقوق المواطنين ومراكزهم وحرياتهم في مواجهة السلطة العامة، وكذلك حماية حقوق الوحدات المحلية، عدا عن تكريس مبدأ خضوع الإدارة في أعمالها للقانون بمعناه الواسع.

ويُقصد بالقانون بمعناه الواسع في هذا الإطار، ليس فحسب القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية المختصة، بل يتسع ليشمل مختلف القواعد القانونية أيّ كان مصدرها وشكلها⁽⁹⁵⁾.

ومن أهم القواعد القانونية التي تلتزم احترامها أشخاص اللامركزية المحلية على سبيل المثال قاعدة تخصيص الأهداف. فهذه القاعدة توصف بأنها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص اعتباري عام التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والامتناع عن كل ما يخالف هذا الغرض، وهي من القواعد القانونية التي تقتضيها طبيعة الشخصية الاعتبارية، أي لا تحتاج إلى وجود نص قانوني يقرها⁽⁹⁶⁾.

ثالثاً: الأهداف الإدارية:

إذا نظرنا إلى الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية من الناحية الإدارية، فإننا نجدها تسعى إلى تحقيق جملة من الأهداف الإدارية تظهر مفرداتها من خلال الآتي:

1. تلعب الرقابة الإدارية دوراً كبيراً في القضاء على ظاهرة الفساد الإداري المستفحلة في نظام الإدارة المحلية على وجه الخصوص، إخضاع الوحدات المحلية للرقابة والتفتيش يجعل الأشخاص القائمين على إدارة شؤونها يشعرون بأنهم مراقبين، وبالتالي الحيلولة دون وقوع أية مخالفات محتملة.

(94) د. الجرف، طعيمة. (د. ت). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون. القاهرة. مكتبة القاهرة الحديثة. ص: 10.

(95) د. الطماوي، سليمان محمد. (1957). النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة). ط: 1. القاهرة. دار الفكر العربي. ص: 10.

(96) داوود، شمس الدين عبدالله اقبيلي. (2016). حدود الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في الجزائر. المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية. مج: 7. عدد: 1. ص: 608. كلية التجارة بالإسماعيلية. جامعة قناة السويس.

2. التأكيد على أن الوحدات المحلية تقوم بأداء واجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك عبر إطلاع السلطة المركزية على تصرفات الوحدات المحلية وأعمالها التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أدائها العام⁽⁹⁷⁾.
3. التأكيد على وحدة الدولة وسلامتها من الناحية الإدارية، فكما أشرنا سابقاً إنَّ الاستقلال الذي تتمتع به وحدات الإدارة محلية أثناء ممارستها لمهامها ليس مطلقاً وإنما هو استقلال نسبي يستلزم فرض رقابة الدولة على الوحدات المحلية لحماية وحدتها من الناحية الإدارية إلى جانب الناحية السياسية، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة⁽⁹⁸⁾.
4. قد ترتكب الوحدات المحلية في أثناء ممارستها للوظائف والاعمال ذات الشأن المحلي أخطاء، فتأتي الرقابة الإدارية لتكشف الأخطاء التي تشوب عمل الإدارة المحلية وأسبابها والعمل على تلافيها.
5. التأكيد على تحقيق مستوى عالي من الأداء الناجح للوحدات المحلية وتطبيق أحسن الوسائل في إنجاز أنشطتها وخدماتها المحلية⁽⁹⁹⁾.
6. تحقيق التنسيق بين أعمال الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية المحلية بما يخدم ترابط النشاط الإداري في الدولة من جهة والانسجام بين السياسات المحلية والسياسات العامة للدولة من جهة أخرى.
7. تشجيع العاملين في نطاق الإدارة المحلية على تقديم الأداء الجيد عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا سينعكس بدوره على حسن أداء المرافق المحلية وتأدية

(97) د. بوقرط، ربيعة. (2021). مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الهيئات المحلية (دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري). مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية. مج: 13. عدد: 1. ص: 366. الجزائر. جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف.

(98) د. الطهراوي، هاني علي. قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا). مرجع سابق. ص: 145.

(99) د. بن مشري، عبد الحليم. نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر. مرجع سابق. ص: 104.

الخدمات بجودة وكفاءة عالية. من هنا ذهب البعض إلى القول بأنه يجب على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات في المرافق المحلية⁽¹⁰⁰⁾.

8. تحقيق التكامل الإقليمي بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية، إذ يسمح نظام الرقابة الإدارية بتدخل الإدارة المركزية لمواجهة التحديات التي تواجه الوحدات المحلية ومن ثمّ العمل على تذليلها.

9. الرقابة الإدارية على أعمال وأنشطة المجالس المحلية ستؤدي إلى اكتشاف نقاط الضعف والخلل في النظام المحلي ومن ثمّ معالجتها بما يؤدي إلى تطوير الجهاز الإداري المحلي.

10. ضمان حسن التسيير والإدارة للوحدات المحلية، وبالتالي إيجاد إدارة محلية قادرة على تصريف الشؤون المحلية بأكمل وأفضل وجه ممكن⁽¹⁰¹⁾.

رابعاً: الأهداف المالية:

نظراً للأهمية الكبيرة التي تمتلكها الموارد المالية الذاتية على مستوى التنظيم الإداري اللامركزي، فقد منح المشرّع أشخاص الإدارة المحلية خاصية قانونية ترتب لها الاستقلال المالي على غرار الاستقلال الإداري، بحيث تملك حرية التصرف في أموالها وفي موازنتها بالشأن الذي تراه مناسب، إلا أنّ هذه الحرية المالية المقررة لها ليست مطلقة، ولا يمكن أن تصل إلى حد اللامركزية المالية البحتة⁽¹⁰²⁾، وإنّما تخضع في هذا الجانب لرقابة تبتغي تحقيق جملة من الأهداف ذات الطابع المالي.

ومن جملة الأهداف المالية التي تبتغي الرقابة الإدارية تحقيقها نذكر منها الآتي:

1. بما أنّ الوحدات المحلية ذات استقلال مالي، فهذا يمنحها حرية أكبر في تحصيل الإيرادات المالية وكذلك حرية إنفاقها، وهي في ذلك تخضع لرقابة إدارية تهدف إلى منع وقوع التجاوزات الإدارية في المسائل المالية.

(100) Maspétiol, R., & Laroque, P. **La tutelle administrative: le controle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics**. op. cit. P :15

(101) د. شطناوي، علي خطار. (2007). **الإدارة المحلية**. ط: 2. عمان. دار وائل للنشر. ص: 226-227.

(102) د. عطية، عبد القادر محمد عبد القادر. (2000). **اتجاهات حديثة في التنمية**. ط: 1. الإسكندرية. الدار الجامعية للطباعة والنشر. ص: 156.

2. تمكين السلطات الرقابية من تدقيق الاعتمادات المالية لوحدات الإدارة المحلية وذلك بقصد الحد من

الإسراف في إنفاق الأموال العامة على مشاريع لا تخدم تحقيق النفع العام المحلي.

3. الوقوف على الحالة المالية للوحدات المحلية تمهيداً لتقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية تنفيذها.

4. العمل على ضبط إيرادات الموازنة المحلية ونفقاتها، وذلك من خلال تمكين السلطة المركزية مواكبة

جميع مراحل إعداد الموازنة بحكم أنها المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة.

5. الوقوف على طبيعة النظام المالي للوحدات المحلية، بما يُمكن العمل على مساعدتها وفسح المجال

أمامها لاستثمار الموارد المالية الذاتية، وبالتالي التخفيف من دعم الحكومة المركزية المتمثل بتقديم الإعانات المالية⁽¹⁰³⁾.

6. مساعدة الحكومة في إعداد وتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي والتأكد من عدم

تعارضها مع الخطط الوطنية.

وهكذا بعد أن انتهينا من تحديد الأهداف السياسية والقانونية والإدارية والمالية للرقابة الإدارية على أعمال

الوحدات المحلية كان لزاماً علينا أن نشير إلى المسوغات التي كانت سبباً في منح السلطة المركزية صلاحية

الرقابة والإشراف على عمل هذه الوحدات، وهو ما سوف نتحدث عنه في الفرع الثاني.

(103) د. الشخيلي، عبد القادر. نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. مرجع سابق. ص: 49.

الفرع الثاني

مسوغات الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

لما كانت أشخاص الوحدات المحلية تعمل في إطار السياسة العامة للدولة، فقد بات حق السلطة المركزية في مراقبة أعمالها يشكل ركناً أساسياً في جميع نظم الإدارة المحلية المعاصرة. غير أنه، وحتى تتوفر الضمانات اللازمة لحق السلطة المركزية في مراقبة نشاط الوحدات المحلية بالشكل الذي يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة، وضمن الحدود التي يرسمها القانون، وبما يتلاءم ونظام الإدارة المحلية ككل، لابدّ من وجود مبررات عدّة تسوغ الحاجة للعمل بهذا الحق. لهذا سنركز الدراسة هنا على تلك المبررات التي تمّ الاستناد عليها في منح السلطة المركزية صلاحية الرقابة والإشراف على تصرفات الوحدات المحلية، وذلك في العناوين الآتية:

أولاً: كفالة احترام مبدأ المشروعية في مواجهة تصرفات الوحدات المحلية

يُراد بمبدأ المشروعية (Le Principe de Légalité) بالمعنى العام سيادة حكم القانون وسيطرته. بينما يُراد به بمعنى بالدقيق خضوع الحكام والمحكومين للقانون على السواء⁽¹⁰⁴⁾. وهذا يترتب من حيث النتيجة خضوع كافة سلطات الدولة بما في ذلك السلطات الإدارية لأحكام القواعد القانونية المعمول بها في الدولة⁽¹⁰⁵⁾. وإذا كانت كافة السلطات العامة في الدولة مقيدة في نشاطاتها وتصرفاتها باحترام مبدأ المشروعية، فإنّ ذلك بالنسبة للسلطات الإدارية المحلية يكون من باب أولى نظراً لما تتمتع به من اختصاصات محلية تُمارسها بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة⁽¹⁰⁶⁾.

(104) د. طلبة، عبدالله. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري). مرجع سابق. ص: 14.

(105) توصف الدولة التي يسودها مبدأ المشروعية بالدولة القانونية مقابلّة بطبيعة الحال بالدولة البوليسية التي لا مكان ولا وجود فيها لهذا المبدأ. مشار إليه في الهامش لدى: د. البحري، حسن مصطفى. (2021). القضاء الدستوري (دراسة مقارنة). ط: 2. كلية الحقوق. جامعة دمشق. ص: 25.

(106) د. اللماوي، أشرف فايز. (2006). الشرعية الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية. ط: 1. القاهرة. المركز القومي للإصدارات القانونية. ص: 12.

ولا شك أنَّ احترام مبدأ المشروعية القانونية بالنسبة لأشخاص الإدارة المحلية يكون عبر تطابق كل التصرفات التي تقوم بها مع أحكام القانون بحيث تلتزم بأوامره وتتجنب نواهيه، الأمر الذي ينتج عنه في نهاية المطاف حماية قانونية تقي الأفراد في النطاق المحلي من استبداد السلطات الإدارية⁽¹⁰⁷⁾.

ويُمكن لجهة الإدارة أنَّ تكفل ذلك (أي احترام القانون) في مواجهة تصرفات الوحدات المحلية، بما تملكه من صلاحيات رقابية على أعمالها أو على أشخاصها، بغية التأكد من أنَّ هذه الأعمال أو التصرفات تتفق وأحكام القانون، وفي إطار الأهداف التي تبتغي تحقيقها.

فالرقابة الإدارية فكرة قانونية أوجدها المشرع لضبط تصرفات الهيئات الإدارية المحلية التي يجب عليها أن تلتزم احترام مبدأ المشروعية⁽¹⁰⁸⁾ بالنسبة لجميع أعمالها، فإن هي خالفته أو حادت عنه في تصرفاتها فهذا يترتب بطلانها، وبالتالي خضوعها لرقابة إدارية معنية بهذا الأمر.

وعليه، فإنَّ إرساء مبدأ سيادة حكم القانون وسيطرته في إطار العلاقة بين السلطة المركزية التي تُمارس الرقابة الإدارية والوحدات المحلية الخاضعة لها من شأنه تكريس مفاعيل مبدأ شهير من مبادئ التنظيم الإداري ألا وهو مبدأ التلازم والتناسب بين الخطأ المرتكب من جهة والمسؤولية المترتبة عليه من جهة أخرى⁽¹⁰⁹⁾، الأمر الذي ينبثق عنه استقرار العمل الإداري على المستوى المحلي، بالإضافة إلى ضمان عدم تعسف السلطات المركزية تجاه الوحدات المحلية عند مباشرتها للاختصاصات الرقابية ذلك أنَّها مقيدة بضرورة احترام مبدأ المشروعية.

(107) د. عبد السيد، رفعت. (2003). مبادئ القانون الإداري (الأساسيات العامة للتنظيم الإداري). القاهرة. دار النهضة العربية. ص: 244.

(108) يطلق بعض الفقهاء على هذا المبدأ "مبدأ الشرعية" ويسميه آخرون "مبدأ سيادة القانون" ويشير إليه البعض الآخر بأنه "مبدأ سيطرة أحكام القانون" وذلك - حسب وجهة نظرهم - لكونه الأقرب إلى المعنى المقصود به وفق الترجمة الصحيحة للمصطلح الفرنسي. انظر: د. طلبة، عبدالله. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري). مرجع سابق. ص: 15.

(109) د. نحيلي، سعيد. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 128.

ثانياً: حماية مصلحة الدولة وتأمين سياستها العامة

للمراقبة الإدارية أسس عدّة - قانونية وإدارية وتطبيقية - يتعين مراعاتها من جانب السلطة المركزية وذلك حتى تتم ممارستها بالشكل الصحيح لاسيّما وأنّ جميع هذه الأسس جاءت مشتقة من فكرة المصلحة العامة (L'Intérêt Général) التي تمثل مصلحة الجميع⁽¹¹⁰⁾.

ولأن المصلحة العامة هي الغاية التي يتوخاها الجميع - الدولة والأفراد والوحدات المحلية -، حيث ينطوي مضمونها على عناصر جوهرية تتجسد في تحقيق العدالة والاستقرار والتطور الاجتماعي⁽¹¹¹⁾، فإنّ ممارسة الرقابة الإدارية ضمن هذا الإطار تستوجب الحرص على تحقيق متطلبات العدالة التي تقتضي تحقيق التوازن الفاعل بين المصالح المتعارضة من خلال منع تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية⁽¹¹²⁾.

في مقابل ذلك لابدّ من منح الوحدات المحلية حرية تامة في إشباع الحاجات الأساسية لسكان الإقليم المحلي بشرط ألا تصل هذه الحرية إلى حد الإضرار أو التعارض مع المصالح العامة الوطنية.

وبهذا التوازن تتحقق حماية المصلحة العامة للدولة التي تُعد المسوغ الرئيس لوجود الرقابة الإدارية، فمن خلال الرقابة الإدارية يتم السماح للإدارة المركزية بالتدخل ومنع الوحدات المحلية من الخروج عن السياسة العامة للدولة عبر إلزامها بأحكام القانون.

ثالثاً: المسوغات الوقائية للرقابة الإدارية

تتضح المسوغات الوقائية للرقابة الإدارية من خلال دور الرقابة الإدارية في حماية وحدات الإدارة المحلية ذاتها من الوقوع في أخطاء قد تحرفها عن الغرض الأساسي الذي أنشئت من أجله، ألا وهو إدارة المصالح المحلية بالصورة التي يرغب فيها المواطنون في الوحدات المحلية⁽¹¹³⁾.

(110) د. نوح، مهند. (2007). مقالة بعنوان: المصلحة العامة. منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1. مج: 18. ص: 823. دمشق. (د. ن.).

(111) د. نوح، مهند. نفس المرجع. نفس الصفحة.

(112) د. عوايدي، عمار. القانون الإداري (التنظيم الإداري). مرجع سابق. ص: 243.

(113) د. القديمي، حمود محمد. (2017). معوقات تطبيق الحكم المحلي وآلية المعالجة في الجمهورية اليمنية. مجلة الأندلس

للعلوم الإنسانية والاجتماعية. مج: 15. عدد: 13. ص: 184. صنعاء. جامعة الأندلس للعلوم التقنية.

وبوجه أكثر تحديداً يتجلى دور الرقابة الإدارية في حماية وحدات الإدارة المحلية من خلال متابعة الأعمال التي تقوم بها لمنعها من إلحاق الضرر بالأجيال المستقبلية وذلك من خلال التوسع في الإنفاق مثلاً⁽¹¹⁴⁾، أو من خلال حمل الوحدات المحلية على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية مع الغير.

رابعاً: حماية مصالح الغير من تصرفات الوحدات المحلية

تعمل الوحدات المحلية على إدارة الشؤون المحلية ضمن نطاقها، بيد أنه وفي أثناء إدارتها لشؤونها المحلية قد تبرم بعض التصرفات على نحو يؤدي إلى الإضرار بمصالح أو حقوق الغير.

ويُقصد بالغير هنا الوحدات المحلية الأخرى، أو المواطنين المنتفعين من الخدمات التي تقدمها الوحدات المحلية أو الأشخاص المعنوية سواء العامة أو الخاصة.

أما بالنسبة لحماية هذه الأطراف فإنها تكون بإحدى وسيلتين، الأولى من خلال الطلبات التي يتقدم بها المتضرر من التصرفات التعسفية للوحدات المحلية إلى السلطة المركزية يطالبها فيها بتفعيل اختصاصاتها الرقابية على الوحدات المحلية، بينما الثانية تكون عبر التظلم المباشر أمام السلطة المركزية المختصة (المحافظ أو الوزير).

وهنا يتساءل الباحث: هل طلب التظلم يكون وجوبياً أم اختيارياً؟

في معرض إجابتنا على التساؤل نقول: من الثابت أنَّ المُشرِّع الفرنسي جعل التظلم وجوبياً قبل اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة بالطعن بسبب تعسف الوحدة المحلية في استعمال سلطاتها، واستمر الحال هكذا حتى التعديلات التي طالت المنظومة القانونية للإدارة المحلية في عام 1982 حيث أصبح التظلم بموجبها اختيارياً، ويكون أمام ممثل الجمهورية (Comisario de La Republica) الذي يمتلك صلاحية إحالة الأعمال غير المشروعة التي تقوم بها الهيئات المحلية إلى القضاء، وهذا الأخير يمتلك وحده صلاحية إلغائها⁽¹¹⁵⁾.

(114) د. الحسان، عيد أحمد. (2007). حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة. مجلة علوم الشريعة والقانون. مج: 34. عدد: 2. ص: 425. عمان.

(115) د. الحسان، عيد أحمد. نفس المرجع. نفس الصفحة.

وبهذا يكون المُشرّع الفرنسي قد نقل جزء كبير من الاختصاصات الرقابية من كفة السلطة المركزية التي يمثلها المحافظ لصالح كفة السلطة القضائية صاحبة الاختصاص النهائي في إبطال أو وقف تنفيذ أعمال الوحدات المحلية، في حين أنّ المُشرّع المصري⁽¹¹⁶⁾ والحال نجده ذاته عند المُشرّع السوري⁽¹¹⁷⁾ لم يتجهوا نحو نقل الاختصاصات الرقابية من السلطة المركزية، وإنما اكتفوا بتنظيم العلاقة بينها وبين السلطة اللامركزية المحلية، وهذا يعكس بوضوح رؤيتهم الخاصة في الحفاظ على أسلوب مركزية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية.

خامساً: إيجاد الحلول للمشكلات التي تواجه تطوير العمل المحلي

تُعدّ المحليّات المدخل الرئيس لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة لأيّ مجتمع، فالوحدات المحلية المؤهلة إدارياً ومالياً وفنياً خطوة أساسية نحو إدارة التنمية عموماً. ومن ثمّ فإنّ إيجاد الحلول للمشكلات والمعوقات التي تواجه تطوير العمل المحلي هي إحدى مفردات تحسين عملية صنع السياسة العامة لأيّ دولة.

ويُمكن الوقوف على الصعوبات التي تواجه تطوير العمل المحلي من خلال دعم السلطة المركزية - عبر ممارستها للرقابة الإدارية - لوحدات الإدارة المحلية بالخبرات العلمية والفنية والكوادر الإدارية وبالتالي تمكينها من إدارة شؤونها وتطوير قدرتها المؤسساتية والبشرية بشكل جيد مع التأكيد على ألا يتجاوز هذا الدعم حد الاعتداء على حقها في إدارة شؤونها ذاتياً⁽¹¹⁸⁾.

وكذلك يُمكن مواجهة الصعوبات من خلال تقديم الدعم المالي للوحدات المحلية خاصة في حالة العجز المادي وشح الموارد المالية الذي تعاني منه في أداء مهامها على أن يكون الدعم المقدم في هذه الحالة مناسباً وعادلاً وفقاً لمعايير محددة تعزز من القدرة التمويلية للمحليات⁽¹¹⁹⁾.

(116) المادة 2/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

(117) المادة 31/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(118) نحيلي، سعيد. (1997). المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعات ولرقابة الملاءمة على أعمال السلطات اللامركزية المحلية (دراسة مقارنة). رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة لايبزيغ. ألمانيا. ص: 40.

(119) د. القديمي، حمود محمد. معوقات تطبيق الحكم المحلي وآلية المعالجة في الجمهورية اليمنية. مرجع سابق. ص: 183.

وفي إطار ما تقدّم من دراسة تجدر الإشارة إلى أنّه لا يقصد بإيجاد الحلول للمشكلات والمعوقات التي تواجه تطوير العمل المحلي تبرير ثقل الرقابة الإدارية. فالرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية ما هي إلا إجراء علاجي لسد ثغرات العمل المحلي وإنجازه بمنتهى الدقة والسرعة، وليس أداة لتصيد الأخطاء.

لذلك ينبغي العمل على تحقيق المواءمة بين فكرة الرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطة المركزية وبين الأسباب التي تكمن وراء ممارستها، وهذا يقتضي دراسة التنظيم القانوني السليم لهذه الرقابة الذي سوف نتعرض له في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

التنظيم القانوني للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

ترتكز وحدات الإدارة المحلية في مباشرة اختصاصاتها المحلية على عنصر الاستقلال المالي والإداري الذي يُراد به منح وحدات الإدارة المحلية حرية واسعة في اتخاذ القرارات في حدود ما يسنه القانون من صلاحيات، غير أنَّ هذه الحرية ليست مطلقة وإنما تقف عند حد المصلحة الوطنية لاسيما منها حماية وحدة الدولة.

وبغرض حماية وحدة الدولة - بشقيها السياسي والإداري - تأتي فكرة الرقابة الإدارية لتقيم توازناً بين المصلحة المحلية والمصلحة الوطنية عن طريق تدخلها بوسائل وآليات عدّة بغية تمكينها من منع الأشخاص المحلية من تجاوز الحدود المقررة لها في القانون أو إساءة استعمال صلاحياتها.

بيد أنَّ هذا التدخل لا بدَّ له من تنظيم قانوني يحكم ممارسته انسجاماً مع مبدأ المشروعية. وعليه سنبحث

في هذا التنظيم القانوني، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مبدأ المشروعية كأساس للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

المطلب الثاني: قيود الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

المطلب الأول

مبدأ المشروعية كأساس للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

تقوم نظرية الإدارة المحلية على فكرة توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية التي تُمارس صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها.

ولطالما كانت الاختصاصات التي تتطلع بها وحدات الإدارة المحلية تنصب أساساً على نشاط إداري صرف يمارس ضمن نطاق جغرافي محدد، فهي حتماً تختلف عن تلك الاختصاصات التي تتعدى حدود النطاق المحلي لتصل إلى حد الاختصاصات الوطنية (المركزية).

وهنا يأتي دور القانون ليشكل الحد الفاصل والمميز بين ما يُعد اختصاص وطني تختص به السلطة المركزية وبين ما يُعد اختصاص محلي تختص به السلطات الإدارية المحلية.

وهذا بدوره يرتب على القانون الالتزام أيضاً بتنظيم الرقابة المركزية من خلال المبادئ التي يقررها - وبخاصة تلك التي تتعلق بطبيعتها القانونية - وفي مقدمتها مبدأ المشروعية الذي يفرض نفسه كأساس للرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية.

وعليه، سوف نبحت في مبدأ المشروعية كأساس للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية، وذلك وفقاً

للفرعين الآتيين:

الفرع الأول: أسس الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في نطاق مبدأ المشروعية

الفرع الثاني: مبادئ الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

الفرع الأول

أسس الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في نطاق مبدأ المشروعية

من خلال ما سبق دراسته يُمكن القول بأنَّ الإدارة المركزية تخلت عن سلطاتها ذات الطابع المحلي لصالح أشخاص اللامركزية المحلية، ولكن مع احتفاظها بحق الرقابة على الأخيرة لضمان ردها إلى جادة الصواب في حال انحرافها عن الإطار القانوني المحدد لها.

وفي هذا الصدد ثمة أسساً عدّة - إدارية وقانونية - تحتم وجود الرقابة الإدارية وتعمل على تأطيرها من الناحية القانونية انسجاماً مع مبدأ المشروعية كأساس للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية، سنتناول بيانها على النحو الآتي:

أولاً: الأسس الإدارية للرقابة الإدارية

يتجلى الهدف من إنشاء وحدات الإدارة المحلية بمختلف مستوياتها في ضمان الإدارة الفعالة للمصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية. ولئن كانت إدارة الخدمات المحلية قائمة على تعدّد وتنوع الأساليب بقدر تعدّد وتنوع الأشخاص المحلية، فهذا يستلزم حتمية وجود الرقابة الإدارية التي من شأنها ضمان إدارة شؤون المحليّات بكفاءة عالية.

من جانب آخر، فمن غير المقبول تجاهل العناصر الخاصة بتكوين نظام اللامركزية المحلية. فإذا كانت الاستقلالية المقررة للوحدات المحلية بهذه الأهمية في تكوين التنظيم الإداري المحلي، فإنّ عنصر الرقابة الإدارية لا يقل أهمية عنها في إطار مكونات مبدأ اللامركزية المحلية.

وعلى ذلك تبدو الأسس الإدارية للرقابة الإدارية على الوحدات المحلية على النحو الآتي:

1. تعدد الأشخاص اللامركزية المحلية في الدولة يفترض وجود الرقابة الإدارية:

إزاء تعدّد وحدات الإدارة المحلية كأشخاص اعتبارية في الدولة، فإنّه ثمة خطراً كبيراً يتمثل في ظهور استراتيجيات تنافسية فيما بينها على حساب المصالح الوطنية تارةً، وعلى حساب دور الدولة كسلطة مركزية في ضمان وحدة وتجانس الخدمات على مساحة إقليمها تارةً أخرى.

وقد استقر الفقه الإداري الفرنسي⁽¹²⁰⁾ إلى أنَّ تعدد أشخاص اللامركزية المحلية سيؤدي من خلال تشابك السلطات وتفاوت مسؤوليات العمل العام المحلي إلى إضعاف قدرة الإدارة المركزية (الدولة) على تنفيذ المشروعات المحلية الكبيرة سواءً تلك التي تتعلق بالبنية التحتية أو بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فإنَّ نقل الصلاحيات والاختصاصات من السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية لا يؤدي بالضرورة - من الناحية التطبيقية - إلى تحقيق المساواة بين كافة أشخاص الإدارة المحلية، لذلك جاءت فكرة الرقابة الإدارية في إطار تعدد الأشخاص اللامركزية المحلية بغية ضبط وتصويب التفاوتات الخدماتية والتنموية بين الهيئات اللامركزية المتعددة، وبالتالي تصحيح مسارها.

2. العناصر الخاصة باللامركزية المحلية تتطلب وجود الرقابة الإدارية حتماً:

تعددت اتجاهات الفقه الإداري في تعريف اللامركزية الإدارية المحلية، وتباينت وجهات النظر في تحديد أركانها، وطبيعة وظائفها، وأهميتها في المجالات الإدارية والسياسية تبعاً للظروف والمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل دولة. وعليه، ذهب فريق من الفقه إلى القول بأنَّ مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية يحكمه ركنين اثنين، هما⁽¹²¹⁾:

أ. الاستقلالية الذاتية للشخص اللامركزي المحلي.

ب. وجود رقابة إدارية تحقق الرابطة القانونية بين السلطة المركزية والوحدات الإدارية.

في حين ذهب فريق آخر إلى أنَّ فكرة اللامركزية الإدارية المحلية تقوم على ثلاثة أركان وهي⁽¹²²⁾:

أ. وجود مصالح محلية متميزة.

ب. وجود هيئات محلية مستقلة لإدارة هذه المصالح والإشراف عليها.

(120) Pierre-Laurent, M. (2020). Décentralisation et organisation territoriale, vers un retour à l'Etat. Institut Rousseau. P: 13.

(121) من أنصار هذا الفريق نذكر على سبيل المثال: د. سعد العلوش، د. طعيمة الجرف، ود. عبد الغني بسيوني عبدالله.

(122) من أنصار هذا الفريق نذكر: د. فوزت فرحات، د. سامي جمال الدين، ود. جمال الشوبكي.

ج. خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية.

بينما يُوسع آخرون⁽¹²³⁾ من عناصر اللامركزية المحلية فيرون بأن اللامركزية المحلية لا يُمكن لها أن

تقوم إلا بتوافر الأركان الأربعة الآتية:

أ. التسليم بوجود حاجات محلية أو خاصة تهم سكان إقليم معين أو أفراد يستفيدون من خدمات المرافق

العامّة.

ب. تكوين هيئات تشبع الحاجات المحلية أو الخاصة من خلال الانتخاب.

ج. الشخصية المعنوية للهيئات المحلية.

د. رقابة السلطة المركزية الإدارية والبرلمانية والقضائية.

وفي هذا الصدد يؤكد الباحث على أهمية توفر أركان اللامركزية الإدارية المحلية المتمثلة باستقلال

الجماعات المحلية عن طريق الاعتراف لها بالشخصية القانونية، ووجود مصالح محلية متميزة لها، فضلاً عن

مباشرة رقابة السلطة المركزية عليها. فهذه الأركان هي ما يميز نظام اللامركزية الإدارية المحلية عن عدم التركيز

الإداري بافتراضه صورة من صور التنظيم الإداري المركزي.

أمّا عن التأصيل الفقهي للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية فقد ذهب فريق من

الفقهاء⁽¹²⁴⁾ إلى تكريس حق البلديات (Les Communes) في إدارة شؤونها المحلية ذاتياً وبعيداً عن تدخل

السلطة المركزية، إلا أنّ هذا الحق يقابله واجب القيام بالمهام الموكلة لها قانوناً.

وللتأكد فيما إذا كان تنفيذ المهام قانونياً أم لا، تقوم الدولة (السلطة المركزية) بمراقبة البلديات أثناء أداء

واجباتها. وهنا تبدو رقابة الدولة على البلديات أمر بديهي لأنها لا تتناقض مع حقها في إدارة شؤونها المحلية

ذاتياً، بل على النقيض من ذلك عدّها القضاء الدستوري والفقهاء الإداري بأنّها الوجه الآخر لمبدأ اللامركزية

الإدارية المحلية.

(123) د. الجبوري، ماهر صالح علاوي. (1989). القانون الإداري. ط: 1. الموصل. مطبعة التعليم العالي. ص: 35.

(124) د. نحيلي، سعيد. مقالة بعنوان: البلديات. مرجع سابق. ص: 145.

وبهذا الوجه الآخر تُعد الرقابة التي تُمارسها السلطة المركزية على البلديات أداة العلاقة التي تربط بين شخصين اعتباريين وهما: الدولة والبلديات.

نستنتج ممّا سبق أنّ العلاقة بين أشخاص اللامركزية المحلية والسلطة المركزية إنّما هي علاقة تلازميه حتمية تفرضها طبيعة التنظيم اللامركزي المحلي. فالاستقلال الذي تتمتع به السلطات الإدارية المحلية ينبغي ترجمته انطلاقاً من حقيقة أنّ أشخاص الإدارة المحلية تشكل جزءاً أساسياً من البنية الإدارية للدولة. ومن ثمّ فإنّ العلاقة بين الدولة كسلطة مركزية ووحدات الإدارة المحلية بوصفها أشخاص اعتبارية لها أهلية قانونية مستقلة عن الدولة، تتجسد من خلال حق الأولى في ممارسة الرقابة القانونية على الثانية وذلك من الناحية العضوية فضلاً عن الناحية الموضوعية، شريطة ألا تصل هذه الرقابة إلى حد مصادرة حق المحليّات في إدارة اختصاصاتها بصورة ذاتية.

أي مصادرة نواة الحق في الإدارة الذاتية كما أشار إليها الفقه المتخصص⁽¹²⁵⁾.

ثانياً: الأسس القانونية للرقابة الإدارية

إذا كانت مسلمة الرقابة الإدارية على أشخاص اللامركزية المحلية تُعد ركناً من أركان التنظيم الإداري اللامركزي كما اتفق الفقهاء على ذلك. فإنّ هناك مجموعة من الأسس القانونية لممارسة الرقابة الإدارية يُمكن لها أن تركز عليها لكفالة احترام الوحدات المحلية لمبدأ المشروعية وحدود اختصاصاتها بالدرجة الأولى، ولحماية المصلحة العامة بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة للدولة بالدرجة الثانية.

ويُمكن استعراض الأسس القانونية في تشريعات الدول المقارنة على الوجه الآتي:

(125) عبّر قضاء المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية عن نواة الحق من خلال نظرية أطلق عليها نظرية "البقية"، ويُقصد بذلك: "إنّ أي تدخل من المُشرّع لتقييد الحق في الإدارة الذاتية لا ينبغي أن يصل إلى درجة "الإجهاز" عليها كلها، من دون أن يبقى للوحدات اللامركزية أي مجال للتصرف". يراجع: د. نحيلي، سعيد. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 184.

1. الأسس القانونية للرقابة الإدارية في فرنسا:

يَكُنْ أساس نظام اللامركزية المحلية في فرنسا من خلال اعتراف الدستور لوحدات الإدارة المحلية بسلطة اتخاذ القرارات في الاختصاصات التي يُمكن تطبيقها على مستواها⁽¹²⁶⁾.

فحتى تعمل الوحدات المحلية بصورة منتظمة ومستمرة لابدء أن تستقل بأدواتها الإدارية - التقريرية والتنفيذية - في مقابل أن تتحمل مسؤولية قراراتها⁽¹²⁷⁾.

من هنا كانت نظرة الفقه الإداري⁽¹²⁸⁾ لنظام اللامركزية المحلية في فرنسا بأنه عملية تمنح الدولة - بمبادرة منها - استقلالية كبيرة للجماعات المحلية، مقابل تحملها مسؤولية وضع المعايير القانونية التي تحدد مجال عمل الجماعات المحلية المستقلة.

أما بالنسبة للأساس القانوني لرقابة السلطة المركزية على الجماعات المحلية في فرنسا فنجد في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958 في الباب الثاني عشر منه حيث تنظيم الجماعات المحلية في الجمهورية الفرنسية بما في ذلك النص على الرقابة الممارسة عليها من قبل السلطة المركزية المتمثلة بممثل الدولة، إذ نصّت المادة /72/ الفقرة /6/ على أن: "يتولى ممثل الدولة في المجتمعات المحلية بالجمهورية باعتباره ممثل كل عضو في الحكومة تحقيق المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين".

وكذلك نجده في التشريعات القانونية التي جاءت لتؤكد على قيام الرقابة الإدارية. وكان أهمها القانون رقم /213/ لعام 1982 المتعلق بحقوق وحرّيات السلطات المحلية والذي يُعد نهضة حقيقية لسياسة اللامركزية الإدارية الفرنسية إذ خفف من نظام الرقابة الإدارية المسبقة التي تُمارسها السلطة المركزية على السلطات

(126) Article /72/ de la Constitution français Du 1958, Voir également: Quillien, P. J. (2022). **Les collectivités territoriales en 75 fiches**. 7éd. Paris. Ellipses. P: 20.

(127) Stirn, B., & Aguila, Y. (2021). **Droit public français et européen**. 3éd. Paris. Dallo. P: 74.

(128) في هذا الصدد يُعرف الفقه الفرنسي رقابة المشروعية بأنها الرقابة التي يُمارسها المحافظون للتأكد من أن الأعمال التي تتخذها السلطات المحلية ومؤسساتها العامة تتوافق مع القانون. للمزيد انظر:

Broussolle, Y. (2019). Le Contrôle de l'État Sur les Collectivités territoriales. **fiches d'introduction au Droit public**. P: 135. Paris. Ellipses.

المحلية، للاحقية الاستعاضة عنها برقابة لاحقة يُمارسها القضاء الإداري، فأصبحت القرارات التي تتخذها السلطات المحلية في فرنسا نافذة بمجرد نشرها أو إعلانها دون الحاجة إلى تصديقها من قبل السلطة المركزية باستثناء البعض منها حيث اشترط المُشرع ضرورة إحالتها إلى ممثل الدولة لإقرارها⁽¹²⁹⁾.

وبدوره ينبغي على ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء الإداري بصدد إلغاء القرارات التي يراها مخالفة لمبدأ المشروعية⁽¹³⁰⁾.

وتعليقاً على ما تقدّم يعتقد الباحث أنّ استثناء بعض قرارات السلطات المحلية من قاعدة النفاذ العامة بحيث تخضع لرقابة السلطة المركزية التي يمثلها المحافظ، إنّما هو رسالة واضحة أراد المُشرع إيصالها بأنّ الرقابة الإدارية لا يُمكن أن يكتب لها الزوال المطلق، وهذا ما اتفق بشأنه الفقه الإداري الفرنسي حينما استقر على أنّ نفوذ الدولة كسلطة إدارية مركزية في إطار علاقتها مع المحليّات لم يندثر بشكل كلي، بل تقلص بصدور القانون /213/ عام 1982.

ثمّ إنّ إلغاء الرقابة الإدارية بشكلها المطلق - كما يرى الباحث - يُعد اعتداءً صارخاً على نص دستوري كفل لممثل الدولة الحق في ممارسة سلطاته الرقابية على أشخاص الإدارة المحلية.

2. الأسس القانونية للرقابة الإدارية في مصر:

تعتبر المجالس المحلية في مصر جزءاً أساسياً من الهيكلية الإدارية للدولة - أي جزءاً من السلطة التنفيذية - تتمتع بامتيازات السلطة العامة ولها شخصية اعتبارية مستقلة عن السلطة المركزية في إدارة الخدمات والمرافق العامة المحلية.

(129) Colin, F., & Font, N. (2015). **Droit administratif général**. 16éd. Paris. Gualion. P: 13.

(130) سوف نتعرض لدراسة رقابة السلطة المركزية على الجماعات المحلية في فرنسا بشكل ودور ممثل الدولة أكثر تفصيلاً في موضع لاحق من هذه الرسالة.

مع أنَّ القول باستقلال المجالس المحلية بتسيير الموافق العامة المحلية لا يعني استقلالها بشكل مطلق عن السلطة المركزية، بل إنَّ نظام اللامركزية المحلية يقوم على أساس مُمارسة المجالس المحلية لاختصاصاتها تحت خضوعها لإشراف ورقابة السلطة المركزية⁽¹³¹⁾.

وتقوم الرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية في مصر على عدَّة أسس تنظيمية أهمها⁽¹³²⁾:

أ. إنَّ السلطات المحلية تتفاوت في القوة المالية الناتجة عن حصيلة الموارد المقررة لكل منها الأمر الذي يتعين معه مراقبة أعمال هذه السلطات وإعانة السلطات المحلية محدودة الموارد لتمكينها من الاضطلاع بمسؤولياتها.

ب. الرقابة المستمرة لأعمال وأنشطة المجالس المحلية ستؤدي إلى اكتشاف نقاط الضعف في النظام المحلي ومعالجتها بما يؤدي إلى تطوير النظام الإداري العام.

وبالنسبة فيما يتعلق بالأساس القانوني للرقابة الإدارية في مصر، فإنَّه ضماناً لالتزام المجالس المحلية في مُباشرة اختصاصاتها بحدود القانون والسياسة العامة للدولة، ولتحقيق التجانس والتنسيق لنشاط المجالس المحلية فيما بينها وبين السلطة المركزية، فقد قرَّر المُشرِّع المصري جملة اختصاصات في الرقابة والإشراف تُمارسها العديد من الجهات والهيئات المركزية واللامركزية، حيث خصص قانون نظام الحكم المحلي المصري رقم 43/ لسنة 1979 وتعديلاته الفصل الرابع من الباب السابع للإشراف والرقابة على وحدات الحكم المحلي، ونظم أحكامها بدءاً من المادة 131/ من القانون أنف الذكر وحتى المادة 137/ منه⁽¹³³⁾.

(131) د. الجبوري، ماهر صالح علاوي. (2009). مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة). طبعة جديدة منقحة. بغداد. كلية القانون. جامعة بغداد. ص: 39.

(132) د. عبد البديع السيد، محمد صلاح. (1996). نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق. ط: 1. القاهرة. دار النهضة العربية. ص: 61.

(133) خضع القانون رقم 43/ لسنة 1979 المتعلق بنظام الحكم المحلي إلى عدَّة تعديلات جوهرية. ومن الجدير ذكره في هذا السياق القانون رقم 145/ لسنة 1988 والذي تضمَّن تعديل بعض أحكام القانون 43/ وخاصةً في المادة الأولى منه التي استبدلت بعبارة الحكم المحلي عبارة الإدارة المحلية لتتفق بذلك التسمية مع أحكام الدستور.

3. الأسس القانونية للرقابة الإدارية في سورية:

تعني اللامركزية المحلية في سورية أداء الخدمات العامة المحلية من خلال أشخاص إدارية مستقلة، ولا يعني استقلال الأشخاص الإدارية المحلية استقلالية مطلقة عن الدولة ككل، وإنما هو استقلال منوط بالصلاحيات والسلطات التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحلية مثل الصلاحية المالية، والصلاحية الإدارية، والصلاحية التنظيمية (134).

ومن الناحية التنظيمية الإدارية تُعد وحدات الإدارة المحلية في سورية الحلقة الأخيرة من السلسلة الإدارية، وهي تدخل ضمن التنظيم الإداري العام للدولة، ولكن تخضع لرقابة إدارية تهدف إلى التأكد من التزام جميع المستويات الإدارية في الدولة سواءً المركزية أم المحلية بالقوانين والأنظمة النافذة. وهنا لا ينظر إلى الرقابة بأنها غاية بحد ذاتها بل وسيلة لتحقيق غاية تتجلى في تحقيق المصلحة العامة التي يجب أن يقاس مدى تحقيقها على مبادئ دولة القانون ومبدأ المشروعية القانونية، وفي هذا الصدد يذهب الفقه الإداري (135) إلى أن فكرة الرقابة على وحدات الإدارة المحلية تستند إلى مبدأ الدولة الموحدة، حيث أن التعاون بين السلطة المركزية والوحدات المحلية والتأثير المتبادل بينهما يجب أن يقاس وفق قواعد العلاقة القائمة بين كلا الشخصين الاعتباريين.

وهنا لابد من التذكير بأن الرقابة الإدارية على أشخاص الإدارة المحلية وفقاً لقانون الإدارة المحلية السوري رقم 107/ لعام 2011 ليست محددة بنواحي المشروعية، حيث جاء النص الدستوري والقانوني خالياً من الإشارة إلى ذلك (136)، وبالتالي فإنه ليس ثمة ما يشعر بتقسيم الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية المركزية على وحدات الإدارة المحلية في سورية بين رقابة مشروعية ورقابة ملائمة كما هو الحال في بعض الدول الأخرى وبخاصة في الجمهورية الفرنسية.

(134) د. نحيلي، سعيد. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 203.

(135) د. نحيلي، سعيد. نفس المرجع. ص: 204.

(136) لم يتضمن دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 أية إشارة من شأنها تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية بل أحال ذلك إلى القانون، بخلاف دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958.

وفي إطار التنظيم القانوني لرقابة السلطة المركزية على أعمال الوحدات المحلية في سورية، فقد عَمَدَ المُشرِّع السوري إلى تنظيم أحكامها بموجب القانون رقم /107/ لعام 2011 في الباب التاسع منه، حيث نصَّت المادة /113/ من هذا القانون على أن: "تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية، وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقاً لأحكام القانون".

وبذلك يكون المُشرِّع السوري قد تبنى نظام الرقابة المركزية على السلطات المحلية وأعمالها شأنه في ذلك شأن باقي التشريعات الأخرى في الدول المقارنة.

وبعد أن تحدثنا عن الأسس الإدارية والقانونية التي تنظم العلاقة بين السلطة الإدارية المركزية وأشخاص الإدارة المحلية لابدَّ من التطرق إلى المبادئ أو الضوابط التي يجب أن تؤخذ في الحسبان بصدد ضبط نظام الرقابة التي تُمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية، حيث سيتم عرضها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

مبادئ الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

لعل أبرز معيار لنجاح فكرة الرقابة الإدارية في تحقيق أهدافها هو مدى تقييدها والتزامها بالمبادئ التي تقع في صلب مبدأ المشروعية، ذلك أنَّ تطبيق الرقابة بشكلها السليم يأتي بالضرورة من خلال مدى التزامها بالمبادئ التي تقيد عمل السلطات الرقابية عند ممارستها لصلاحياتها القانونية على أشخاص اللامركزية المحلية. ويُمكن تقسيم هذه المبادئ وفقاً للآتي:

أولاً: المبادئ القانونية للرقابة الإدارية

انطلاقاً من حتمية أنَّ الرقابة الإدارية على أعمال الأشخاص اللامركزية المحلية إنَّما هي رقابة مشروعية، فهذا يعني وجود مبادئ قانونية مشتقة أصلاً من مبدأ المشروعية تعمل على ضبط علاقة السلطة المركزية بأجهزة السلطة المحلية.

وسوف نتناول هذه المبادئ القانونية على النحو الآتي:

1. حصر الوسائل الرقابية ضمن إطار تشريعي محدد:

على الرغم من أنَّ أشخاص الإدارة المحلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري في مباشرة نشاطاتها المحلية، إلا أنَّ ذلك لا يجعلها بمنزلة الولايات المعروفة في نظم الدول الفيدرالية أو الاتحادية والتي تمتلك سلطة إصدار التشريعات المحلية (قوانين تشريعية - أوامر وتعليمات تنظيمية) ضمن إطار تطبيقات اللامركزية السياسية التي تعطي الحق دستورياً للوحدات المكونة للدولة الاتحادية في أن يكون لها دستوراً إقليمياً تؤسس بموجبه هيئات السلطة الإقليمية الثلاث التي تتجسد في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية⁽¹³⁷⁾. وإنَّما يجري تصنيفها (أي الوحدات المحلية) بافتراضها جزء من الجهاز الإداري (التنفيذي) في

(137) منح المُشرع العراقي في البند /أولاً/ من المادة /2/ من القانون رقم /19/ لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم /21/ لسنة 2008 مجلس المحافظة سلطة التشريع المحلي، حيث نصَّت على أنَّ: "مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية ..."، ومن قبلها حدَّدت المادة /7/ من =

الدولة الموحدة، بحسبان أنَّ الأخيرة هي وحدها من تمتلك صلاحية سن التشريعات القانونية الملزمة لجميع السلطات العامة فيها بما في ذلك السلطات الإدارية المحلية.

وانطلاقاً من حيث انتهت الحقيقة السابقة، يُمكن القول بأنَّ الأساس الذي تستند عليه سلطات الإدارة المحلية في إدارة شؤونها المحلية ينحصر في مجرد تنفيذ النصوص القانونية التي تسنها السلطة التشريعية المختصة، وبالتالي فإنَّ التزامها في احترام القوانين والأنظمة يجد له ما يبرره من سند قانوني يتمثل في احترام تطبيق مبدأ المشروعية القانونية.

ولأجل تكريس هذا الاحترام ذهب فقه القانون الإداري⁽¹³⁸⁾ إلى وجوب حصر وسائل ممارسة الرقابة الإدارية ضمن إطار تشريعي محدد. بمعنى آخر؛ يجب أن يتم تحديد وسائل الرقابة المتاحة أمام السلطة المركزية بموجب القوانين والأنظمة النافذة في الدولة، وذلك حتى لا نكون أمام وسائل رقابية مقنعة سيّما وأنَّها تتراوح عادةً بين وسائل وقائية كأخذ الرأي مقدّماً في إجراء تصرف ما أو النشر والإعلان، أو وسائل علاجية تتمثل في التصديق أو الإلغاء أو الحلول محل الوحدة المحلية، أو حتى حل المجلس المحلي بإجراء إداري شامل.

2. اقتصار صلاحيات السلطة الرقابية على نواحي المشروعية دون الملاءمة:

يقتضي التطبيق العملي ترجمة مبادئ الرقابة الإدارية المشتقة من مبدأ المشروعية القانونية انطلاقاً من أهميتها في كونها تعزز الحفاظ على الاستقلال الإداري والمالي لوحدات الإدارة المحلية في مواجهة تعسف الإدارة المركزية عند ممارستها لسلطة الرقابة الإدارية المقررة لها بمقتضى القانون.

= قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21/ لسنة 2008 المعدل اختصاصات مجلس المحافظة، إذ جاء البند /ثالثاً/ من هذه المادة ليؤكد على اختصاصات المجلس في: "إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية". للمزيد من التفصيل حول الاختصاصات التشريعية للوحدات المحلية يراجع: د. غيدان، اسماعيل صمصاع. (2012). اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق (دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة). مجلة رسالة الحقوق. السنة الرابعة. عدد: العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول. ص: 31 وما بعدها. العراق. كلية القانون. جامعة بابل.

(138) د. نحيلي، سعيد. مقالة بعنوان: اللامركزية الإدارية. مرجع سابق. ص: 412.

وفي هذا الصدد يؤكدُ الفقه الإداري الفرنسي⁽¹³⁹⁾ أنَّ أهمية هذه المبادئ تأتي من كونها أداة بيد مختلف الجهات الفاعلة لحماية استقلالية النسبية المقررة لأشخاص الإدارة المحلية، وبالتالي فإنَّها تشكل سد قانوني رصين يُمكن اعتماده في مواجهة الانتهاكات المحتملة من جانب السلطات الرقابية إذا ما تمَّ إقرارها من قبل القضاء سواءً القضاء الدستوري أو القضاء الإداري.

وتطبيقاً لذلك برز مبدأ اقتصار صلاحيات السلطة الرقابية على نواحي المشروعية، إذ ينصرف مضمون هذا المبدأ بأنَّه يجب على السلطات الرقابية التقيد بحدود القانون، فالسلطة المركزية عندما يعرض عليها عمل من أعمال السلطة المحلية بغية تصديقه، فإنَّها لا تملك إزاء هذا العمل إلا خياراً واحداً وهو إمَّا إقراره وتصديقه بحال كان موافقاً للقوانين والأنظمة، أو إلغائه ورده للسلطات المحلية من دون إجراء أي تعديل عليه بحال كان مخالفاً لمبدأ المشروعية⁽¹⁴⁰⁾.

ومن ثَمَّ فإنَّ معيار الرقابة الذي يقيد السلطة المركزية وفقاً لهذا المبدأ يقف عند عتبة المشروعية دون الملاءمة، لهذا فإنَّ التدخل في نواحي الملاءمة سيؤدي حتماً إلى الانتقاص من حق الوحدات الإدارية في إدارة شؤونها المحلية وفق سلطتها التقديرية.

لكن السؤال المطروح هنا: ما الغاية المراد تحقيقها من قصر صلاحية السلطة الرقابية على التأكد من

نواحي المشروعية؟

هذا ما أجاب عنه الفقه المتخصص⁽¹⁴¹⁾ بالقول: إنَّ قصر سلطة الرقابة على نواحي المشروعية يجد مبرره بأنَّ السلطة المحلية تستطيع التمسك بقراراتها، وبالتالي فإنَّ أي تعديل تباشره السلطة المركزية يعني التدخل في نواحي الملاءمة، وهذا غير جائز.

(139) Broussolle, Y. Le Contrôle de l'État Sur les Collectivités territoriales. op. cit. P: 136.

(140) د. البحري، حسن مصطفى، ود. نحيلي، سعيد عبد الواحد. (2021). الإدارة المحلية. منشورات الجامعة الافتراضية السورية. ص: 265.

(141) د. البحري، حسن مصطفى، ود. نحيلي، سعيد عبد الواحد. نفس المرجع. نفس الصفحة.

3. حق الوحدات الإدارية في مقاضاة السلطة الرقابية:

ممّا لا جدال فيه في فقه القانون الإداري بأنّ تقرير حق التقاضي لوحدات الإدارة المحلية في مواجهة قرارات الإدارة المركزية إنّما هو من أهم النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية الاعتبارية. ويكون ذلك بقيام ممثلي وحدات الإدارة المحلية برفع الدعاوى باسمها بهدف الدفاع عن حقوقها حتى وإن كانت السلطة المركزية أو أي شخص اعتباري آخر، أو كانت الدعاوى بغرض حماية قراراتها من أن تطالها يد السلطة الرقابية من دون مُسوّغ قانوني، أو بغرض تنفيذ عقودها. غير أنّ حق الوحدات المحلية في التقاضي ليس على درجة واحدة، فالضمانة القضائية المقررة للوحدات المحلية في مواجهة قرارات السلطات الرقابية قد تتسع أو تضيق بحسب إرادة المُشرّع، وخير مثال على ذلك اتساع الضمانة القضائية المقررة لوحدات الإدارة المحلية في ألمانيا نظراً لإمكانية وصولها إلى القضاء الدستوري عن طريق ما اصطلح على تسميته بـ (الطعن الدستوري للجماعات المحلية - Le Recours Constitutionnel des Collectivités Locales)، وهو حق يفتح أمام البلديات باب اللجوء المباشر إلى المحكمة الدستورية الاتحادية في حالة انتهاك حقها في إدارة شؤونها المحلية بصورة ذاتية⁽¹⁴²⁾.

ويذهب الفقه الإداري⁽¹⁴³⁾ إلى عدّ الشكوى الدستورية طعن منظم على نمط الطعن الدستوري المباشر لأي مواطن يدعي انتهاك السلطات العامة لأحد حقوقه الأساسية، وهي تُعد ضمانة مؤسساتية للبلديات. ومن الشروط الواجب توافرها في الشكوى الدستورية الشرطين الآتيين:

الشرط الأول: عدم استخدام الشكوى الدستورية إلا بهدف حماية حق الإدارة الذاتية للسلطات المحلية مع وجوب مراعاة المعايير الدستورية النازمة لسلطات الدولة.

(142) Marcou, G. (2014). Les Collectivités locales dans les Constitutions des État unitaires en Europe. **Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel**. N°42. P: 81. Paris. Lextenso.

(143) مشار إليه لدى: علي، إبراهيم عدنان. (2020). علاقة السلطة المركزية بالمحليّات في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة دمشق. ص: 235.

الشرط الثاني: يجب أن تتأثر البلدية التي تُقدّم الطعن الدستوري بشكل مباشر وحال بالمادة المتنازع عليها.

أمّا فيما يتعلق بنوع الدعوى التي يُمكن للوحدات المحلية رفعها ضد تصرفات سلطة الرقابة فهي من قبيل دعوى الإلغاء.

ثانياً: المبادئ التنظيمية للرقابة الإدارية

يعتقد الفقه الإداري⁽¹⁴⁴⁾ أن تنظيم الرقابة الإدارية بما يتفق ويتناسب مع أهدافها التي تسعى نحو تحقيقها يُعد من أهم المتغيرات التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند قياس مدى فعاليتها، بافتراض أن التنظيم الهيكلي لسلطة الرقابة الإدارية له أهمية فاعلة في التأثير على أداء أشخاص الإدارة المحلية. لذلك، سوف نتعرض لأهم المبادئ التنظيمية التي تغلف ممارسة الرقابة الإدارية، وذلك على النحو الآتي:

1. مبدأ وحدة سلطة الرقابة الإدارية المركزية:

لهذا المبدأ بالغ الأهمية فيما يتعلق بممارسة الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية، لأن وظيفة الرقابة تقتصر على رقابة المشروعات، وبالتالي حماية وحدات الإدارة المحلية من الخضوع لرقابات متعددة تُمارسها مختلف السلطات والهيئات الأخرى. ويقوم مبدأ وحدة سلطة الرقابة بحسب الفقه الإداري على مبررات عدّة، لعل أهمها⁽¹⁴⁵⁾:

أ. عندما يمنح المُشرّع الإنّ لكل جهة إدارية بالتدخل في شؤون الوحدات المحلية، يصبح من الصعب على هذه الوحدات المحلية ممارسة اختصاصاتها في إدارة شؤونها المحلية، ومن المسلم به على نطاق واسع أن البلديات تتحمل مسؤولية القيام بكافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي ضمن منطقة جغرافية محددة، ممّا يعني تعاملها الضروري مع مصالح إدارية متعددة عبر مجالات مختلفة.

(144) د. العساف، عبد المعطي. محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي. مرجع سابق. ص: 41.

(145) نحيلي، سعيد. المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملاءمة على أعمال السلطات اللامركزية

المحلية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 49.

ونتيجة لذلك، فإنّ تقرير مبدأ وحدة الرقابة من شأنه حماية البلديات من الوقوع بفخ قد يجعل منها دمية تتقاذفها السلطات الإدارية المختلفة ذهاباً وإياباً كما يحلو لها ووفقاً لرغباتها ومصالحها الخاصة، وهذا بعيد عن المعنى الحقوقي لمبدأ اللامركزية المحلية.

ب. يشير مفهوم وحدة الرقابة بالنسبة للبلدية أنّ الرقابة تُمارس من قبل سلطة واحدة تكون على اتصال مباشر مع البلدية نفسها، الأمر الذي يعزز الثقة ويخلق نوعاً من العلاقات الإيجابية بين السلطات المركزية والمحلية، ممّا يؤدي إلى العديد من المزايا، تتمثل إحدى هذه المزايا في أنّ سلطة الرقابة الواحدة يُمكن لها أن تكتسب فهماً شاملاً للحالة العامة داخل الوحدات المحلية.

2. مبدأ احترام السياسة الإدارية العامة في الدولة:

من الثابت التي لا يُمكن إنكارها أنّ مباشرة الرقابة الإدارية على أشخاص الإدارة المحلية تؤدي إلى احترام السياسة الإدارية العامة للدولة. انطلاقاً من أنّ اختيار أسلوب التنظيم الإداري المحلي من قبل الدولة إنّما يعكس من حيث النتيجة قراراً سياسياً، باعتبار أنّ النظام السياسي المطبق داخل الدولة يؤثر بشكل مباشر على كيفية اختيار النظام الإداري.

وبما أنّ النظام الإداري المركزي يهتم بوضع خطط السياسة الإدارية العامة للدولة، فإنّ الوحدات المحلية تمثل جهازها التنفيذي الذي يتولى إدارة المصالح المحلية المتميزة ضمن نطاق إقليمي معين⁽¹⁴⁶⁾ إعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.

ولتحقيق التجانس والانسجام بين نشاط الوحدات المحلية بصدد تنفيذها للسياسات التي تضعها الحكومة المركزية، لا بدّ من البحث عن آلية تحول دون خروج الوحدات المحلية في أداء مهامها عن الإطار العام لسياسة الدولة، فكانت الرقابة الإدارية خير وسيلة لذلك⁽¹⁴⁷⁾.

(146) حربا، فايز جودت. (2022). الرقابة السياسية على عمل وحدات الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة دمشق. ص 60.

(147) د. عثمان، حسين عثمان محمد. (2006). أصول القانون الإداري. ط: 1. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 127.

وهذا يعني أنَّ الرقابة الإدارية من حيث النتيجة تُعد بمثابة صمام أمان من شأنه كفالة واحترام مبدأ وحدة السياسة الإدارية العامة للدولة وسلامتها، وضمان الأداء المتجانس للوحدات المحلية ضمن الهيكلية الإدارية للدولة.

وفي مُستهل الحديث، حرَّيُّ الباحث التنويه بأنَّ النظر إلى وحدات الإدارة المحلية على أنَّها أجهزة تنفيذية تُمارس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة، إنَّما يعبر في جوهره عن طبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين المركزية والمحلية، حيث أنَّ الأولى هي سلطات إدارية عليا تعنى برسم السياسات العامة للدولة بينما الأخيرة تضطلع بعبء تنفيذها.

3. رقابة السلطة المركزية لا تُعد رقابة احتياطية في علاقتها مع رقابة القضاء :

المقصود بذلك أنَّ الدساتير والتشريعات تضمن للسلطة المركزية حقها في مُباشرة الرقابة على الوحدات المحلية وأعمالها، حيث تنطلق الدساتير والتشريعات من أنَّ الرقابة حق للسلطة وواجب عليها، وآية ذلك أنَّ المُشرِّع ينطلق في ذلك من ضرورة التزام الدولة كسلطة مركزية بالتأكد من أنَّ جميع النشاطات الإدارية التي تُمارس على إقليمها يجب أن تكون بمعرفتها، ومن ثمَّ فلا مجال أمام السلطة المركزية للتنازل عن حقها وواجبها في مُمارسة الرقابة بداعي أنَّ أعمال السلطات المحلية تخضع كغيرها من أعمال السلطة العامة لرقابة القضاء عند مخالفتها لمبدأ المشروعية.

فالتخلي عن الرقابة الإدارية المركزية على أعمال السلطات اللامركزية المحلية لصالح الرقابة القضائية إنَّما يعتبر أمراً بعيداً عن منطق العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، إذ أنَّ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا تُباشر إلا من خلال دعوى الأفراد المتضررين، ومن الممكن أن يتنازل هؤلاء عن حقهم في الادعاء، ولذلك أكَّدَ الفقه الإداري⁽¹⁴⁸⁾ على أنَّ الرقابة المركزية على السلطات المحلية لا يُمكن أن تكون احتياطية في علاقتها مع الرقابة القضائية، فكلَّ من النوعين من الرقابة قائم ولا يلغي الآخر.

(148) د. البحري، حسن مصطفى، ود. نحيلي، سعيد عبد الواحد. الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 268.

4. احترام الرقابة الإدارية لاستقلالية الوحدات المحلية:

تتطلب اللامركزية المحلية أن تتمتع وحدات الإدارة المحلية بقدر مناسب من الاستقلالية في إدارة المرافق المحلية والتي يُحددها المُشرّع ويميزها عن المرافق الوطنية على أساس الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، والاستقلالية في هذا الإطار ليست مطلقة وإنما تخضع الوحدات المحلية في مباشرة اختصاصاتها لرقابة السلطة المركزية عبر مجموعة من الوسائل للتأكد من أن استقلال الوحدات المحلية لن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وسياساتها العامة، أو الإضرار بالمصالح المحلية في حالة عجز الأجهزة المحلية عن إدارة مرافقها المحلية بسبب نقص الموارد المالية.

ورقابة السلطة المركزية بدورها لها مبادئها وحدودها، فمن ناحية لا يمكن للسلطة المركزية أن تتجاوز حدود الرقابة الإدارية، ومن ناحية أخرى عليها احترام الوحدات المحلية كأشخاص اعتبارية مستقلة⁽¹⁴⁹⁾. وبناءً على تلك المعطيات، يُمكن القول أن احترام الرقابة الإدارية لاستقلالية الوحدات المحلية، إنما يشكل أحد أبرز المبادئ الضابطة لنظام الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية.

ومن جميع ما تقدّم وبعد أن تناولنا في هذا الفرع مبادئ الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية في نطاق مبدأ المشروعات، يستنتج الباحث بأن المبادئ المذكورة إنما وجدت بقصد تكريس تطبيق مبدأ المشروعات كأساس لنظام الرقابة الإدارية بما يؤدي إلى تعزيز الاستقلالية النسبية لوحدات الإدارة المحلية، وضمان عدم افتئات الرقابة الإدارية على هذه الوحدات المحلية عن طريق تقييد اختصاصات السلطة الرقابية بقيود متعددة سوف ننتقل إلى التحدث عنها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

(149) د. أبو فارس، محمود عودة، ود. المعاني، أيمن عودة. (2005). الإدارة المحلية (أسس وتطبيقات). ط: 3. عمان. مركز ياسين للنشر. ص: 172.

المطلب الثاني

قيود الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

تُعد الرقابة التي تُمارسها السلطة الإدارية المركزية على وحدات الإدارة المحلية قيداً يحد من استقلاليتها، ذلك أنَّها لا تتقرر إلا بمقتضى نص تشريعي تفرضه التشريعات الوطنية، بحيث تحدد اختصاصاتها وشروط مباشرتها وكذلك وسائلها (كما أشرنا فيما سبق عرضه)، وهذا بطبيعة الحال يتطلبه النظام الإداري اللامركزي برمته، فمن غير المنطق إعطاء الجهات الإدارية التي تُباشر الرقابة على وحدات الإدارة المحلية سلطات رقابية مطلقة (غير محدودة) دونما تقيدها بقيود عدّة - قانونية وإجرائية تنظيمية - من شأنها الحفاظ على الاستقلالية المقررة لهذه الوحدات المحلية.

ولأجل أن تتضح الصورة بشكل أوسع ممّا تقدّم ذكره سنبحث في قيود الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية، وذلك وفقاً للفرعين الآتيين:

الفرع الأول: القيود الدستورية والتشريعية على الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

الفرع الثاني: القيود الواردة على وسائل الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية وأهدافها

الفرع الأول

القيود الدستورية والتشريعية على الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

تستوي القواعد الدستورية على قمة البناء القانوني في الدولة بحيث يجب أن تلتزم بها كافة السلطات

العامة في الدولة وهو ما يُعرف بـ (مبدأ سمو الدستور – Le Srincipe de la Suprématie de la Constitution)⁽¹⁵⁰⁾.

وانطلاقاً منه، أخذت حكومات الدول المختلفة تسعى إلى تضمين دساتيرها العديد من المبادئ المتعلقة بنظام اللامركزية المحلية حتى أضحت أشخاص الإدارة المحلية في معظم الدول المعاصرة تتمتع بالعديد من الضمانات الدستورية⁽¹⁵¹⁾.

وإزاء المبادئ الدستورية التي تشكل ضمانات لوحدات الإدارة المحلية باتت التشريعات القانونية الخاصة بنظم الإدارة المحلية تحرص على عدم مخالفة الدستور في أحكامه التي أضحت بدورها تلعب دوراً كبيراً في ضبط ممارسة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية إلى جانب القيود التشريعية التي تقرها القوانين العادية.

وفي هذا الفرع سنتناول بالتفصيل القيود الدستورية والتشريعية التي تحكم ممارسة الرقابة الإدارية، وذلك وفقاً للآتي:

أولاً: القيود الدستورية على الرقابة الإدارية

إنَّ إيراد المبادئ الأساسية التي تحكم نظام الإدارة المحلية في متن الوثيقة الدستورية يُعد أفضل وسيلة لحمايتها من شدة ثقل رقابة الإدارة المركزية، فالدستور يقف سداً منيعاً في وجه التجاوزات التي تطال حق الوحدات المحلية في إدارة شؤونها الذاتية.

(150) يُقصد بمبدأ سمو الدستور: علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية المطبقة في الدولة. للمزيد من التفصيل حول هذا المبدأ يراجع: د. البحري، حسن مصطفى. القضاء الدستوري (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 7 وما بعدها.

(151) د. موسى، مصطفى محمد. (1992). التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. ط: 1. القاهرة. الهيئة المصرية العامة للكتاب. ص: 357.

غير أنَّ إدراج الأسس الناظمة للإدارة المحلية في متن الدستور - من الناحية النظرية - لا يُعد سبباً كافياً لحمايتها من سطوة الرقابة المركزية إنَّ لم يقتزن ذلك بالضمانات اللازمة لها بافتراضها تشكل البنية التحتية التي تسمح للسلطات المحلية بالقدرة على تحقيق الغاية من وجودها.

لهذا السبب أجمع فقهاء القانون الإداري على أنَّ أشخاص الإدارة المحلية لا يمكنها القيام بإدارة الشؤون المحلية بحرية تامة إذا لم تتمتع بضمانة دستورية (Garantie Constitutionnelle) تعزز إدارتها الفعلية للعمل المحلي⁽¹⁵²⁾. إلا أنهم اختلفوا فيما بينهم بشأن الخصائص المحددة لهذه الضمانة الدستورية، والتي سوف نتناول دراستها على النحو الآتي:

1. الضمانة الدستورية ضمانة مؤسساتية لأشخاص الإدارة المحلية:

ينصرف التفسير القانوني لمعنى الضمانة المؤسساتية - وفقاً لتعبير الفقه الإداري⁽¹⁵³⁾ - إلى الاعتراف بوجود أشخاص إدارية محلية تتمتع بدرجة معينة من الاستقلالية المالية والإدارية بصرف النظر عن التسميات المختلفة التي تطلقها التشريعات الوطنية على هذه الأشخاص الإدارية مثل الوحدات الإدارية، أو البلديات أو الجماعات المحلية، أو المجالس الشعبية المحلية ... إلخ.

فالمهم هنا من الناحية القانونية هو المركز القانوني للأشخاص الإدارية المحلية. فجميع التشريعات القانونية تنطلق من منح أشخاص اللامركزية المحلية الشخصية الاعتبارية.

بيد أنَّ الاعتراف بأهمية الضمانة الدستورية - كضمانة مؤسساتية - في نشأة وحدات الإدارة المحلية باعتبارها كيانات موازية للسلطة المركزية في البناء الإداري للدولة، لا يبرر للوحدات المحلية التمسك بهذه الضمانة من أجل الحفاظ أو الإبقاء عليها للأبد، فالوحدات المحلية في النهاية هي جزء من السلطة التنفيذية،

(152) مشار إليه لدى: علي، إبراهيم عدنان. علاقة السلطة المركزية بالمحليات في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 61-62.

(153) د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 262.

وهذا يعني أنَّ أمر إنشاءها أو إلغائها أو حتى دمجها إنَّما هو رهن الضرورة التي تتطلب إصلاح الإدارة المحلية وإعادة هيكلتها كلما لزم الأمر⁽¹⁵⁴⁾.

ومن معاني الضمانة الدستورية أيضاً الاعتراف بوجود أشخاص محلية كاملة الاستقلال الإداري والمالي لا أنَّ تستبدل بأشخاص إدارية تابعة للسلطة المركزية.

2. الضمانة الدستورية تعزز الطبيعة الإدارية لأشخاص الإدارة المحلية:

عندما تقتصر وظائف السلطات الإدارية المحلية على أداء الاختصاصات الإدارية فيما يتعلق بإدارة الشؤون المحلية فهذا يفترض بالضرورة وجود الرقابة الإدارية.

وفي هذا الصدد ينصرف مفهوم الضمانة الدستورية إلى الاعتراف بمبدأ اللامركزية الإدارية المحلية باعتباره صورة من صور التنظيم الإداري في الدولة القائم على نظرية تعدُّد الأشخاص الإدارية المحلية، الأمر الذي يفترض اعتبار سلطات الإدارة المحلية جهات عامة تمتلك اختصاصات إدارية محددة تنفرد بمباشرتها بشكل مستقل عن السلطة الإدارية المركزية⁽¹⁵⁵⁾.

وتعمل الضمانة الدستورية على تكريس الطبيعة الإدارية لتلك الجهات العامة من خلال التأكيد على أنَّ الاختصاصات المنوطة بأشخاص الإدارة المحلية تكون ذات طابع إداري، ثمَّ إنَّ الاستقلال المقرر لها بغية تمكينها من مباشرة هذه الاختصاصات إنَّما هو استقلال جزئي يعزز أداء الوظيفة الإدارية⁽¹⁵⁶⁾.

3. المسؤولية الذاتية للوحدات المحلية في ممارسة اختصاصاتها:

من خصائص الضمانة الدستورية خضوع وحدات الإدارة المحلية لمبدأ المسؤولية الذاتية، وهذا كافٍ لتقرير القيد الدستوري على وجود الرقابة الإدارية.

(154) د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. نفس المرجع. نفس الصفحة.

(155) د. زريق، برهان. السلطة الإدارية. مرجع سابق. ص: 59.

(156) علي، إبراهيم عدنان. علاقة السلطة المركزية بالمحليّات في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 63.

فالوحدات المحلية تقوم بإدارة الشؤون المحلية بصورة مستقلة مستخدمة لإنجاز ذلك الصلاحيات التي خولها إياها المُشرّع، وذلك من دون أن يكون لأشخاص السلطة المركزية صلاحية التدخل في إدارة هذه الشؤون إلا بالقدر الذي يجيزه المُشرّع لها في معرض ممارستها للرقابة على أعمال السلطات المحلية لجهة التأكد من أن هذه الأعمال لن تتجاوز عتبة المشروعية، على أن لا تصل هذه الرقابة إلى حد الإجهاز على الحق في الإدارة الذاتية للشؤون المحلية⁽¹⁵⁷⁾.

وبما أن الأساس في نظام الإدارة المحلية يتجسد في توزيع السلطات والمسؤوليات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية المستقلة، فإن المقصود بالمسؤولية الذاتية في هذا الصدد هو حرية وحدات الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات المناسبة، وكذلك حريتها في مباشرة اختصاصاتها بالطريقة التي تترتبها من دون أن تكون خاضعة لأوامر السلطة المركزية⁽¹⁵⁸⁾.

وبهذه المسؤولية الذاتية يكون المُشرّع قد رتب حقاً دستورياً للأشخاص الإدارية المحلية يتجسد في إدارة شؤونها المحلية بصورة مستقلة وبعيداً عن تدخل وتوجيهات السلطة المركزية.

وبغرض ترجمة الحق الدستوري لوحدات الإدارة المحلية بإدارة شؤونها المحلية ذاتياً، عمّد الفقه الإداري إلى تقرير مجموعة من الصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات المحلية، يُمكن دراستها على النحو الآتي⁽¹⁵⁹⁾:

أ. **الصلاحية المالية:** وبمقتضى هذه الصلاحية يكون للوحدات المحلية موارد مالية فيما يتعلق بالإيرادات والنفقات العامة، إذ تمتلك الوحدات المحلية صلاحية تنظيمها بشكل ذاتي ومستقل عن توجيهات وأوامر السلطة المركزية بشرط أن تُمارس هذه الصلاحية وفق القوانين والأنظمة المرعية، ويكون لها كذلك صلاحية وضع الموازنة الخاصة بها.

(157) د. البحري، حسن مصطفى، ود. نحيلي، سعيد عبد الواحد. الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 150.

(158) د. نحيلي، سعيد. مقالة بعنوان: البلديات. مرجع سابق. ص: 145.

(159) د. نحيلي، سعيد. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 183.

وبالنتيجة تُعد الموارد المالية عاملاً أساسياً في تحقيق استقلال الوحدات المحلية وبالتالي التخفيف من شدة الرقابة الإدارية، لهذا في حال انعدام الموارد المالية الذاتية فإنّ الوحدات المحلية لا تستطيع ممارسة الصلاحيات المنوطة بها، الأمر الذي يترتب تدخل مركزي شديد من بوابة منح الإعانات المالية⁽¹⁶⁰⁾.

ب. سلطة التنظيم: حيث يُقصد بسلطة التنظيم حق الوحدات الإدارية المحلية في تنظيم المرافق العامة التابعة لها من حيث الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء وذلك تطبيقاً لمبدأ اللامركزية في النطاق المحلي.

ج. السلطة اللائحية: وهي صلاحية مشتقة من الضمانة الدستورية التي ترتب حق الوحدات المحلية في إدارة الشؤون المحلية ذاتياً، مثل حق الوحدات المحلية في إصدار اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية الخاصة بها وذلك حتى تتمكن من مباشرة الصلاحيات الأخرى ضمن النطاق المحلي.

د. الصلاحية الوظيفية: ويُقصد بها سلطة الأشخاص الإدارية المحلية في تعيين أو تأديب أو تسريح القائمين على إدارة الأجهزة التنفيذية ضمن إطار الوحدات المحلية، إضافة إلى سلطة الرقابة الإدارية على أعمالهم.

هـ. الصلاحية الإقليمية: والمقصود بها أهلية الوحدات المحلية في القيام بالأعمال المحلية سواء كانت على شكل تصرفات قانونية أو أعمال مادية في مواجهة الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين ضمن الحدود الإدارية للوحدة المحلية.

و. الصلاحية التخطيطية: وهي تعني سلطة الوحدات المحلية في وضع المخططات التنظيمية وتنفيذ أحكام قانون البناء والمشاركة في رسم سياسات التخطيط الإقليمي.

(160) د. الشخيلي، عبد القادر. نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. مرجع سابق. ص: 75.

4. الضمانة الدستورية تركز حماية فعالة لاختصاصات الوحدات المحلية ضد مخاطر التدخل

المركزي

ترتبط الوحدات المحلية بالسلطة المركزية في إطار قيامها بالمسؤوليات المنوطة بها، باعتبار أن كلاً منهما يُعد جزءاً من الإدارة العامة، حيث يكون هذا الارتباط بوساطة مجموعة من الروابط القانونية المتبادلة التي تأخذ أشكالاً ونماذجاً متعددة⁽¹⁶¹⁾.

وعلى الرغم من وجود هذا الارتباط، فإنّ الطابع الأصيل لوحدات الإدارة المحلية والضمانات الأساسية لاستقلاليتها لا يزال قائم، ليس فقط من خلال إيراد المبادئ الأساسية لنظام الإدارة المحلية في متن الدستور، وإنما أيضاً من خلال تحديد اختصاصات الوحدات المحلية، ويكون ذلك عبر تشديد المشرّع الدستوري على المشرّع العادي عند سن التشريعات النازمة للسلطات المحلية باتباع النطاق الموضوعي المنصوص عليه في الدستور، والمتمثل بمبدأ "كل الشؤون ذات الطابع المحلي"⁽¹⁶²⁾.

والضمانة الدستورية بهذا المعنى تعكس وبكل وضوح مدى العلاقة المباشرة بين الحماية الدستورية للاختصاصات المحلية، واستقلالية الأشخاص اللامركزية المحلية في إدارة شؤونها المحلية ذاتياً.

والجدير بالذكر في سياق ما سبق، أنّ الغاية الأساسية من تحديد الاختصاصات المحلية تكمن في تقييد اختصاصات السلطات المحلية من الناحيتين الأفقية والعمودية⁽¹⁶³⁾.

وأما التقييد الأفقي فيُراد به فصل اختصاصاتها عن اختصاصات الأشخاص المحلية الأخرى، بينما يُقصد بالتقييد العمودي فصلها عن اختصاصات السلطة المركزية.

وعلى ذلك جاءت اختصاصات الوحدات المحلية اختصاصات أصلية لتعكس حقيقة نظام اللامركزية الإدارية المحلية.

(161) عبد الرزاق، سماعيل ياسين. (2013). الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية. رسالة ماجستير. قسم الحقوق. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي. الجزائر. ص: 118.

(162) مشار إليه لدى: د. نحيلي، سعيد، ود. التراكوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 263.

(163) علي، إبراهيم عدنان. علاقة السلطة المركزية بالمحليات في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 67.

وبالعودة إلى التشريعات محل المقارنة يجد الباحث أنَّ المُشرِّع الفرنسي قد أرسى ضمانات دستورية عدَّة تحكم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، ولعل أهمها ما أطلق عليه الدستور الفرنسي تسمية (مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية - **Le Principe de Libre Administration des Collectivités territoriales**)، وهو مبدأ يشكل القاعدة الدستورية الرئيسة لضمان الحريات المحلية من جهة، وثقل الرقابة الإدارية المركزية من جهة أخرى⁽¹⁶⁴⁾.

في حين لم يتضمن الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته أية إشارة تشكل ضمانات دستورية لموضوع الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية، وإنَّما تمَّ الاكتفاء بإحالة موضوع الرقابة الإدارية إلى قوانين الإدارة المحلية.

أمَّا الدستور السوري لعام 2012 فقد نصَّ صراحة في المادة /131/ الفقرة /1/ على أنَّه: "يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويُبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية، واختصاصاتها، وإيراداتها المالية، والرقابة على أعمالها..."

وبهذا النص يكون المُشرِّع الدستوري السوري قد قدَّم ضمانات دستورية لوحدات الإدارة المحلية تستطيع من خلالها إدارة شؤونها المحلية إدارة ذاتية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، حيث اعترف اعترافاً صريحاً بمبدأ اللامركزية الإدارية الذي يفترض أنَّ تعمل المحليَّات في فلكه⁽¹⁶⁵⁾.

غير أنَّ النص الدستوري لم يتضمن أية ضمانات لاستقلالية الوحدات المحلية فيما يختص بالرقابة الإدارية، ولاسيَّما مدى الرقابة ومضمونها، وإنَّما أحال الفكرة برمتها إلى القانون. وهنا نستطيع القول: أنَّ النص الدستوري قد تجاهل موضوع الرقابة الإدارية بشكل كلي، بالرغم من النص على مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات.

(164) وردت الإشارة على مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية مرتين في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958 وتعديلاته، وذلك في المادتين /34 و/72. يراجع:

Le Chatelier, G. (2014). La Constitution et les relations entre les Collectivités. **Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel**. N°42. P: 53. Paris. Lextenso.

(165) د. نحيلي، سعيد. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 181.

وحول ذلك يعتقد الباحث أنه من الأهمية وجود تنظيم دستوري موضوعي ومختصر للعلاقة بين الدولة كسلطة مركزية والوحدات المحلية بحيث يتضمن الحد الأدنى الذي ينبغي على المشرع عدم تجاوزه حال تنظيمه للرقابة الإدارية تشريعياً، وذلك بحسبان أن النص الدستوري ينظم الاستقلالية النسبية للوحدات المحلية.

من هذا المنطلق كان لابد من وجود قيود دستورية تحكم ممارسة الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية.

ثانياً: القيود التشريعية على الرقابة الإدارية

بالرغم من تقرير استقلالية الهيئات الإدارية المحلية في ممارسة اختصاصاتها المحلية عن طريق الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية، غير أن ذلك لا يعني عدم خضوعها لرقابة تباشرها السلطات الإدارية المركزية.

فهما تمتعت السلطات المحلية بالاستقلال المالي والإداري ينبغي عليها أن تمارس صلاحياتها ضمن إطار السياسة العامة للدولة وتطبيقاً لتشريعاتها بافتراضها أجهزة تنفيذية تشارك في إدارة النشاط الإداري العام للدولة تحت رقابة السلطة المركزية.

وقد ظهرت في هذا الصدد عدة قيود تشريعية ترد على الرقابة التي تقوم بها السلطة المركزية على الوحدات المحلية، إذ سنتناول هذه القيود على النحو الآتي:

1. التنظيم التشريعي للاستقلالية النسبية للوحدات المحلية:

إن البحث في نطاق الاستقلالية النسبية المقررة للوحدات المحلية يقودنا بالضرورة إلى البحث أولاً في الشخصية الاعتبارية (La Personnalité Morale) التي يُقصد بها: "مجموعة من الأشخاص التي ترمي إلى تحقيق هدف معين، أو مجموعة من الأموال التي تخصص لتحقيق غرض محدد، شريطة أن يعترف لها القانون بالشخصية القانونية، فتصبح بذلك أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات"⁽¹⁶⁶⁾.

(166) د. اسماعيل، أحمد. قانون الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 27.

ومن ثمّ حتى تتمكن أشخاص اللامركزية المحلية من أداء اختصاصاتها بالشكل السليم، يتطلب الأمر الاعتراف لها من قبل المُشرّع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية (القانونية) مع ما يترتب على هذا الاعتراف من تمتعها بقدر كبير من الاستقلال في إدارة المصالح المحلية.

فالشخصية الاعتبارية هي الوسيلة التي تمنح الوحدات المحلية وجودها القانوني، أي تمنحها القدرة القانونية على أداء الاختصاصات المنوطة بها بحرية تامة. ويُمكن فهم القدرة القانونية في هذا الصدد بأنّها أهلية الوحدات المحلية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات⁽¹⁶⁷⁾.

وأمام حقيقة أنّ إضفاء الشخصية الاعتبارية على الهيئات المحلية يحقق لها قدراً من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية⁽¹⁶⁸⁾، فقد اتجه الفقه الإداري إلى تأصيل العلاقة فيما بين الشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري للوحدات المحلية انطلاقاً من معيار الترابط بينهما.

حيث عبّر الفقه الفرنسي عن هذه الحقيقة بالقول: "إنّ الشخصية الاعتبارية هي ترجمة لاستقلالية السلطات اللامركزية"⁽¹⁶⁹⁾.

وعليه، أصبح الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لوحدات الإدارة المحلية ما هو إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها، وبوجود مصالح محلية خاصة بها.

(167) د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 141.

(168) ط. د. نور الدين، أعلي سالم محمد فاضل. (2018). الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل القوانين الإصلاحية. مجلة دفا تر السياسة والقانون. عدد: عدد خاص. ص: 25. الجزائر. جامعة ورقلة.

(169) "La personnalité juridique, traduction de l'autonomie des organes décentralisés". Voir: Tsimi, L. N. (2010). L'autonomie Administrative et financière des Collectivités territoriales décentralisées: l'exemple du Cameroun, thèse pour le doctorat in Droit public. tome1. Université Paris-Est Créteil Val de Marne. Paris. P: 102.

ومنه اتجهت تشريعات الدول محل المقارنة صوب الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لوحدات الإدارة المحلية، حيث حدّد المُشرّع الفرنسي الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية بالبلديات، والمحافظات، والأقاليم، والجماعات ذات الوضع الخاص، والجماعات الواقعة فيما وراء البحر المحددة في المادة 74/ (170). في حين حدّد المُشرّع المصري الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية بالمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى (171).

أمّا المُشرّع السوري فقد جاء على أنّ الوحدات المحلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية هي المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية (172)، أمّا المنطقة والناحية والحي فهي مجرد تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وإنّما تندمج بشخصية المحافظة التي تتبع لها (173).

وبهذا الاعتراف يكون المُشرّع الفرنسي والمصري والسوري قد رتب جميع النتائج القانونية الناجمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية، لاسيّما الاستقلال المالي والإداري (174).

وحيث أنّ الوحدات الإدارية قد تقرر استقلالها نتيجة اعتراف المُشرّع لها بالشخصية الاعتبارية، وأنّ نظام اللامركزية الإدارية المحلية قائم في الأساس على توزيع الوظائف والمسؤوليات في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية والسلطات المحلية المستقلة، فإنّ عنصر الاستقلال يرتقي إلى مستوى عدّه ركناً أساسياً في نظام الإدارة المحلية (175).

(170) Article 72/ Section 1/ la Constitution français Du 1958: "Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ...".

(171) المادة 1/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

(172) المادة 7/ الفقرة 1/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(173) د. البحري، حسن مصطفى، ود. نحيلي، سعيد عبد الواحد. الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 182.

(174) للتوسع في الأهمية العملية لفكرة الشخصية المعنوية. يراجع: د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 147.

(175) د. حسين، حسين مصطفى. (1982). الإدارة المحلية المقارنة. ط: 2. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. ص: 123.

وإذا كان الأمر كذلك، فهذا يدفع بالباحث إلى التساؤل عن المقصود باستقلال الوحدات المحلية؟ المقصود بالاستقلال (Autonomie) في هذا المجال هو منح وحدات الإدارة المحلية حرية كبيرة في إدارة الاختصاصات المنوطة بها، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا الاستقلال ليس استقلالاً مطلقاً، وإنما يمكن وصفه بالاستقلال الجزئي والنسبي⁽¹⁷⁶⁾.

لكن، إذا ما أردنا تحديد معنى الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية بصورة أكثر دقة، لابد أن نعرج على بيان مفهومه، ومعاييره، والنتائج المترتبة عليه.

حيث يُعرف الاستقلال على أنه: "الحق والقدرة الفعلية للجماعة الإقليمية في تسيير وفي إطار القانون وتحت مسؤوليتها ولصالح سكان الإقليم جانب مهم من الشؤون العامة"⁽¹⁷⁷⁾.

أمّا بالنسبة للمعايير فإنّه ثمة معايير عدّة لتحديد مدى استقلالية الوحدات المحلية⁽¹⁷⁸⁾، سنحاول التعرف على بعضها فيما يأتي:

1. معيار السلطة التقديرية التي تملكها السلطات المحلية، حيث أن تحديد حجم الاستقلال يتعلق بمدى سلطة الوحدات المحلية في اتخاذ القرارات النهائية دون الرجوع إلى الإدارة المركزية لأخذ موافقتها.
2. معيار نسبة الإنفاق المحلي لأجهزة الإدارة المحلية مقارنة بالإنفاق العام.
3. معيار إيرادات الوحدات المحلية حيث تزداد سلطة أشخاص الإدارة المحلية واستقلاليتها بقدر اعتمادها على مواردها المالية الذاتية⁽¹⁷⁹⁾.

(176) مرد وصفه بالاستقلال الجزئي لأنه يقتصر على أداء الوظائف الإدارية (التنفيذية)، بينما نسبية الاستقلال لكون الوحدات المحلية تخضع في أداء اختصاصاتها لرقابة تتولاها السلطة المركزية يطلق عليها تسمية "الرقابة الإدارية". يراجع: د. شيهوب، مسعود. (1986). أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. ص: 191.

(177) Peiser, G. (2008). Droit administratif général. 24^{éd}. Paris. Dalloz. Paris. P: 117.

(178) مشار إليها لدى: حربا، فايز جودت. الرقابة السياسية على عمل وحدات الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص 65.

(179) د. فوزي، صلاح الدين. (2003). مقالة بعنوان: التمويل المحلي من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص: 3. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.

4. أسلوب إنشاء أشخاص الإدارة المحلية، بمعنى أن الأشخاص المنشأة بواسطة الدستور تتمتع باستقلال إداري ومالي أفضل من المنشأة بقانون، وهذه الأخيرة بدورها تسمو على تلك التي تنشأ بقرار من الإدارة المركزية.

5. معيار الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية، فوحدات الإدارة المحلية ذات الاختصاص العام في إدارة الشؤون المحلية تكون أكثر استقلالية من تلك الوحدات المحلية ذات الاختصاص الحصري⁽¹⁸⁰⁾.

6. عدد المستويات المحلية، فالوحدات المحلية في نطاق المستوى الواحد تتمتع بسلطات أكثر مقارنة بنظام المستويات المحلية المتعددة⁽¹⁸¹⁾.

وانطلاقاً مما تقدم يعتقد الباحث أنه يمكن اعتبار التنظيم التشريعي للاستقلالية النسبية للوحدات المحلية في ضوء المعايير السابق ذكرها إنما هو قيداً يرد على الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية. وبعد أن توصلنا إلى حتمية التنظيم التشريعي للاستقلالية النسبية للوحدات المحلية، فإننا سنعالج مسألة النتائج المترتبة على هذه الاستقلالية لكون التنظيم التشريعي للاستقلالية النسبية إنما يُعد قيداً يرد على الرقابة الإدارية، ومن هذه النتائج سأكتفي بذكر أبرزها وذلك منعاً للتكرار لكوننا سوف نتطرق لهذه الأفكار في مواضع أخرى من هذه الرسالة، وهي الآتية:

1. تكون مسؤولية الوحدات المحلية باعتبارها أشخاص اعتبارية عامة ذاتية ومستقلة عن مسؤولية الدولة كسلطة مركزية، ويتضح ذلك كما لو قامت البلدية بإبرام عقد أشغال عامة مع أحد المتعهدين بقصد إنشاء حديقة عامة ضمن الحدود الإدارية للبلدية، بيد أن المجلس البلدي المختص اتخذ قراراً إدارياً دون مُسوّغ خطي بوقف أعمال المشروع لأجل غير محدد، في هذه الحالة (كفل المُشْرِع لمن وجد أن ضرراً قد لحق به من جراء قرار المجلس البلدي رفع دعوى أمام القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض) حيث تقع المسؤولية ذاتية على عاتق البلدية لأنها شخص معنوي عام مستقل، ومسؤوليتها هنا تكون مسؤولية مستقلة عن مسؤولية الدولة كسلطة مركزية⁽¹⁸²⁾.

(180) د. عرب، هاني. (2008). الإدارة المحلية (دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية). عمان. (د. ن.). ص: 18.

(181) د. العساف، عبد المعطي. محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي. مرجع سابق. ص: 64.

(182) د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 157.

2. امتلاك الوحدات المحلية موازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة⁽¹⁸³⁾.
 3. يكون للوحدات الإدارية حرية التصرف بنفسها بالنسبة للمسائل الداخلة في اختصاصاتها، وهذا ما يطلق عليه مصطلح (حق المبادرة - Le Pouvoir D'initiative). وهنا ليس للسلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة الأعمال الداخلة في اختصاصاتها ما لم توجد نصوص قانونية صريحة تقرر العكس، فإن قامت السلطة المركزية بذلك فإن قراراتها أو تصرفاتها تقع باطلة ويجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة⁽¹⁸⁴⁾.
 4. تملك الوحدات المحلية الصفة والمصلحة برفع الدعوى القضائية ضد قرارات أو تصرفات السلطات المركزية، ويكون ذلك برفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.
 5. للوحدات المحلية أهلية التعاقد وإبرام كافة التصرفات القانونية المتعلقة بالشؤون المحلية.
- وبالعودة إلى القوانين النازمة للإدارة المحلية لدى كلاً من فرنسا ومصر وسورية نستطيع القول أن المشرع كرس النتائج المترتبة على الاستقلال النسبي للوحدات المحلية مع وجود حرية لدى الوحدات المحلية في فرنسا أكبر ممّا هي عليه في مصر وسورية.
- ولا يفوتنا الإشارة في نهاية هذه الفقرة بأن حدود الرقابة الإدارية في نطاق الإدارة المحلية تختلف تماماً عن حدود الرقابة الإدارية في نطاق المؤسسات العامة المملوكة للدولة، فالاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة على غرار الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية، يوصف بأنه استقلال نسبي وليس مطلقاً، إلا أنه يخضع لقيدين اثنين، وهما⁽¹⁸⁵⁾:

(183) المادة /144/ الفقرة 2/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(184) د. زريق، برهان. السلطة الإدارية. مرجع سابق. ص: 53.

(185) د. الأحمد، نجم، ود. اسماعيل، أحمد. المدخل إلى القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 452.

أ. قيد التخصص: والمقصود به أنَّ المؤسسة العامة مقيدة بالغرض الذي أنشئت من أجل تحقيقه. فكل مؤسسة أو شركة عامة متخصصة في قطاع معين أو غرض معين لا يجوز لها أن تتجاوز الهدف الذي أنشئت من أجله، وهذا يختلف كلياً عن الهدف الذي أنشئت من أجله الوحدات المحلية⁽¹⁸⁶⁾.

ب. قيد الرقابة: وهو قيد يفرضه المشرع على المؤسسات العامة لضمان سلامة ممارستها للحقوق والامتيازات والسلطات التي منحها إياها المشرع بغية تمكينها من تحقيق أهدافها، وهو بذلك يختلف عن قيد الرقابة الإدارية في نطاق الإدارة المحلية التي لها أهداف ومسوغات تتسجم مع طبيعة الإدارة المحلية.

2. وجوب احترام الرقابة الإدارية للنصوص التشريعية:

لطالما كانت استقلالية أشخاص اللامركزية المحلية مقننة تشريعياً، فإنه يتوجب على السلطة المركزية الممارسة للرقابة الإدارية احترام هذه النصوص التشريعية، لاسيما تلك الناطمة منها لاستقلالية وحدات الإدارة المحلية.

وعليه، يتعين على جهة الرقابة ألا تمارس اختصاصاتها الرقابية إلا بموجب نص قانوني يجيز لها ذلك تطبيقاً للقاعدة العامة أنه "لا وصاية إلا بنص". وفي ذلك يؤكد الفقه الإداري في فرنسا بأنه لا وجود لرقابة إدارية بدون نص، ولا وجود لرقابة إدارية تتعدى حدود النص القانوني⁽¹⁸⁷⁾.

وتكريساً لهذه القاعدة العامة من حيث التطبيق، يشترط في الرقابة الإدارية بما تتضمنه من آليات وإجراءات أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، ولا يجب إطلاق يدها في هذا المجال احتراماً لمبدأ استقلالية وحدات الإدارة المحلية في تسيير الشؤون المحلية، إذ أن ممارسة الرقابة الإدارية على إطلاقها يؤدي إلى تدخل السلطة المركزية في كافة الأمور ذات الشأن المحلي، الأمر الذي يعيق عمل الوحدات المحلية. إذاً

(186) لقد حدّد قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107/ لعام 2011 في المادة 2/ منه أهداف القانون، ويمكن أن نستخلص من هذه الأهداف الطابع العام للشؤون المحلية التي تعمل الوحدات المحلية على إنجازها.

(187) Rivero, J. **Droit administratif**. op. cit. P: 320.

رقابة السلطة المركزية لا تُمارس إلا في الحدود المرسومة لها قانوناً ولا تتعداها وإلا كانت تصرفاتها محل طعن بالإلغاء أمام القضاء المختص⁽¹⁸⁸⁾.

ولا يكفي هنا مجرد احترام الرقابة الإدارية للنصوص القانونية الناطقة لها، بل يتوجب أن تكون النصوص القانونية التي تنظم إجراءات ممارسة الرقابة صريحة وواضحة لا تحتمل الغموض، حيث أن صراحة النص من شأنها كفالة عدم التوسع في تفسيره.

وعلى ذلك تثار إشكالية جوهرية ألا وهي كيف تتحقق صراحة النص القانوني؟

لقيام صراحة النص القانوني ينبغي أن يكون نصاً قانونياً عادياً صادراً عن السلطة التشريعية المختصة (البرلمان) أو نصاً لائحياً في إطار الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية، شريطة أن يكون متمتعاً بذات القيمة القانونية التي تكرر الأصل العام المتمثل في استقلال الوحدات المحلية وحريتها في التصرف، وذلك احتراماً لمبدأ التراتبية القانونية في سلم التدرج الهرمي للقواعد القانونية⁽¹⁸⁹⁾. الأمر الذي يشكل بدوره ضماناً لاستقلال الهيئات اللامركزية المحلية من تدخل وهيمنة السلطة المركزية. وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من أحكامه على ضرورة وجود نصاً قانونياً يقيد استقلال الهيئات اللامركزية⁽¹⁹⁰⁾.

(188) Rouault, M. C. (2007). **Droit administratif**. 4éd. Paris. Gualion. P: 98.

(189) د. شطناوي، علي خطار. **الإدارة المحلية**. مرجع سابق. ص: 45.

(190) من بين أحكام المجلس الدستوري الفرنسي القرار رقم 29/ بتاريخ 12/5/1964، والقرار رقم 84/ بتاريخ 19/11/1975، وكذلك القرار رقم 89/ بتاريخ 2/6/1976، حيث أكد بمقتضى هذه الأحكام أن استقلال الهيئات المحلية له حماية قانونية تتمثل بضرورة خضوع سلطات الرقابة دوماً لنص القانون، وهنا نلاحظ أن المجلس الدستوري قد أسبغ على استقلال الهيئات المحلية حماية بمستوى الحماية التي تتمتع بها الحقوق والحريات الأساسية، ممّا يعني أن المجلس الدستوري قد اعترف بفكرة الحقوق الأساسية للأشخاص المعنوية، واعتبر استقلال الهيئات المحلية أحد هذه الحقوق، وبالتالي لا يُمكن تقيدها إلا بنص القانون. مشار إليها لدى: الطراونة، معتز نايف. (2013). **حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن**. رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة الشرق الأوسط. الأردن. ص: 56.

أمّا في حال كان النص القانوني يعتريه الغموض وعدم الوضوح، فإنّه يخضع في هذه الحالة لقاعدة التفسير الضيق لصالح وحدات الإدارة المحلية وذلك لضمان قدرتها على تحقيق أهدافها المرسومة قانوناً، وعليه لا يُمكن الاستناد إلى الإرادة الضمنية للمشرع وتحميل النص بما لا يحتمل⁽¹⁹¹⁾.

وفي موضع آخر يقف الباحث ليتساءل عن سلطة الرقابة في حالة انعدام النص القانوني الناظم لحدود اختصاصاتها فيما إذا كانت تملك إلغاء القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية غير المشمولة برقابتها قانوناً؟

في الحقيقة إنّ جهة الرقابة لا تملك سلطة الرقابة تجاه الأعمال أو التصرفات الصادرة عن وحدات الإدارة المحلية في حال انعدام النص القانوني المقرر لها، بل يجب أن تلتزم الصمت حيال هذه الأعمال لأن مباشرة الرقابة الإدارية في هذه الحالة تُعد تدخلاً في شؤون الوحدات المحلية، وهذا التدخل بحد ذاته يشكل اعتداءً على الاستقلال الذاتي المقرر لوحدات الإدارة المحلية⁽¹⁹²⁾. إلا أنّ سلطة الرقابة تمتلك إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري للطلب منه إلغاء القرارات أو التصرفات الصادرة عن الوحدة المحلية بوجه غير مشروع.

وحول ذلك يرى جانب من الفقه الفرنسي⁽¹⁹³⁾، في ضوء القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي أنّ سلطة الرقابة من حقها اللجوء إلى القضاء الإداري والطلب إليه إلغاء القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية غير المشمولة برقابتها ما دامت مشوبة بعيب من عيوب المشروعية.

(191) د. عوابدي، عمار. (1984). مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. الجزائر. المؤسسة الوطنية للكتاب. ص: 246.

(192) د. عوابدي، عمار. القانون الإداري (التنظيم الإداري). مرجع سابق. ص: 246.

(193) Gjidara, M. (2010). Le contrôle des actes des autorités locales par les tribunaux administratifs en France. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu. god. 47. Nu. 3. P: 553. Split. Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.

وبحسب هذا الرأي يكون للسلطة التي تُمارس الرقابة الإدارية صلاحية نقل (إحالة) جميع أعمال الوحدات المحلية. غير أنَّ هناك من يرى عدم صحة هذا الرأي، تأسيساً على عدم وجود مصلحة لسلطة الرقابة في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى ما دامت لا ترتب ضرراً بالنسبة لها⁽¹⁹⁴⁾.

وفي هذا الصدد يعتقد الباحث أنَّه إذا لم ينص المُشرِّع على رقابة معينة بصدد اختصاص ما منوط بالوحدات المحلية، فذلك يعني أنَّ سلطة الرقابة مجردة من صلاحية ممارسة اختصاصاتها تجاه هذه الوحدات، ومع ذلك فهذا غير كافٍ في ظل وجود قيود أخرى ترد على كيفية ممارسة الرقابة الإدارية وأهدافها، والتي ينبغي أن نتعرف عليها في الفرع الثاني من هذا المطلب.

(194) د. الشمري، عامر إبراهيم أحمد. (2013). الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي). ط: 1. بيروت. منشورات زين الحقوقية. ص: 132.

الفرع الثاني

القيود الواردة على وسائل الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية وأهدافها

يفترض مبدأ الاستقلال النسبي للوحدات المحلية تمتعها بالاستقلال المالي والإداري، غير أن ذلك لا يعني انفصالها مطلقاً عن السلطة المركزية، بل تعمل تحت إشرافها، بحيث تحتفظ السلطة المركزية بحقها في ممارسة الرقابة الإدارية إزاءها.

وممارسة الرقابة الإدارية لا تعني تقييد حرية الوحدات المحلية في القيام باختصاصاتها، إنما وبهدف عدم خروجها عن الأهداف المحددة لها وجدت قيوداً عدّة ترد على كيفية استعمالها من جهة، وعلى أهدافها من جهة أخرى. سنتناول هذه القيود وفقاً للآتي:

أولاً: القيود الواردة على وسائل الرقابة الإدارية

لا شك أن السلطة الإدارية المركزية تمتلك العديد من الوسائل والصلاحيات التي تعمل على تحقيق الأهداف المسطرة لها، إلا أنه ينبغي عليها ألا تلجأ إلا إلى تلك الوسائل المقررة بنص القانون، وألا تتعداها إلى وسائل غريبة وبعيدة عنه حتى وإن كانت لا تؤثر على حرية واستقلالية وحدات الإدارة المحلية. فإذا ما نص القانون على إجراء معين لممارسة الرقابة الإدارية فلا يمكن للسلطة التي تتولى الرقابة أن تتخذ إجراءً رقابياً آخر بدلاً من الإجراء المسموح به قانوناً⁽¹⁹⁵⁾.

لهذا يتعذر على سلطة الرقابة أن تحل محل الوحدة المحلية في أداء خدمة امتنعت عن أدائها أو أن تحل محلها في مباشرة اختصاص ما تعجز عن أدائه إلا إذا كان هناك نص قانوني يجيز لها الحل، وبعد اتخاذ الإجراءات التي ينص عليها المشرع في مثل هذه الحالات كإنذار الوحدة المحلية التي امتنعت أو التي تعجز عن مباشرة بعض اختصاصاتها المتعين عليها أدائها⁽¹⁹⁶⁾.

(195) د. عبد الوهاب، سمير محمد. (2004). النظم المحلية. ط: 1. القاهرة. جامعة القاهرة. ص: 117.

(196) الشافعي، مصطفى حميد عبدالله. (2019). التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية (دراسة

مقارنة). الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة. ص: 80.

هذا وبالإضافة إلى تعذر حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية على النحو السابق، فإنه ليس لسلطة الرقابة أثناء التصديق على قرارات الوحدات المحلية - إذا اشترط القانون ضرورة مصادقتها - التعديل عليها، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض جملة دون الحق في التعديل، ومفاد ذلك لأن الوحدات المحلية تستطيع التمسك بقرارتها رغم الاعتراض عليها من قبل الهيئات المركزية، بل تستطيع مخاصمة الأخيرة أمام القضاء المختص في حالة التعدي على مبدأ المشروعية⁽¹⁹⁷⁾.

وقد بلور القضاء الإداري المصري هذا القيد بالقول في أحد أحكامه أنه: "من المسلم فقهاً وقضاءً أن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية إن هي إلا وصاية إدارية وليست سلطة رئاسية، وبناءً على ذلك فإن الأصل أن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذا المجلس سوى التصديق عليها كما هي، أو عدم التصديق عليها كما هي، دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات"⁽¹⁹⁸⁾.

كما قضى مجلس شورى الدولة في لبنان أن سلطة وزير الداخلية الناشئة عن الرقابة الإدارية فيما يتعلق بقرارات المجالس البلدية التي لا تكون ناشئة إلا بعد موافقته تنحصر بموجب المادة 66/ من قانون البلديات إما بالموافقة عليها أو بإلغائها بالشروط الموضوعية، ولا يدخل في هذه السلطة أي صلاحية تتعلق بحق التعديل عليها⁽¹⁹⁹⁾.

وبالنتيجة نجد أن جهة الرقابة المركزية تملك فقط سلطة تصديق أو إلغاء القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية ولا تملك سلطة التعديل عليها، وعلى هذا فإن أي محاولة تعديل لتلك القرارات تُعد بمثابة حلول أو اعتداء على اختصاص الوحدات المحلية، وهذا مخالف بطبيعته لفكرة الرقابة الإدارية في نظام اللامركزية المحلية.

(197) د. طلبه، عبدالله، د. الحسين، محمد، ود. نوح، مهنا. المدخل إلى القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 134.

(198) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في القضية رقم 886/ لسنة 3 القضائية، جلسة 12 يولييه سنة 1958، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة، العدد الثالث، ص 1659.

(199) د. شبحا، إبراهيم عبد العزيز. (1999). الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري. الإسكندرية. دار المطبوعات الجامعية. ص: 232.

عندها - في حال مخالفة أحكام الرقابة الإدارية - يكون للوحدات المحلية حق الاعتراض على قرارات السلطة المركزية التي تجاوزت بها حدود اختصاصاتها أو التي جاءت مخالفة لمبدأ المشروعية، ويكون ذلك بوسيلتين، هما (200):

الوسيلة الأولى: تكون عبر التظلم ولائياً إلى مصدر القرار أو رئيساً إلى رئيس مصدر القرار، لتأتي لاحقاً مرحلة الطعن أمام القضاء المختص.

وهذه الطريقة وإن تميّزت بعدم وجود مواعيد وإجراءات محددة تحكم ممارستها فضلاً عن كونها وسيلة مناسبة للدولة التي لا يوجد فيها قضاء إداري، إلا أنه يعاب عليها أنها تهدر استقلال الوحدات المحلية وتجعلها تحت رحمة الإدارة التي تصبح الخصم والحكم بذات الوقت (الإدارة القاضية).

الوسيلة الثانية: وهي تتيح لوحدات الإدارة المحلية إمكانية الطعن بقرار السلطات الرقابية أمام القضاء الإداري مباشرة إذا ما تجاوزت صلاحياتها وخالفت القانون، وهي من الأمور المسلم بها حالياً.

وبشرح الوسائل السابقة فهذا يعني - كما يرى الباحث - أنه عند تجاوز السلطة المركزية لحدودها في مباشرة الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية، فإن لهذه الأخيرة حق الاعتراض على قرارات السلطة المركزية وإلغائها، إما بسلوك الطريق الإداري سواء بالالتماس أو الشكوى، أو بواسطة الطعن القضائي أمام المحاكم المختصة.

وهذا ما أكدّه مجلس الدولة الفرنسي عندما أقر لوحدات الإدارة المحلية بحق الطعن بالقرارات الصادرة عن السلطات المركزية إذا ما تجاوزت هذه السلطات حدودها واعتدت على اختصاص الجماعات المحلية (201).

(200) الجبري، فيصل علي. (2003). مقومات استقلالية الهيئات المحلية وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية (دراسة

مقارنة). رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة عدن. اليمن. ص: 102.

(201) د. عيد، إدوار. (1974). القضاء الإداري أصول المحاكمات الإدارية. ج: 1. بيروت. مطبعة باخوس وشرتوني. ص:

كما أكد ذلك مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في 1949/3/10 بمناسبة رفضه دفع ممثل السلطة المركزية بعدم صفة أعضاء الهيئات المحلية في طلب إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات المركزية المتعلقة بالشؤون المحلية، حيث اعتبر مجلس الدولة أنَّ للأعضاء مصلحة محقة في إلغاء القرارات التي تصدر عن جهات الحكومة المركزية في شأن من الشؤون المتعلقة بالوحدات الممثلين فيها إذا ما شاب تلك القرارات عيب من عيوب مجاوزة السلطة⁽²⁰²⁾.

أمَّا على الجانب الآخر فإنَّه يُلاحظ أنَّ جميع القرارات والتصرفات الصادرة عن وحدات الإدارة المحلية تكون نافذة من تاريخ صدورها عنها لا من تاريخ التصديق عليها سيَّما وأنَّ أثر التصديق ينحصر في قابلية القرار للتنفيذ، لذلك يُمكن لها - أي للوحدات المحلية - العدول عن قراراتها رغم تصديقها من قبل السلطة المركزية، ذلك أنَّ القرار يبقى منسوباً بعد التصديق عليه إلى الوحدة المحلية التي أصدرته لا إلى السلطة المركزية التي صدقته⁽²⁰³⁾.

وإعمالاً لهذا المنطق جرى العمل على قبول الدعاوى التي ترفع ضد الأشخاص الإدارية المحلية بشأن القرارات الإدارية الصادرة عنها رغم تصديقها من قبل سلطة الرقابة⁽²⁰⁴⁾.

وهنا تتحمل الوحدة الإدارية المحلية كامل المسؤولية المترتبة على قراراتها بما في ذلك القرارات التي يشترط لإنفاذها تصديق السلطة المركزية عليها لأن التصديق لا ينقل المسؤولية من الجهة المحلية إلى السلطة المركزية، وكذلك القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بدلاً عن الوحدات المحلية استناداً إلى حق الحلول⁽²⁰⁵⁾، ومسؤوليتها في هذا المجال مسؤولية ذاتية ومستقلة عن مسؤولية الدولة.

(202) د. الطماوي، سليمان. (1977). مبادئ القانون الإداري. القاهرة. دار الفكر العربي. ص: 130.

(203) د. عثمان، حسين عثمان محمد. أصول القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 364.

(204) د. بدوي، ثروت. (2007). تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية. القاهرة. دار النهضة العربية. ص: 35.

(205) د. العطار، فؤاد. (1966). نظرية اللامركزية الإقليمية. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. مج: 8. عدد: 1. ص: 31.

القاهرة. كلية الحقوق. جامعة عين شمس.

في حين تتحمل الدولة كسلطة مركزية المسؤولية إذا ما ارتكبت خطأً جسيماً يتمثل بالتقصير أو عدم استعمال سلطاتها الرقابية تجاه الوحدات المحلية، وتسمى هذه الحالة لدى فقهاء الإدارة "بعدم كفاية الوصاية"⁽²⁰⁶⁾، إذ تسأل الدولة في هذه الحالة عن الأضرار التي تترتب على عدم ممارسة مهام الرقابة الإدارية⁽²⁰⁷⁾.

ويضاف إلى ما تمّ ذكره من القيود السابقة قيد آخر يتضمن منع السلطات المركزية من إصدار أوامر وتعليمات ملزمة إلى الوحدات المحلية الخاضعة لرقابتها، ذلك أنّ سلطة التوجيه والأمر تتعارض مع مبدأ الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية، بيدّ أنّه إنّ حدثت وقامت السلطة المركزية بإصدار أوامر وتعليمات إلى الوحدات المحلية، فإنّ أوامرها تُعد في هذه الحالة غير مشروعة ولا تلزم الوحدات الإدارية⁽²⁰⁸⁾.

وبالتالي ليس لسلطة الرقابة أن تأمر وحدات الإدارة المحلية باتخاذ قرار ما في مسألة تدخل ضمن اختصاصاتها ما لم يوجد نص يجيز لها ذلك⁽²⁰⁹⁾، فهذا يتعارض من حيث المبدأ مع مظاهر استقلال الأشخاص اللامركزية المحلية بأنّها تملك حق العمل ابتداءً (حق المبادرة - *Le Pouvoir D'initiative*) وبمطلق صلاحيتها المقررة لها، ومن ثمّ يأتي دور الرقابة المركزية كإجراء لاحق في التصديق على قراراتها في حال كانت تستوجب التصديق.

(206) لونغ، م، دلفوليه، ب، وآخرون. (2009). القرارات الكبرى في القضاء الإداري. ترجمة: علي مقلد. ط: 1. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ص: 390.

(207) د. شطناوي، علي خطار. (2008). مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة. ط: 1. عمان. دار وائل للنشر. ص: 128.

(208) ثمّة جانب من الفقه يقول: "أننا نرى أنّ سلطة التوجيه لا يقتصر تواجدها على الرقابة الرئاسية فهي تتواجد أيضاً في الرقابة الوصائية وإن كان بعض الشراح يرون ألا يكون لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد إذا لم يكن منصوص عليها في التشريعات المقررة لهذه الوصاية". انظر: د. حمدي، عادل محمود. (1973). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 144.

(209) د. العطار، فؤاد. نظرية اللامركزية الإقليمية. مرجع سابق. ص: 29.

وفي المقابل يتمتع على وحدات الإدارة المحلية أن تتنازل لصالح جهة الرقابة ولو جزئياً عن حريتها المقررة لها قانوناً، وذلك على أساس أن التنازل عن استقلالها النسبي يخالف ما جاءت به القوانين الناضجة لنظام اللامركزية الإدارية المحلية من أجل تحقيق المصلحة العامة للدولة.

أخيراً بقي أن نشير إلى وجود بعض القيود الشكلية التي قد يفرضها المشرع أحياناً عندما يستخدم وسائل الرقابة الإدارية، منها على سبيل المثال التشاور المسبق والتحذيرات والإعلانات، حيث يكون الغرض منها حماية استقلال الوحدات المحلية بالحد من تدخل السلطة المركزية، أو حماية المصلحة العامة بمنع صدور قرارات غير مشروعة.

ثانياً: القيود الواردة على أهداف الرقابة الإدارية

مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهتم فقط بالأمن والدفاع والقضاء إلى الدولة المتدخلة في شتى المجالات والميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، لم يعد يقتصر هدف الرقابة الإدارية على التحقق من نواحي المشروعية بالنسبة لأعمال الوحدات المحلية أو على حماية المصلحة العامة للدولة فحسب، بل تجاوز ذلك إلى التأكد من أن إنجاز النشاطات المحلية لا بد أن يتم على وجه السرعة والكفاءة والفعالية. بمعنى آخر؛ لم يعد يقتصر دور الرقابة الإدارية على المفهوم التقليدي بالبحث عن الأخطاء والانحرافات القانونية التي يجب أن تتصل بجانب من جوانب المصلحة العامة، بل تطور إلى البحث عن سبل لرفع كفاءة الجهاز الإداري المحلي والعمل على تحفيزه⁽²¹⁰⁾.

وعلى الرغم من أن أهداف الرقابة الإدارية ليست ثابتة بل متطورة مع تطور متطلبات الإدارة العامة، إلا أن ذلك لا يبرر لها حرف المسار عن الهدف الرئيس المحدد لها، فالرقابة الإدارية لا يجوز لها أن تستهدف تحقيق المصالح السياسية أو الشخصية أو الحزبية. أي لا يجوز لسلطة الرقابة الإدارية أن تنتسب بغطاء الرقابة

(210) إبتسام، عمير. نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم. مرجع سابق. ص: 72.

لتحقيق أغراض غير تلك التي حدّدها المُشرّع لها، وإلا تكون قد انحرفت أو أساءت استعمال سلطاتها المخولة لها⁽²¹¹⁾.

وحيث كان عيب الانحراف بالسلطة من الصعوبة بمكان إثباته، فإنّ سلطة الرقابة حتى في حدود الغرض الذي يستهدفه المُشرّع مقيدة باتّباع بعض الإجراءات، فهي في مجال بحثها لمشروعية العمل الخاضع لرقابتها تقوم بفحصه من ناحية سلامته ومطابقته لقواعد الشكل والاختصاص، ومن حيث السبب في إصداره، وفي الغاية منه، حتى تتحقق من أنّ العمل سليم وصحيح ومشروع من جميع الوجوه القانونية، هذا من جهة⁽²¹²⁾. من جهة أخرى يعتقد جانب من الفقه الإداري⁽²¹³⁾ أنّ سلطة الرقابة عندما تفحص العمل الصادر عن الوحدات المحلية من حيث ملاءمته للمصلحة العامة، فإنّ حماية الأخيرة تقتضي منع الوحدات المحلية من إبرام تصرفات تتعدى بها حدود قدرتها المالية أو الفنية. علاوة على ذلك عندما تتدخل السلطة الرقابية لحماية المصلحة العامة يجب عليها التأكيد من أنّ مُسوّغات هذا التدخل حقيقية وليست وهمية، فلا يجوز لسلطة الرقابة التدخل في قرارات الوحدات المحلية وإلغائها على أساس التعارض مع المصلحة العامة طالما تمّ اتخاذها وفقاً للتشريعات القائمة. أيضاً، وبما أنّ المصلحة العامة تتطلب ألا تتحمل الوحدة المحلية خطأ ممثل السلطة الرقابية،

(211) لكي يقوم هذا العيب يجب أن يكون رجل الإدارة قد تعمد استخدام اختصاصه لتحقيق أغراض أخرى غير الأغراض التي حدّدها القانون، أي قام بالعمل بإرادته وبقصد مخالفة الهدف الذي منح الاختصاص لتحقيقه، أمّا إذا وقعت الإساءة خطأ من غير قصد ودون أي تعمد في اتخاذ قرار يتضمن غير الغرض المحدد، فإنّ هذا الخطأ لا يلحق بالقرار عيب إساءة استخدام الاختصاص أو السلطة. وقد أكّد القضاء الإداري في مصر على صفة العمد في عيب إساءة استعمال السلطة، حيث جاء في هذا المعنى قراراً للمحكمة الإدارية العليا على أنّ: "إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فإذا كانت في مسلكها توقن أنّها تحقق صالح العمل فلا يكون مسلكها معيباً بهذا العيب الخاص". انظر: د. الجبوري، ماهر صالح علاوي. **مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)**. مرجع سابق. ص: 190. وانظر أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضايا ذات الأرقام /1272/ /1291/ /1480/ لسنة 10 القضائية، جلسة 26 يونية سنة 1966، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية عشرة، ص 740.

(212) الشافعي، مصطفى حميد عبدالله. **التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية**. مرجع سابق. ص: 81.

(213) د. حمدي، عادل محمود. **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)**. مرجع سابق. ص: 164.

فإنّه لا يحق لجهة الرقابة إلغاء القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية والمصادق عليها بشكل مسبق من قبلها بحجة أنّ ممثّل السلطة الرقابية قد أخطأ في التصديق على هذه القرارات.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة الفصل الأول في هذه الدراسة الأكاديمية حيث تحدثنا عن ماهية الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في المبحث الأول، بينما خصصنا المبحث الثاني لدراسة التنظيم القانوني لواقع الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية، وخلصنا إلى أنّ نظم الإدارة المحلية باختلافها قامت بضبط استقلالية وحدات الإدارة المحلية من خلال تقنية الرقابة الإدارية.

لكن ما يجب أن نعيه الاهتمام بعد أن قمنا بدراسة الأصول النظرية لفكرة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية هو القيام بدراسة تطبيقية عملية لهذه الرقابة، وهذا ما سوف نتكلم عنه في الفصل الثاني من هذه الدراسة المتواضعة.

الفصل الثاني

الإطار التطبيقي للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

تمهيد وتقسيم:

مع ازدياد وتطور وظائف الإدارة العامة لدى غالبية دول عالمنا المعاصر وازدياد وعي الجماهير إلى المساهمة في إدارة مرافقهم وخدماتهم المحلية بدأت تطفوا على السطح مبادئ عدّة ذات طابع تطبيقي تهدف في حقيقتها إلى تحسين إدارة الدولة، وبالتالي ردم الهوة بين المواطن والسلطة، ومن بين هذه المبادئ يقدم نفسه مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية، والذي ينصرف مضمونه إلى نقل السلطات الإدارية من جانب الدولة إلى جانب الوحدات الإدارية المتخصصة في النطاق المحلي، بشرط احتفاظ الدولة بحقها كسلطة مركزية في مراقبة أعمال السلطات المحلية لأجل تأكيد مشروعيتها، وعدم خروجها وتناقضها مع المصلحة العليا للدولة، بل وتأمين حد أدنى من الخدمات الأساسية التي تتجزأها الوحدات المحلية.

ومن خلال الدراسة التي تناولنا عرضها في الفصل الأول والمتعلقة بـ "الأصول النظرية لفكرة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية" فقد اتضح للباحث أنّ الرقابة الإدارية ما هي إلا مجموعة الإجراءات أو الوسائل التي وضعها القانون في يد السلطة المركزية لضمان سيادة المصلحة العامة للدولة في مواجهة المصلحة الخاصة بالوحدات المحلية، لذلك فإنّه يبدو من الأهمية بمكان دراسة الوسائل التي احتفظ بها القانون لسلطة الإدارة المركزية وذلك من الناحية التطبيقية.

ولما كانت هذه الوسائل لا تواكب تطور الشؤون المحلية، فقد باتت بحاجة إلى إصلاح بما يتفق والتوجهات الإصلاحية للأنظمة المحلية. لذا سنعمل في هذه الدراسة على عقلنة الرقابة الإدارية بما يحقق مرونة وسائلها، وهذا ما سيهتم الباحث بدراسته من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: وسائل الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

المبحث الثاني: عقلنة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

المبحث الأول

وسائل الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

يبدو من الناحية النظرية أنَّ مبدأ اللامركزية المحلية رغم ما يتمتع به من ضمانات دستورية وتشريعية غير كافٍ لممارسة المهام الإدارية بشكلها الصحيح في نطاق الوحدات المحلية.

فترحيل الاختصاصات من نطاق السلطة المركزية لصالح السلطات المحلية، وإنشاء مراكز أخرى لصنع القرار غير كافية، بل يتطلب الأمر مجموعة من الآليات يستحيل على السلطات المركزية بغير وجودها ممارسة دورها في الاطلاع على سلامة أداء الاختصاصات المنوطة بها وحدات الإدارة المحلية.

وتطبيقاً لذلك باتت أشخاص الإدارة المحلية تخضع لمجموعة من الوسائل القانونية التي تعمل على تصويب تصرفاتها إذا ما خرجت عن الإطار المرسوم لها، إذ تنصب هذه الوسائل في جانبها الأول على الوحدة المحلية ذاتها، وعلى الأشخاص القائمين على إدارتها، بينما تنصب في الجانب الآخر على الأعمال المتخذة من جانب المجالس المحلية.

وهي وسائل بالرغم من اختلاف محلها وصورها إلا أنَّها لا تعدو عن كونها وسائل تقليدية قديمة حيث نشأة النظام الإداري المحلي، بينما تقابلها في الوقت الراهن وسائل رقابية حديثة أو غير تقليدية يُمكن لها أن تؤثر بشكل كبير على الاستقلالية النسبية للوحدات المحلية.

وفي هذا المبحث سنتناول دراسة الوسائل التقليدية وغير التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية، وذلك وفقاً للمطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

المطلب الثاني: الوسائل غير التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

المطلب الأول

الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

أصبح من المستقر في نظام الإدارة المحلية أن وسائل الرقابة الإدارية ذات الطابع التقليدي تأخذ العديد من المضامين التي لا اختلاف على تطبيقها بين التنظيمات الإدارية، فهي تارةً تُبأشر في مواجهة المجالس المحلية ذاتها بوصفها أشخاص اعتبارية مستقلة، وتارةً أخرى يُمكن مُباشرتها حيال ما تتخذه هذا المجالس من تصرفات بصدد إدارتها لشؤون المحليّات.

غير أننا وقبل دراسة الوسائل الفنية للرقابة الإدارية التي لا يُمكن لها أن تكون بسوية واحدة من حيث الشدة في جميع الدول التي تأخذ بالأسلوب الإداري اللامركزي، ينبغي أن نتعرض بشيء من التفصيل لدراسة الاتجاهات التي ذهبت إلى إقامة علاقة بين الرقابة الإدارية والاختصاصات المنوطة بالوحدات المحلية، وهذا ما سيتم تفصيله من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: اتجاهات العلاقة بين الرقابة الإدارية والاختصاصات المحلية

الفرع الثاني: الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

الفرع الأول

اتجاهات العلاقة بين الرقابة الإدارية والاختصاصات المحلية

إنَّ البحث في اتجاهات العلاقة بين الرقابة الإدارية والاختصاصات المنوطة بالوحدات المحلية لا تكون إلا من خلال البحث في الاتجاهات الفقهية التي عملت على تأصيلها.

ويرى الفقه المتخصص⁽²¹⁴⁾ أنَّ المبدأ الدستوري الذي ينادي بفكرة "لامركزية السلطات والمسؤوليات" إنما يحمل في طياته دلالات لها من الأهمية في نطاق الإدارة المحلية الدرجة القصوى، فهو مبدأ ينادي بضرورة بناء التنظيم الإداري في الدولة على أساس وجود السلطات الإدارية المحلية إلى جانب السلطة الإدارية المركزية، ومن ثمَّ يقع على عاتق المُشرِّع عبء توزيع الاختصاصات الإدارية الموضوعية بين الأجهزة المركزية والأجهزة اللامركزية المحلية.

وبصدد توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، فقد انقسم الفقه الإداري بهذا الشأن إلى اتجاهين متناقضين لكل منهما رؤيته المختلفة عن الأخرى، وهما: اتجاه تقليدي (كلاسيكي) وآخر حديث (غير تقليدي)⁽²¹⁵⁾، نستعرضهما على الوجه الآتي:

أولاً: الاتجاه التقليدي

ينطلق أنصار الاتجاه التقليدي في دراسة العلاقة بين الرقابة الإدارية والاختصاصات المحلية من فكرة توزيع الاختصاصات ذاتها، فالأسلوب المعتمد في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، ينعكس بالضرورة على الوسائل الفنية للرقابة الإدارية ومدى فاعليتها من حيث المرونة أو الشدة⁽²¹⁶⁾.

وبهذا الصدد فقد تبلور عن الاتجاه التقليدي أسلوبان لتحديد الاختصاصات المحلية، الأول يُعرف بالأسلوب الحصري أو الخفيف حيث يُطبَّق في الدول الأنكلوسكسونية (إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية)، بينما

(214) د. البحري، حسن مصطفى، ود. نحيلي، عبد الواحد. الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 149.

(215) علي، إبراهيم عدنان. علاقة السلطة المركزية بالمحليات في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 247.

(216) د. الجندي، مصطفى. (1971). المرجع في الإدارة المحلية. ط: 1. الإسكندرية. منشأة المعارف. ص: 149.

يُسمَّى الثاني بالأسلوب العام أو الشديد وهو أسلوب تأخذ به أنظمة الدول اللاتينية (فرنسا والدول التي انتهجت نهجها)⁽²¹⁷⁾.

وسوف نتناول بالشرح التفصيلي هذين الأسلوبين على النحو الآتي:

1. الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات:

يحرص المشرع الإنكليزي في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية على بيان هذه الاختصاصات على سبيل الحصر بموجب نصوص قانونية واضحة، ومن ثمَّ جعل مالم يرد بشأنه نص خاص من الاختصاصات المحتفظ بها تلقائياً للحكومة المركزية⁽²¹⁸⁾.

وعليه لا تملك الهيئات المحلية في بريطانيا أن تُمارس أي اختصاص آخر غير الذي حدده المشرع ونص عليه القانون بشكل صريح وإلا عُدَّ تصرفها مشوباً بعيب من عيوب المشروعية ألا وهو عيب عدم الاختصاص⁽²¹⁹⁾.

وبما أنَّ اختصاصات المجالس المحلية البريطانية جاءت محددة بصورة حصرية، فإنَّ رقابة السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية في النظام الإنكليزي باتت رقابة ضيقة (خفيفة) تُمارس في نطاق محدود نظراً لكونها تتناول بعض الاختصاصات المحددة دون الأخرى، لذلك درج البعض على وصف المجالس المحلية في النظام الإنكليزي بوصف "الحكومة الذاتية"⁽²²⁰⁾ بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تُمارسها الإدارة المركزية تجاهها.

ولما كان نظام الحكم المحلي في المملكة المتحدة يُعرف بأنَّه نظام الحريات الواسعة، فقد أضحت المجالس المحلية - بما تتمتع به من استقلال نسبي - تحظى بمساحة كبيرة وحرية واسعة في استخدام

(217) د. عبد الوهاب، سمير محمد. (2009). اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق. القاهرة. كلية الاقتصاد والعلوم

السياسية. جامعة القاهرة. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. ص: 51.

(218) د. عبد الوهاب، سمير محمد. نفس المرجع. نفس الصفحة.

(219) د. بوضياف، عمار. (2012). شرح قانون البلدية. ط: 1. الجزائر. جسر للنشر والتوزيع. ص: 64.

(220) مشار إليه لدى: إبتسام، عميور. نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم. مرجع سابق. ص: 79.

صلاحياتها داخل دائرة الاختصاص المحدد لها، إلا أنَّها تخضع في هذا الجانب لرقابة سياسية يتولاها البرلمان، وأخرى قضائية يتولاها القضاء، وثالثة إدارية ضئيلة تتولاها السلطة المركزية⁽²²¹⁾.

وأما الرقابة السياسية فهي تتجلى بأنَّ البرلمان الإنكليزي هو الذي يقرر إنشاء الهيئات اللامركزية المحلية ويمنحها الشخصية الاعتبارية، ويتولى تنظيمها وبيان اختصاصاتها وكيفية سير أعمالها، وهو الذي يملك حق إلغاء وتعديل القوانين الخاصة بها⁽²²²⁾.

في حين تكمن الرقابة القضائية من خلال مخاصمة السلطات المركزية للهيئات المحلية أمام القضاء إذا رأت في أعمالها انحرافاً عن القانون. والمقصود بالقضاء هنا هو القضاء العادي وليس القضاء الإداري وذلك لعدم وجود قضاء إداري مستقل في بريطانيا، حيث أنَّ هذه الأخيرة تأخذ بنظام القضاء الموحد والذي يعني خضوع كافة الهيئات العامة في الدولة لذات القواعد القانونية التي تحكم النشاط الفردي ما لم يوجد نص خاص يقضي صراحة بإخراج المنازعات الإدارية من اختصاص القضاء العادي وجعل النظر فيها من اختصاص محاكم خاصة⁽²²³⁾.

وفي هذا الشأن تجدر الإشارة إلى أنَّ سلطة القضاء الإنكليزي على أعمال المجالس المحلية لا تقف عند مجرد إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، وإنَّما تمتد لتشمل سلطة توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية⁽²²⁴⁾.

إلا أنَّه بالرغم من هذه الشمولية، لا تكاد تكون رقابة القضاء بمعزل عن سهام النقد التي صوبت باتجاهها، حيث وصفها البعض بأنَّها رقابة ناقصة⁽²²⁵⁾، ولعل مبرر ذلك يبدو - من وجهة نظرهم - بأنَّ المحاكم العادية لا تستطيع أنْ تواكب التطورات المتعلقة بالنشاط الإداري، وبالتالي لن تستطيع الوصول إلى الغرض

(221) د. الطهراوي، هاني علي. (2009). القانون الإداري. ط: 1. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص: 148.

(222) د. نحيلي، سعيد. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 139.

(223) د. الطهراوي، هاني علي. قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا). مرجع سابق. ص: 322.

(224) د. عبدالله، عبد الغني بسيوني. (2007). الوسيط في القانون الإداري. القاهرة. مطابع السعدني. ص: 150.

(225) د. حسين، حسين مصطفى. (1980). الإدارة المحلية المقارنة. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. ص: 71.

المطلوب منها بالشكل السليم، هذا بالإضافة إلى أنَّ سلطتها في توجيه الأوامر إلى المجالس المحلية تشكل تهديداً لاستقلاليتها بحيث تنزع عنها صفة الاستقلالية وتلبسها ثوب التبعية.

بينما البعض الآخر لا يرى في رقابة القضاء مظهراً من مظاهر الرقابة بقدر ما هو استقلال للهيئات المحلية، فالحكومة عندما تجد نفسها مضطرة في اللجوء إلى القضاء لتجبر الهيئة المحلية على العدول عن التصرف المخالف للقانون، فهذا يعكس مدى الاستقلال الحقيقي الذي تتمتع به الهيئات المحلية، ومن ثمَّ لا يُمكن القول بأنَّ اللجوء إلى القضاء هنا يمثل نوعاً من أنواع الرقابة؛ وإنما هو حق مكفول للجميع⁽²²⁶⁾.

أمَّا فيما يتعلق بالرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية - موضوع دراستنا -، فإنَّها تختلف في أشكالها وأساليبها باختلاف المجالس المحلية نفسها، وتنوع أعمالها واختصاصاتها⁽²²⁷⁾. وفيما يلي نورد بعض مظاهر الرقابة التي يُمكن للحكومة المركزية ممارستها على المجالس المحلية فيما تقوم به من نشاط إداري، وذلك على النحو الآتي:

أ. الرقابة على المجالس المحلية وأعضائها:

لا تُباشِر الحكومة البريطانية سلطة الرقابة على أعضاء المجالس المحلية الذي يعينون بطريق الانتخاب المباشر ولا على الموظفين في هذه المجالس⁽²²⁸⁾، فالحكومة المركزية لا تتدخل في التعيين أو التأديب أو العزل، وإنما تقتصر رقابتها على بعض الحالات الآتية⁽²²⁹⁾:

• تراقب أعمال المجالس المحلية بخصوص إنشاء الوظائف التي تطلبها الحكومة كوظائف الأطباء وسكرتيري المجلس.

(226) د. جمال الدين، سامي. أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية - التنظيم القانوني للوظيفة العامة - نظرية العمل الإداري). مرجع سابق. ص: 219.

(227) د. قشطي، نبيلة عبد الفتاح حسنين. (2019). الإدارة المحلية في النظم المقارنة. مجلة القانون. مج: 8. عدد: 2. ص: 67. القاهرة.

(228) د. الطماوي، سليمان. (1979). الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة). القاهرة. دار الفكر العربي. ص: 79.

(229) د. الأيوبي، عزت حافظ. (د. ت.). مبادئ في نظم الإدارة المحلية (دراسة قانون مقارنة لنظم الإدارة المحلية في كل من لبنان ج. ع. م. الأردن، فرنسا، إنكلترا، وإيطاليا). ط: 1. بيروت. دار الطلبة العرب. ص: 201.

• تراقب قرارات المجالس المحلية بشأن تعيين الموظفين المكلفين برعاية الأطفال وتحديد مرتبات السكرتيرين في مجالس المحافظات.

• تراقب قرارات فصل بعض الموظفين كما هو الحال بالنسبة للأطباء.

• تصدر الحكومة المركزية في بعض الأحيان لوائح تنظيمية (تعليمات) إلى بعض المجالس المحلية بخصوص تعيين وترقية وتأديب بعض الموظفين كرجال الإطفاء.

هذا وبالإضافة إلى أن الحكومة المركزية لا تملك سلطة رقابية على أعضاء المجالس المحلية، فإنها لا تملك أيضاً صلاحية إيقاف أو حل المجالس المنتخبة قبل انتهاء موعدها⁽²³⁰⁾.

ب. الرقابة على أعمال المجالس المحلية:

تبدو مظاهر الرقابة على أعمال المجالس المحلية في القانون الإنكليزي من خلال التصديق على بعض نشاطات المجالس المحلية أو من خلال اللوائح والأعمال القانونية، أو حتى الحلول محل المجلس المحلي وفق شروط معينة.

ففي مجال التصديق⁽²³¹⁾: تقوم الحكومة المركزية (الوزير المختص) بالتصديق على اللوائح المحلية التي تصدرها مجالس المدن في المحافظات فيما يتعلق بالمحافظة على الأمن أو الصحة العامة، وسلطة الوزير في هذا المجال تقف عند حد الموافقة على اللائحة جملة أو رفضها جملة دون ممارسة حق التعديل عليها.

ونشير بهذا الصدد بأن تصديق الحكومة المركزية على ما تصدره الهيئات المحلية من لوائح وإن كان إجراء احتياطي وقائي من شأنه مساعدة السلطات المحلية على تصويب تصرفاتها قبل الوقوع في مستنقع عدم المشروعية، إلا أنه يجب ألا يصل إلى حد المغالاة في استعماله بحيث تستطيع السلطة المركزية بواسطته شل حركة السلطة المحلية.

(230) د. الهاموندي، محمد. الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية. مرجع سابق. ص: 76.

(231) د. عواضة، حسن محمد. (1983). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة). ط: 1. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ص: 37.

كما تُمارس الحكومة المركزية سلطة التصديق على بعض المشاريع المحلية للتأكد من سلامة المخططات التي تهدف تنفيذها ومدى انسجامها مع الخطط العامة للحكومة، ومن أمثلة ذلك التصديق على مشاريع تخطيط المدن.

أمّا عن الرقابة بواسطة اللوائح والأعمال القانونية: فإنّها تكون من خلال إصدار لوائح تنظيمية - بناءً على تفويض تشريعي - تتعلق بتنظيم بعض المسائل الداخلة بالاختصاص الإقليمي للمجالس المحلية، أو بإصدار لوائح تنفيذية تضطلع بمهمة رسم الطريق الذي يجب على المجالس المحلية أن تسلكه فيما يتعلق بممارسة واجباتها أو اختصاصاتها⁽²³²⁾.

وقد تكون الرقابة أيضاً من خلال منح التصاريح الحكومية المسبقة بالنسبة للمشاريع الخدمية والتنمية التي تنوي المجالس المحلية القيام بها كمشاريع إنشاء الطرق وخدمات المجاري والحدائق... إلخ.

ولكن السؤال: ماذا لو امتنعت المجالس المحلية عن القيام بأحد واجباتها الموكلة إليها قانوناً أو أهملت في ذلك؟

حول هذا التساؤل يجيب الباحث بأنّ التشريعات القانونية في بريطانيا أجازت للوزارات المختصة صلاحية الحلّ محل المجالس المحلية في أداء العمل المطلوب منها، ولكن هذه الصلاحية لا تفعل إلا بشروط صارمة، كما في حالة امتناع المجالس المحلية عن أداء واجباتها بشكل صريح، أو في حالة الإهمال والتقصير في تلبية احتياجات المواطنين، وهنا ليس من خيار تملكه الحكومة المركزية إلا أن تسلك إحدى طريقتين⁽²³³⁾:

الطريق الأول: يقوم الوزير المختص بإصدار أوامر مباشرة إلى السلطة المحلية الممتعة أو المهملة يرغمها فيها على أداء عملها القانوني المنوط بها تحت طائلة مخاصمتها أمام القضاء بدعوى تسمى دعوى المانداموس (Mandamus)⁽²³⁴⁾.

(232) د. الصروح، مليكة. (2010). القانون الإداري (دراسة مقارنة). ط: 7. الدار البيضاء. مطبعة النجاح الجديدة. ص: 79.
(233) د. حسين، محمد بكر. (2005). الوجيز في القانون الإداري. ط: مزينة ومنقحة. طنطا: مصر. مكتبة الأندلس. ص: 98.
(234) تُعرف دعوى المانداموس (Mandamus) في النظام الإنكليزي بأنّها: دعوى إدارية ترفع أمام المحكمة الإدارية المختصة لاستصدار أمر منها يجبر أحد الأشخاص العامة أو الأفراد على أداء خدمة عامة يناط بها قانوناً. مشار إليها لدى: مارد، انتصار =

الطريق الثاني: أن يحل الوزير المختص سواءً بنفسه أو بواسطة هيئة أخرى يختارها محل المجلس المحلي في القيام بالواجبات الملقاة على عاتقه دون اللجوء إلى القضاء. وننوه هنا أن الحكومة المركزية لا تستطيع القيام بهذا الإجراء إلا بعد أن تقوم بتبنيه المجلس المحلي إلى ضرورة قيامه بواجباته خلال مدة معينة. مع العلم أن تكاليف إنجاز العمل تخصم من ميزانية الوحدة المحلية التي امتنعت أو أهملت القيام به.

وفي ذلك حدثت في سنة 1954 قضية بالنسبة لمدينة كوفنتري (Coventry) تتلخص وقائعها: بأن مدينة كوفنتري لم تضع في ميزانيتها أي مبلغ لصرفه على الدفاع المدني، وبالتالي أهملت القيام بأداء واجباتها، وقد نبهها وزير الداخلية بذلك، وبالرغم من هذا التنبيه إلا أنها أغفلت الاستجابة، عندئذ استعمل وزير الداخلية صلاحياته القانونية بأن كلف هيئة تقوم بتنظيم مؤسسة الدفاع المدني، وتكون هذه الهيئة مسؤولة أمامه مباشرة بحيث تُقدّم التقارير عن سير العمل في هذه المؤسسة بين حين وآخر إلى الوزير مباشرة⁽²³⁵⁾.

أمّا عن نفقات الهيئة التي شكلها الوزير لهذا الغرض فإنها تقتطع من الموازنة المخصصة لمدينة كوفنتري⁽²³⁶⁾.

ج. تقييم أداء المجالس المحلية:

بغرض التأكد من حسن قيام المجالس المحلية بتنفيذ البرامج وأداء الخدمات الملقاة على كاهلها بكل سهولة ويسر، تقوم الإدارة المركزية بالتنقيش الإداري على أعمال المجالس المحلية عن طريق إرسال مفتشين تابعين لها مهمتهم تقييم إدارة الخدمات المحلية وإعداد تقارير بذلك وتقديمها إلى الحكومة لتقوم بدورها بما تراه مناسباً على ضوء هذه التقارير.

= شلال. (2008). الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة النهرين. العراق. ص: 94.

(235) مشار إليه لدى: عبد، محمد طالب. (2010). اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير. القانون العام. كلية الحقوق. جامعة النهرين. العراق. ص: 154.

(236) Jackson, R. M. (1958). the Machinery of Local Government. London. Macmillan. P: 243.

وتبدو أهمية تقارير تقييم الأداء بأن الحكومة المركزية عادةً ما ترسم سياستها إزاء الإعانات المالية التي تمنحها للمجالس المحلية على ضوء التقارير التي يرفعها إليها مفتشوها عن طبيعة عمل المجالس المحلية ومدى جدتها في عملها⁽²³⁷⁾.

فعلى سبيل المثال تقارير المفتشين التربويين عن كفاءة المدارس في إدارة الخدمات التعليمية في المجالس المحلية تُعد الأساس الذي تمنح بموجبه الإعانات لهذه الهيئات.

من جانب آخر قد لا تقتصر مهمة المفتشين على كتابة التقارير الإدارية فحسب، وإنما تتعداها إلى إبداء المشورة الإدارية للفت النظر إلى ما يجب القيام به من أجل الوصول إلى مستوى أفضل بالنسبة للخدمات. لذلك كان التفتيش الإداري وإنْ عُدَّ مظهرًا من مظاهر الرقابة المركزية، إلا أنه في حقيقة الأمر يُعد وجهًا مهمًا من أوجه التعاون والارتباط الوثيق بين كل من السلطة المركزية والهيئات المحلية بحيث تستند عليه الأخيرة في الوصول إلى الدرجة المطلوبة من الكفاءة الفنية والإدارية بشكل يعود على جميع المرافق المحلية بالنفع العام⁽²³⁸⁾.

د. الرقابة على التصرفات المالية:

تعتمد الحكومة المركزية على الرقابة المالية اعتماداً كبيراً لأنها تؤمن لها السيطرة والإشراف على النواحي المالية في الهيئات المحلية. حيث تُمارس الإدارة رقابتها على المجالس المحلية المستفيدة من المنح والإعانات المالية التي تقدّمها لها للوقوف على حجم ميزانية المشروع المطلوب إعانته، ومعرفة كيفية صرف الإعانة، بل وتمارس صلاحية سحب وتخفيض الإعانة المالية إذا وجدت مبرراً لذلك. وكذلك الأمر يكون بالنسبة لعقود الاقتراض فقد أجاز القانون الإنكليزي للهيئات المحلية إمكانية اقتراض الأموال من الحكومة المركزية من أجل تنفيذ مشاريعها الإنشائية كالمشاريع التي تتعلق باستصلاح الأراضي، وبناء المساكن الشعبية، والمستشفيات، وغيرها من المشاريع الأخرى، بشرط قبول القيود التي تضعها الحكومة المركزية بهذا الشأن وهي ضرورة الحصول

(237) الشافعي، مصطفى حميد عبدالله. التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 43.

(238) مشار إليه لدى: عبد، محمد طالب. اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 153.

على موافقتها ممثلة بوزارة الإسكان والحكم المحلي، وضرورة التأكد من سلامة المشروع المنوي الاقتراض لتنفيذه، بالإضافة إلى احتفاظ الحكومة المركزية بحق الرقابة على مراحل تنفيذ المشروع المطلوب إعانتته⁽²³⁹⁾.

ومن أوجه الرقابة المالية التي تُمارسها الحكومة المركزية على المجالس المحلية في المملكة المتحدة ما يُعرف أيضاً بنظام تدقيق الحسابات الختامية، وهو نظام رقابي تستخدمه الحكومة البريطانية من أجل التأكد بأن أوامر الصرف الصادرة عن المجالس المحلية لا تخالف القواعد القانونية المعمول بها.

وعلى ضوء ما تقدّم عرضه يستنتج الباحث أن رقابة السلطات المركزية على تصرفات المجالس المحلية في المملكة المتحدة تعتبر رقابة خفيفة مقارنة مع غيرها من الأنظمة الأخرى كالنظام الفرنسي - كما سنرى فيما يلي -، إلا أنها جاءت على الجانب الآخر رقابة صارمة وقاسية فيما يتعلق بالأمور المالية ويعود ذلك لخصوصية هذه الأخيرة.

2. الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات:

إذا كان المُشرّع الإنكليزي يتبنى الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات المحلية، فإنّ المُشرّع الفرنسي - بخلاف الإنكليزي - يعتبر إدارة الشؤون المحلية هي من اختصاص الهيئات المحلية، ومن ثمّ فإنّ تحديد اختصاصات الوحدات المحلية ينبغي أن يكون من خلال النص عليها وفق قواعد قانونية عامة⁽²⁴⁰⁾.

وعلى ذلك منح المُشرّع الفرنسي المجالس البلدية حق اتخاذ القرارات في كافة المسائل ذات الطابع المحلي الخاصة بسكان المدينة أو القرية⁽²⁴¹⁾.

من هنا يُمكن القول بأنّ النظام الفرنسي يعطي الجماعات المحلية اختصاصاً عاماً في إدارة الشؤون المحلية بحرية تامة، ويترك للحكومة المركزية ما يتم استثنائه بنص صريح، في مقابل خضوع الجماعات المحلية

(239) د. عواضة، حسن محمد. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 38.

(240) د. الزبيدي، قاسم علون سعيد، ود. الجبوري، عيسى تركي خلف. (2013). اللامركزية والحكم المحلي. مجلة جامعة تكريت للعلوم. مج: 20. عدد: 12. ص: 222. العراق. جامعة تكريت.

(241) Article /61/ de la Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

لرقابة حكومية موسعة (شديدة) لا تقف عند حد الرقابة على أعضائها ومجالسها بل تمتد لتشمل الرقابة على أعمالها أيضاً⁽²⁴²⁾.

وهذا كله عدا عن الرقابة البرلمانية التي تخضع لها المجالس المحلية، فضلاً عن الرقابة القضائية التي تُمارس عليها وفقاً لقاعدة ازدواجية النظام القضائي الفرنسي وما تنتهي إليه من انعقاد الاختصاص بالنظر في المنازعات الإدارية لجهة القضاء الإداري.

وبناءً على ما تقدّم يخلص الباحث إلى القول بأن أنصار الاتجاه التقليدي يميلون إلى تأصيل العلاقة بين الرقابة الإدارية والاختصاصات المحلية انطلاقاً من فرضية أن التنظيم الفني لوسائل الرقابة الإدارية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأسلوب المعتمد في توزيع الاختصاصات المحلية.

وعليه، فإن الرقابة الإدارية لا تخرج عن نطاق إحدى أسلوبين هما: الأسلوب الإنكليزي الحصري أو الأسلوب الفرنسي العام.

ثانياً: الاتجاه الحديث

لم يأخذ أنصار الاتجاه الحديث بفكرة توزيع الاختصاصات المحلية التي نادى بها أنصار الاتجاه التقليدي، بل ذهبوا إلى آفق أبعد من ذلك، فقالوا: "بأن الواقع المحلي وتنظيمه القانوني يتطلب عدم حصر الرقابة الإدارية ضمن نطاق أسلوب معين، لأن المنظومة القانونية الخاصة بنظم الإدارة المحلية تختلف من دولة لأخرى تبعاً للظروف السياسية والإدارية والبيئية، الأمر الذي يستتبع معه اختلاف التنظيم الفني للرقابة الإدارية ووسائلها المختلفة، وبالتالي ليس من الصواب تقييد تطبيقها ضمن نطاق الأسلوب الإنكليزي أو الفرنسي"⁽²⁴³⁾.

والخلاصة ممّا سبق دراسته في الاتجاهين التقليدي والحديث فإن الأساس الذي تعتمد عليه السلطة المركزية في رقابتها على الوحدات المحلية هو القدر الذي يضمن المحافظة على الوحدة القانونية والسياسية للدولة، حيث يختلف مدى الرقابة الإدارية من دولة لأخرى، فبينما تُمارس بعض الدول رقابة رصينة ذات قوة

(242) سنتناول البحث في مضمون الرقابة الإدارية المركزية التي أوجدها النظام الفرنسي بشكل تفصيلي في موضع لاحق من هذه الرسالة، وذلك من باب الابتعاد عن التكرار.

(243) د. المعاني، أيمن عودة. (2010). الإدارة المحلية. ط: 1. عمان. دار وائل للنشر. ص: 174.

فاعلة وشاملة تكون فيها الوحدات المحلية مقيدة إلى حد كبير، تُمارس الدول الأخرى رقابة مرنة تكون فيها الوحدات المحلية أكثر استقلالية⁽²⁴⁴⁾.

وعلى ذلك يعتقد الباحث أنَّ الاتجاه الحديث في تنظيم الرقابة الإدارية هو الأكثر انسجاماً مع نظم الإدارة المحلية لناحية متطلبات تطورها.

زِدْ على ذلك فإنَّ تنظيم الرقابة على وحدات الإدارة المحلية وأعمالها تشريعياً ينبغي أن يأخذ في الحسبان التوجهات الاستراتيجية الجديدة، وخاصة تلك التي تقتضي قيام أشخاص إدارة محلية قادرة على تنفيذ الدور التنموي والخدمي المنوط بها والذي يصب من حيث النتيجة في تحقيق أهداف الدولة المتمثلة في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين وتحقيق النظام العام بجميع عناصره.

غير أنَّ الأخذ بالاتجاه الحديث في تنظيم الرقابة الإدارية لا يغني بتاتاً عن البحث في الوسائل التقليدية التي وضعها المشرع بيد السلطة المركزية عند مباشرة رقابتها الإدارية على الوحدات المحلية، وهذا ما سوف نتطرق له في الفرع الثاني.

(244) د. الجبوري، ماهر صالح علاوي. مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 40.

الفرع الثاني

الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

مُنذُ أنْ تكوَّنت فكرة الإدارة المحلية فقد تزامنت معها فكرة المحافظة على دور الدولة المركزي المتمثل في وضع السياسات العامة والسياسات القطاعية ومنح السلطة المركزية صلاحية التحقق من التزام جميع السلطات الإدارية بهذه السياسة.

بيدَ أنْ هذه السياسات تتغير تبعاً لتغير الظروف، والمعطيات السياسية والاقتصادية والإدارية في كل دولة، الأمر الذي يرافقه تغييرات حتمية في أسلوب تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية.

وعليه، فقد خضع تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية إلى تطور - وهو أمر طبيعي - إذا علمنا أن أية تجربة لابدَّ وأنْ تعترضها بعض الصعوبات في بدايتها، وتجربة الإدارة المحلية لا تشكل استثناءً من ذلك.

وفيما يأتي عرض لأبرز صور الوسائل التقليدية للرقابة على عمل الوحدات المحلية، حيث تقسم هذه الوسائل إلى نوعين: الوسائل الإدارية والوسائل السياسية.

أمَّا الوسائل الإدارية - التي تهمنا دون غيرها - فيمكن تقسيمها إلى مجموعتين: الأولى: الرقابة على أشخاص الهيئات المحلية، ويُقصد بذلك الرقابة التي تُمارسها السلطة المركزية على أعضاء المجالس المحلية ورؤسائها، وتلك التي تُمارسها على المجالس المحلية بحد ذاتها. والثانية: هي الرقابة على أعمال الهيئات المحلية، وهذه الرقابة تقسم بدورها إلى نوعين: الرقابة السابقة على التصرف والرقابة اللاحقة على التصرف. وبصدد تسليط الضوء على الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية ستكون الدراسة على النحو الآتي:

أولاً: الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية في التشريعات المقارنة

قام المُشرِّع الوطني في أغلب دول العالم التي اعتمدت نظام الإدارة المحلية بتنظيم الرقابة الإدارية بصورة توضح مبادئها ووسائلها ومعاييرها.

وتكاد لا تختلف التشريعات النازمة للإدارة المحلية في أغلب الدول عمّا هو معمول به لجهة منح السلطة المركزية صلاحيات الرقابة على أشخاص الإدارة المحلية، وبخاصة ما تعلق منها بالرقابة على أعضاء المجالس وعلى أعمالها. ولا يتغيّر الحال تبعاً لتغير أنواع الوحدات الإدارية واختلافها من دولة إلى أخرى. وفيما يأتي نتعرّف على وسائل الرقابة الإدارية التقليدية لدى كل من التشريعات المقارنة وما يقابلها في التشريع السوري، وذلك وفق التفصيل الآتي:

1. الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية في فرنسا:

سلفت الإشارة إلى أنّ النظام الفرنسي يأخذ بالأسلوب العام في توزيع الاختصاصات المحلية⁽²⁴⁵⁾، وهو أسلوب يمنح الجماعات المحلية صلاحيات واسعة في رعاية مصالحها والتكفل بشؤونها، الأمر الذي فتح المجال أمام نظام رقابة إدارية يتصف بالشدة على المجالس المحلية، فكلما توسعت اختصاصات السلطات المحلية، كلما اتسعت بالمقابل رقابة السلطة المركزية وزادت شدتها، وهذه معادلة يفرضها الواقع العملي لا تحتاج إلى المزيد من البيان.

وبالنسبة لرقابة السلطة المركزية التي تميّزت بثقلها وشدتها فهي (كما أشرنا سابقاً) إمّا أن تكون على أشخاص الجماعات اللامركزية المحلية⁽²⁴⁶⁾، أو حيال ما تتخذه تلك الجماعات الإقليمية من تصرفات أو

(245) يجد الأسلوب العام في توزيع الاختصاصات أساساً دستورياً لتطبيقه من خلال المادة 72/ من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958 وتعديلاته التي تقضي أن تدير الوحدات المحلية شؤونها بحرية.

(246) تجدر الإشارة أنّه قبل عام 1982 كان تكوين الجماعات اللامركزية الإقليمية في فرنسا يقتصر على المحافظات والبلديات التي تُعد هيئات محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، غير أنّه ومع التعديلات التي طالت نظام اللامركزية المحلية في فرنسا ومنها صدور التنظيم الخاص بحقوق وحريات السلطات المحلية رقم 213/ لعام 1982 منحت الأقاليم الشخصية الاعتبارية إلى جانب المحافظات والبلديات، فأصبح بذلك التقسيم الإداري في فرنسا وفقاً للتنظيم الجديد يتكون من ثلاث مستويات محلية تتمتع كلاً منها بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري يؤهلها القيام بجميع الاختصاصات ذات الشأن المحلي، تتربع قمة هذه المستويات في المرتبة الأولى الأقاليم *Les régions*، تليها في المرتبة الثانية المحافظات *Les départements*، ثم تأتي البلديات *Les Communes* في المرتبة الثالثة، عدا عن التقسيمات الأخرى كالأحياء أو الأقسام *Les quartiers*، والمراكز *Les arrondissements*، والكانتونات *Les Cantons*، وهي تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وإنّما تتبع لإدارة السلطة المركزية.

نشاطات في معرض أدائها الاختصاصات المنوطة بها ضمن النطاق المحلي⁽²⁴⁷⁾، وهذا ما سنتناول عرضه على النحو الآتي:

أ. الرقابة على أشخاص الجماعات المحلية:

يُعد الانتخاب العام والمباشر شرطاً أساسياً لتكوين المجالس المحلية بمختلف مستوياتها⁽²⁴⁸⁾، إلا أنَّ ذلك لا يمنع السلطة المركزية من تعيين بعض الأعضاء في تلك المجالس كما هو الحال بالنسبة لتعيين ممثل الدولة (المحافظ) بمرسوم من مجلس الوزراء⁽²⁴⁹⁾ بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية⁽²⁵⁰⁾. مع التنويه بأنَّ دور رئيس الجمهورية وفق ما نصَّ عليه الدستور الفرنسي لعام 1958 يقتصر في التوقيع على المراسيم والأوامر التي يتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء⁽²⁵¹⁾.

وهنا يجب التأكيد على أنَّ حق السلطة المركزية في تعيين أعضاء المجالس المحلية ينبغي أن لا يترتب عليه إهدار صفة اللامركزية الإدارية طالما بقيت غالبية الأعضاء هم من المنتخبين، بحيث يصبحون تابعين للسلطة المركزية تبعية رئاسية ترتب بدورها حق الرؤساء في إيقاف وعزل وتأديب المسؤولين⁽²⁵²⁾.

(247) Janicot, L. (2022). Le Contrôle de l'Etat sur les Collectivités territoriales. Aspects administratif. **II Piemonte Delle autonomie**. Année 9. Nu.1. P: 25. Italia.

(248) Article /72/ Section /3/ de la Constitution français Du 1958: "Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences". Voir également: Article /L1/ de la Code électoral français.

(249) Article /34/ Section /1/ la Loi N°82-213 Du 2 Mars 1982: "Le préfet de département, représentant de l'Etat dans le département, est nommé par décret en conseil des ministres".

(250) Colin, F., & Font, N. **Droit administratif général**. op. cit. P: 10.

(251) Article /13/ Section /1/ de la Constitution français Du 1958: "Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres".

(252) Gaudemet, Y. (2022). **Droit administratif**. 24éd. Paris. LGDJ. P: 522.

ولا تقف حدود السلطة المركزية عند حد تعيين الأعضاء، بل تتعداها لتشمل أيضاً حقها في تأديبهم (إيقاف العضو وعزله). حيث أجازت القوانين الفرنسية للإدارة المركزية صلاحية إيقاف عضو المجلس البلدي بقرار من وزير الداخلية بعد سماعه أو دعوته لتقديم إيضاحات كتابية حول الوقائع المنسوبة له على ألا تزيد مدة الوقف على شهر⁽²⁵³⁾.

كما أجازت عزل العضو إذا أخل بواجباته بقرار من وزير الداخلية بناءً على اقتراح المحافظ، فضلاً عن حق المحافظ في إنزال العقوبات التأديبية على رئيس المجلس البلدي كما في حالة توجيه اللوم بحقه⁽²⁵⁴⁾. ولعل السبب بشدة الجزاءات التأديبية المتخذة بحق عضو المجلس البلدي يرجع إلى أنَّ البلديات تعتبر القاعدة الرئيسية في تكوين الجماعات المحلية نظراً لقربها من المواطن وبالتالي مدى حاجته الماسة لها. بينما لا تتخذ مثل هكذا إجراءات ضد أعضاء مجالس الأقاليم والمحافظات إلا في حالة الشكوى ضدهم وبعد دعوتهم لتقديم تفسيرات مكتوبة وشفوية، عندها يُمكن معاقبتهم على الأخطاء الجسيمة مثل التزوير أو المخالفات المالية أو مخالفة المصلحة العامة بقرار من المحكمة الإدارية⁽²⁵⁵⁾. وفيما يتعلق بإيقاف المجالس المحلية وحلها، فمن حق الإدارة المركزية في فرنسا أن تتخذ قراراً بوقف المجلس المحلي عن أداء العمل مؤقتاً، أو بحله كلياً إن لزم الأمر، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل مجلس على حدة.

(253) Article /L2122-16/ de la Code général des Collectivités territoriales: "Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois".

(254) د. عواضة، حسن محمد. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 33.

(255) Legrand, A., & Wiener, C. (2017). Le Droit Public (droit constitutionnel, droit administratif, finances publiques, institutions européennes). Paris. DILA. P: 92.

حيث اشترط المُشرّع لوقف المجلس البلدي أن يصدر بذلك قرار من وزير الداخلية بناءً على اقتراح المحافظ، في حين أجاز القانون - بحالة الضرورة القصوى - إيقاف المجلس البلدي بقرار مسبب يصدر من ممثل الدولة⁽²⁵⁶⁾ بشرط موافقة وزير الداخلية بهذا الخصوص، وألا تتجاوز مدة الوقف شهراً⁽²⁵⁷⁾.

أمّا بالنسبة لحل المجالس المحلية ونظراً لخطورة هذه الوسيلة الرقابية باعتبار أن الحل يُعد سلاحاً شديداً يهدد استقلال الجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها ويجعلها تتوجس خيفة من احتمال لجوء السلطة الإدارية المركزية إلى استخدامه كونه يستهدف إنهاء المجلس المحلي ذاته، ومن ثمّ إنهاء عضوية الأشخاص تبعاً لذلك، فقد أحاطها المُشرّع الفرنسي بضمانات كثيرة⁽²⁵⁸⁾.

أهمها اشترط لحل المجلس البلدي صدور مرسوم مسبب من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح المحافظ، وأن ينشر في الجريدة الرسمية⁽²⁵⁹⁾.

وفي هذه الحالة تعين لجنة خاصة من ثلاثة إلى سبعة أعضاء - حسب عدد سكان البلديات - بقرار من ممثل الدولة يصدر خلال ثمانية أيام تلي مرسوم الحل، وتكون مهمتها تصريف شؤون البلدية خلال فترة الحل ريثما يتم انتخاب مجلس بلدي جديد⁽²⁶⁰⁾.

(256) Article /L2121-6/ Section /2/ de la Code général des Collectivités territoriales.

(257) يجدرُ التذكير أن وقف المجلس البلدي لمدة شهر عن العمل يكون في الظروف الاعتيادية، أمّا في الظروف الاستثنائية كالحرب أو الكوارث فقد أجاز المُشرّع وقف المجلس البلدي لحين انتهاء الظروف الاستثنائية، وفي هذه الحالة أوجب المُشرّع أن يتضمن قرار الوقف تشكيل لجنة بديلة لإدارة شؤون المجلس البلدي الموقوف عن العمل. انظر في هذا الشأن:

Article /L2124-7/ de la Code général des Collectivités territoriales.

(258) Maspétiol, R., & Laroque, P. **La tutelle administrative: le controle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics**. op. cit. P: 100.

(259) Article /L2121-6/ Section /1/ de la Code général des Collectivités territoriales: "Un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé rendu en conseil des ministres et publié au Journal officiel".

(260) Articles /L2121-35 à L2121-39/ et Article /L2121-3/ de la Code général des Collectivités territoriales.

أمّا المجلس العام للمحافظة فإنّ حله لا يكون إلا للضرورة القصوى وبمرسوم مسبب من مجلس الوزراء والذي يناط به مهمة إخطار البرلمان بمرسوم الحل خلال فترة وجيزة⁽²⁶¹⁾.

وهنا يتولى رئيس المجلس العام إدارة الشؤون المحلية بدلاً من المجلس المنحل، إلا أنّ القرارات التي يتخذها رئيس المجلس العام في هذا الشأن لا تكون نافذة إلا بموافقة ممثل الدولة في المحافظة، وهذا كله ريثما يعاد انتخاب مجلس جديد خلال مدة لا تتجاوز الشهرين من تاريخ الحل⁽²⁶²⁾.

وأمّا بخصوص مجلس الإقليم فإنّه يخضع لذات الإجراءات التي يخضع لها المجلس العام للمحافظة بالنسبة لحله⁽²⁶³⁾.

وبجميع الأحوال لا يمكن حل المجالس المحلية بمختلف مستوياتها بمرسوم واحد يشملها جميعها، وإنّما يكون الحل بموجب مرسوم خاص موجه إلى مجلس معين تحققت به الأسباب التي تستوجب الحل رغم أنّ المُشرّع الفرنسي لم يحدد الأسباب أو الحالات الداعية إلى الحل.

وعلى الرغم من أنّ المُشرّع الفرنسي لم يحدد الحالات أو الأسباب الداعية لحل المجالس المحلية، إلا أنّ مجلس الدولة الفرنسي جاء على بيان الكثير منها: فمنها ما يكون بسبب الرفض المستمر من الأغلبية في المجلس المحلي للتصويت على الموازنة، ومنها ما يكون بسبب امتناع أو ترهل المجلس المحلي عن القيام بأعماله المنوطة به قانوناً أو بسبب الخلافات التي تنشأ بين أعضاء المجلس للحد الذي يؤدي فيه هذا الخلاف إلى انقسام الأعضاء إلى فريقين ممّا يعرقل سير أعمال المجلس، أو إذا قام المجلس بنشر أهداف أو اتباع سياسة تؤدي إلى إحراج الحكومة المركزية⁽²⁶⁴⁾.

(261) Article /L3121-5/ de la Code général des Collectivités territoriales.

(262) Article /L3121-6/ de la Code général des Collectivités territoriales.

(263) Articles /L4132-3/ et /L4132-4/ de la Code général des Collectivités territoriales.

(264) د. عبدالله، سامي حسن نجم. (2014). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. ط: 1. القاهرة. المركز القومي للإصدارات القانونية. ص: 383.

وفي النهاية لابد من التأكيد على أن حل المجالس المحلية، لا يعني إنهاء وجود الوحدة المحلية بذاتها، لأن الإنهاء لا يكون إلا بسحب الشخصية الاعتبارية المقررة لها وهو ما لا يجوز إلا بقانون. وبطبيعة الحال تخضع قرارات الحل لرقابة القضاء الإداري⁽²⁶⁵⁾.

ب. الرقابة على تصرفات الجماعات المحلية:

تختلف صور الرقابة التي تُمارسها الإدارة المركزية على أعمال المجالس المحلية باختلاف العمل الصادر عن تلك المجالس.

حيث تتجلى أولى مظاهر الرقابة من خلال إلزام المُشرّع للمجالس المحلية بضرورة استحصالها على الإذن المسبق (الترخيص) قبل مُباشرة العمل في بعض المسائل ذات الأهمية البالغة⁽²⁶⁶⁾.

بالإضافة إلى إلزام المجالس المحلية بعرض القرارات التي تتخذها على السلطة المركزية للتصديق عليها⁽²⁶⁷⁾. وتظهر خطورة هذه الوسيلة في أن أي عمل تقوم به السلطات المحلية لا يمكن أن يصبح نافذاً إلا بعد المصادقة عليه من قبل السلطة المركزية بصفة صريحة أو ضمنية⁽²⁶⁸⁾.

ومن أوجه الرقابة التي يُمكن للسلطة المركزية أن تباشرها إزاء تصرفات الجماعات المحلية أيضاً حقها في إلغاء القرارات الصادرة عنها دون الرجوع إلى القضاء، غير أن المُشرّع لم يترك هذا الحق على إطلاقه، وإنما قيده بشرطين⁽²⁶⁹⁾:

يتمثل الأول بمخالفة التصرف لنص قانوني، بينما الثاني يكون في حال إساءة استعمال السلطة من جانب الهيئة المحلية.

(265) د. موسى، مصطفى محمد. التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. مرجع سابق. ص: 418.

(266) د. بوقرط، ربيعة. مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الهيئات المحلية (دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري). مرجع سابق. ص: 368.

(267) Waline, J. Droit administratif. op. cit. P: 80.

(268) د. عبدالله، سامي حسن نجم. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق. ص: 381.

(269) لعماري، زين الدين. الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري. مرجع سابق. ص: 164.

وأمّا لجهة الإجراءات التي أوجب المُشرّع اتباعها عند إلغاء التصرف القانوني الصادر عن الجماعات المحلية، فهي في مجال عمل مجالس المحافظات تختلف عمّا هي عليه في مجالس البلدية⁽²⁷⁰⁾.

ففي مجالس المحافظات تلغى القرارات بمرسوم بناءً على طلب المحافظ، على أن يُقدم الطلب خلال عشرة أيام تلي صدور القرار المطلوب إلغائه، وهنا يتعين أن يصدر مرسوم الإلغاء خلال أربعين يوماً من تاريخ تقديم طلب المحافظ. وفي حالات خاصة يُمكن أن يصدر قرار الإلغاء عن المحافظ إذا كان سبب الإلغاء عدم اختصاص مجلس المحافظة، أو عدم تقيده بمواعيد الإلغاء العادية.

بينما بالنسبة لمجالس البلديات فإنّ قراراتها تكون قابلة للإلغاء في حالتين:

الأولى: لكونها باطلة بطلاناً مطلقاً كما في حالة مخالفة القوانين والأنظمة النافذة، أو في حالة اتخاذ القرارات خارج مواعيد انعقاد المجلس البلدي، أو في حالة عدم اختصاص المجلس لإصدار القرار.

والثانية: لكونها باطلة بطلاناً نسبياً كما في حالة القرارات التي يشترك في إصدارها عضو من المجلس البلدي له مصلحة شخصية في إصدارها. وفي كلا الحالتين يتولى المحافظ إلغاء القرارات الخاصة بمجالس البلدية.

وممّا يجب ملاحظته بالنسبة لإلغاء العمل أو ابطاله - كما هو الحال بالنسبة للتصديق - فإنّ ممارسة هذا الحق تطال كامل التصرف وليس جزءاً منه، فليس للسلطة المركزية تعديل القرار الذي تتخذه الهيئة المحلية، فهي إمّا أن تقبل القرار بكامله أو تلغيه بكامله⁽²⁷¹⁾.

(270) د. عواضة، حسن محمد. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 34.

(271) Laubadère, A. (1967). Traité élémentaire de Droit administratif. Vol.1. 4éd. Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. P: 91.

أخيراً، لم يغفل المُشرّع الفرنسي عن مسألة امتناع الوحدات المحلية عن مُمارسة المهام والأعمال الموكلة إليها قانوناً بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال، الأمر الذي يعرض المصالح المحلية والمرافق العامة للخطر والضياع⁽²⁷²⁾، وبالتالي عدم قدرتها على السير بانتظام وإطراد.

حيث أجاز المُشرّع في هذه الحالة تدخل السلطة المركزية لإبعاد هذا الخطر، وذلك من خلال حلولها محل السلطة اللامركزية المحلية في أداء العمل الذي امتنعت عنه⁽²⁷³⁾.

إلا أنّ المُشرّع نزولاً عند حقيقة بأنّ وسيلة الحلول تُعد من أخطر وسائل الرقابة التي تُمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية، لما تتضمنه من اعتداء سافر على حرية الأخيرة في أن تقوم بالتصرف أو العكس، فقد اشترط في الحلول ألا يقوم إلا اضطراراً بعد توجيه إنذار أو إخطار لأداء العمل المعني فضلاً عن قيام نص قانوني صريح يجيز تدخل السلطة المركزية في مثل هذه الحالة⁽²⁷⁴⁾.

2. الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية في مصر:

يعتبر الفقه الإداري المصري⁽²⁷⁵⁾ أنّ نظام الإدارة المحلية هو نوعاً من عدم التركيز الإداري، وذلك بالنظر لشدة الرقابة التي يفرضها على المجالس المحلية.

ومن الناحية الواقعية، هذا القول له مبرراته المحققة، فالمُشرّع المصري أخضع المجالس المحلية لرقابات متعددة، منها ما هو شعبي وبرلماني وقضائي، ومنها ما هو إداري.

(272) Gruber, A. (1996). La décentralisation et les institutions administratives. 2éd. Paris. Armand Colin. P: 67.

(273) Article /L2122-34/ de la Code général des Collectivités territoriales: "Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'Etat, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial".

(274) د. بعلي، محمد الصغير. قانون الإدارة المحلية الجزائرية. مرجع سابق ص: 26.

(275) د. الجندي، مصطفى. (1987). الإدارة المحلية واستراتيجيتها (الجنود التاريخية - الفلسفة - الإدارة المحلية والتنمية -

استراتيجية جديدة لتقسيم الجمهورية إلى أقاليم إدارية اقتصادية). الإسكندرية. منشأة المعارف. ص: 99.

وفيما يتعلق بالجانب الإداري للرقابة التي يُمارسها المُشرِّع، فهي تُمارس على مستويات عدَّة، منها مستويات مركزية تبدأ برقابة رئيس الجمهورية مروراً بمجلس الشعب، ومجلس الوزراء ورئيسه، والوزير المختص بالإدارة المحلية، وصولاً إلى رقابة الوزراء الآخرين، ومنها مستويات لامركزية تتمثل برقابة المحافظ ورؤساء الوحدات الإقليمية والمجالس الشعبية⁽²⁷⁶⁾.

وقد حدَّد المُشرِّع المصري مجالات الرقابة الإدارية التي تُمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية، إذ تقسم من حيث محلها إلى الرقابة على الأشخاص، والرقابة على الأعمال.

أمَّا الرقابة على الأشخاص فأدواتها عديدة، أبرزها حق مجلس الوزراء في حل المجالس المحلية أو في وقفها عن العمل بناءً على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة التي يعود تقديرها لمجلس الوزراء⁽²⁷⁷⁾. بشرط أن يتضمن قرار الحل الصادر عن مجلس الوزراء نصاً بتعيين مجلس مؤقت يشكل بناءً على اقتراح المحافظ يتولى مباشرة اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والمستعجلة ريثما يتم تشكيل مجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل⁽²⁷⁸⁾.

ومن أدوات الرقابة على الأشخاص أيضاً الحق في تعيين رؤساء الوحدات المحلية بدءاً من المحافظ ونائبه⁽²⁷⁹⁾ وانتهاءً برئيس القرية. وكذلك الحق في إسقاط عضوية بعض أعضاء الهيئات المحلية في حالات خاصة، ومنها فقدان صفة العامل أو الفلاح التي تم على أساسها انتخاب العضو أو فقدان شرط من شروط الترشيح، أو إخلال العضو بواجبات العضوية ومقتضياتها كما في حالة التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة

(276) يُلاحظ بشكل عام أن قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 والتعديلات التي أُجريت عليه قد نقل الكثير من الاختصاصات الرقابية التي كان يُمارسها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء بموجب القوانين السابقة إلى المحافظين ومجلس المحافظين الذي استحدثه القانون.

(277) المادة 145/ الفقرة 1/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 المُعدَّلة بمقتضى المادة الثالثة من القانون رقم 145/ لسنة 1988.

(278) الفقرة 1/ من المادة 146/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

(279) نصَّت المادة 25/ الفقرة 1/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 وتعديلاته على أن: "يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية"، وجاءت الفقرة 1/ من المادة 130/ على أنه: "يجوز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية".

المحلية والعضو في مجلسها، على أن يصدر بذلك قراراً من المجلس المحلي يفيد بإسقاط العضوية بعد دعوة العضو لسماع أقواله⁽²⁸⁰⁾.

وعماً يخص الرقابة الإدارية على أعمال الوحدات المحلية فإنّها تأخذ صوراً مختلفة أهمها: تعليق قيام المجالس المحلية ببعض المشروعات على شرط الحصول المسبق على إذن من السلطة المركزية⁽²⁸¹⁾. وحق السلطة المركزية بالحلول محل الوحدات المحلية في بعض القرارات وأهمها إدراج مبالغ مالية في موازنة الوحدات المحلية⁽²⁸²⁾.

بل وأكثر من ذلك أعطى المُشرّع للسلطة الرقابية صلاحية الاعتراض على بعض قرارات المجالس المحلية رغم أن القاعدة العامة في النظام المحلي المصري تقضي بأن قرارات المجالس المحلية تُعد نافذة بذاتها ما لم ينص القانون أو اللائحة على ضرورة أخذ موافقة الجهة المختصة بالرقابة عليها⁽²⁸³⁾. وفي هذه الحالة (الاعتراض) يتوجب على السلطة الرقابية إعادة القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره لمعالجته بالتعديل أو الإلغاء.

أمّا في ممارسة حق الاعتراض السابق فقد فصل المُشرّع في ذلك بأن حدّد الجهة التي يحق لها ممارسة هذا الحق بالمحافظين ورؤساء الوحدات المحلية المختصة كل في نطاق اختصاصه، كما حدّد على سبيل

(280) المادة /96/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم /43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

(281) نصّت المادة /115/ الفقرة /2/ المضافة بالقانون رقم /50/ لسنة 1981 بشأن تعديل قانون نظام الإدارة المحلية رقم /43/ لسنة 1979 على أنه: "لا يجوز للوحدات المحلية الارتباط بأية مشروعات استثمارية مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي إلا بعد موافقة جهات التخطيط المختصة والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة".

(282) أجاز المُشرّع المصري إمكانية حلول السلطة المركزية محل المجلس المحلي، إلا أن ذلك لا يكون إلا وفقاً لشروط وضمانات خاصة جاءت على بيانها المادة /133/ في فقرتها الأخيرة المضافة بالمادة /4/ من القانون رقم /145/ لسنة 1988 حيث جاء في مضمونها: "لرئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد أخذ رأي المحافظ المختص أن يتخذ أي إجراء أو أن يقوم بأي عمل كان يتعين على أي من المجالس الشعبية المحلية القيام به وفقاً للخطة العامة للدولة، أو الموازنة المعتمدة، أو تقرضه القوانين واللوائح، إذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقرره القانون، وكان قد تمّ تنبيهه إلى القيام به".

(283) أكّدت المادة /132/ في الفقرة /1/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم /43/ لسنة 1979 وتعديلاته على أن: "قرارات المجالس المحلية تعتبر نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في هذا القانون وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح".

الحصر القرارات محل الاعتراض متى كانت مخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو تنطوي على أية مخالفة للقوانين واللوائح أو متجاوزة لحدود اختصاصات المجلس المحلي، وكذلك تناول المُشرّع الشروط الشكلية للاعتراض لجهة تسبيب الاعتراض وبيان الملاحظات التي يبني عليها، وحدد مهلة الاعتراض بثلاثين يوماً، فضلاً عن هذا كله فقد حدّد المُشرّع المصري الجهة التي تفصل في النزاع الناشب بين الجهة المعترضة والجهة مصدرة القرار في حال أصرت على قرارها، وهي مجلس الوزراء بالنسبة لقرارات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وهنا يتوجب على مجلس الوزراء البت في شأنها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضها عليه، ويكون قراره نهائياً، أمّا بالنسبة للقرارات الأخرى الصادرة عن باقي المجالس الشعبية المحلية فإنّها تعرض على الوزير المختص بالإدارة المحلية ليفصل في أمرها خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه بها⁽²⁸⁴⁾.

وبدورها فإنّ المجالس الشعبية المحلية في مصر تُمارس نوعاً من الرقابة على بعضها البعض وفقاً لتدرجها الهرمي، فالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة يمارس الرقابة على أعمال ونشاطات المجالس الشعبية المحلية الأخرى الواقعة في نطاق المحافظة بالتصديق أو الاعتراض على قراراتها⁽²⁸⁵⁾، ولكل مجلس من هذه المجالس الأخرى سلطة الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية الأدنى مستوى منها، فالمجلس الشعبي المحلي للمركز يراقب المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة ضمن دائرته... إلخ⁽²⁸⁶⁾.

ثانياً: الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية في سورية

تباينت وسائل الرقابة الإدارية ذات الطابع التقليدي في سورية بين فترتين زمنيّتين، الأولى كانت في ظل قانون الإدارة المحلية رقم 15/ لعام 1971، في حين كانت الثانية في ظل القانون الحالي رقم 107/ لعام 2011. وسوف نتناول هاتين الفترتين على النحو الآتي:

(284) المادة 132/ الفقرات 2-3-4-5/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 المعدلة بالمادة الثالثة بالقانون رقم 145/ لسنة 1988.

(285) المادة 13/ الفقرة 2/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

(286) د. عبد البديع السيد، محمد صلاح. نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق. مرجع سابق. ص: 224 وما بعدها.

1. قبل صدور قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011:

مرَّ التنظيم الإداري المحلي في سورية في عدَّة مراحل تاريخية⁽²⁸⁷⁾. وممَّا لا شكَّ فيه أنَّ أهمَّ التشريعات النازمة للإدارة المحلية هي: قانون التنظيمات الإدارية رقم 496/ لعام 1957، وقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 15/ لعام 1971، وأخيراً قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107/ لعام 2011 الذي ألغى جميع التشريعات السابقة إلغاءً صريحاً، حيث نصَّت المادة 161/ منه على أنَّه: "يلغى العمل بالقوانين والمراسيم التالية:

. القانون 172/ لعام 1956.

. القانون رقم 215/ لعام 1956 وتعديلاته.

. القانون 496/ لعام 1957 وتعديلاته.

. المرسوم التشريعي رقم 15/ لعام 1971 وتعديلاته.

. المرسوم رقم 2297/ لعام 1971 وتعديلاته".

وبالعودة إلى التشريعات الملغاة - السابقة على قانون الإدارة المحلية رقم 15/ لعام 1971 - يجد الباحث أنَّ المُشرِّع السوري قد استهدف تحقيق اللامركزية الإدارية المحلية من خلال تشكيل مجالس محلية على أساس الانتخاب من قبل سكان الوحدات الإدارية، بيدَ أنَّ تلك الانتخابات لم تحدث، حيث كانت السلطة تتدَّرع بالظروف السياسية التي مرَّت بها البلاد.

الأمر الذي نجم عنه تشكيل أشخاص الإدارة المحلية بطريقة التعيين والتدخل المركزي، فنجم عن ذلك مجالس إدارية خاضعة إلى توجيهات السلطة المركزية، بل فقدت بذلك الإدارة المحلية أحد أهمَّ أركانها المتمثل في الاستقلال الإداري والمالي.

وإذا كان الحال كذلك، فمن الطبيعي أنَّ الرقابة المركزية على الهيئات المحلية كانت رقابة شاملة، لدرجة أنَّ الهيئات المحلية كانت بمنزلة حلقة من التسلسل الإداري المركزي.

(287) د. طلبة، عبدالله. (2008). الإدارة العامة. ط: 8. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص: 171 وما بعدها.

غير أنَّ الحال قد تغيَّر نسبياً بعد صدور المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 1971، حيث صدر قانون الانتخابات المحلية بالمرسوم التشريعي رقم /91/ لعام 1971 وجرّت في البداية انتخابات على مستوى مجالس المحافظات انطلاقاً من مبدأ التطبيق التدريجي للقانون.

ومع ذلك، بقي تدخل السلطة المركزية نائماً، لاسيّما فيما يتعلق بتشكيل المكتب التنفيذي لمجالس المحافظات، حيث كان يرأسه المحافظ، كما كان يتم تعيين ثلث أعضاء المكتب بمرسوم بناءً على اقتراح من وزير الإدارة المحلية.

كما خضعت المجالس المحلية في ظل المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 1971 فيما يختص بالرقابة المركزية إلى مبدأ المركزية الديمقراطية، حيث عُدت المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية جزءاً لا يتجزأ من الجهاز الإداري العام للدولة، كما نظمت الرقابة على أساس أنَّ المجالس العليا تشرف على المجالس الدنيا⁽²⁸⁸⁾.

أمّا من الناحية الإدارية فقد اقتصر دور السلطة المركزية على الجانب الزجري⁽²⁸⁹⁾، (إلغاء وتصديق)، دون أن تتضمن وسائل تقديم المشورة الإدارية والمساعدة المالية للوحدات الإدارية من أجل تمكينها من إدارة شؤونها بصورة مستقلة، وهذه الوسائل لم تكن تتناسب البتة حتى مع التوجهات البسيطة للمشرع والمتمثلة في إدخال إصلاحات على إدارة الشؤون العامة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية.

2. بعد صدور قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011:

صدر المرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011 وأدخل تعديلات جوهرية على نظام الإدارة المحلية. حيث أعلن المُشرّع السوري في المادة /2/ الفقرة /1/ من القانون /107/ عن أهداف القانون ومن ضمنها: "تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية...".

(288) للمزيد من التفصيل انظر: د. طلبة، عبدالله. نفس المرجع. ص: 187 وما بعدها.

(289) د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 327 وما بعدها.

كما هدف القانون الجديد إلى خلق وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي⁽²⁹⁰⁾.

ومن أهداف القانون الصريحة أيضاً النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي والمساعدة على النمو المتوازن وتكافؤ الفرص بين المناطق بتكريس التعاون المشترك بين الوحدات الإدارية من خلال نظام الإدارات المشتركة⁽²⁹¹⁾.

ولا ينبغي تجاهل الهدف الآخر الذي قصده المشرع السوري والمتمثل في تبسيط الإجراءات لتأمين الخدمات للمواطنين عن طريق إنشاء مراكز خدمة للمواطن تختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية بشكل مباشر⁽²⁹²⁾.

ومن خلال تحليل أهداف قانون الإدارة المحلية يستنتج الباحث أن المشرع السوري قد أدخل إصلاحات جوهرية على نظام الإدارة المحلية، وهي إصلاحات تتناسب طرذاً مع إحدى بنود السياسة العامة للدولة المتمثلة في سياسة الإصلاح الإداري التي تم الإعلان عنها بتاريخ 2017/6/17، لذا فمن الطبيعي جداً أن ينعكس التوجه الجديد على إعادة رسم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية.

بيد أن الإصلاحات المنوّه عنها لم ولن تلغي الدور الرقابي التقليدي للسلطة المركزية إزاء أعمال السلطات المحلية، ذلك أن منح السلطات المحلية - بنوعها التقريري والتنفيذي -⁽²⁹³⁾ الاستقلال الإداري

(290) المادة 2/ الفقرة 2/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(291) المادة 2/ الفقرة 4/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(292) المادة 2/ الفقرة 5/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(293) يُقصد بالسلطة التقديرية المجالس المحلية المشكلة بطريقة الانتخاب على كافة مستويات الوحدات الإدارية المحلية، أمّا السلطة التنفيذية فيُقصد بها المكاتب التنفيذية. لمزيد من التفصيل حول تنظيم السلطات المحلية (طريقة تشكيلها واختصاصاتها). انظر: د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 279 وما بعدها.

والمالي، يعني من حيث النتيجة رغبة المُشرِّع في منحها اختصاصات أوسع سواءً في المجال الاقتصادي أو التنموي أو الخدمي أو الثقافي أو البنية التحتية وغيرها⁽²⁹⁴⁾.

ومن المعروف أنَّ زيادة الاختصاصات يوازيه بالضرورة تزايد الأعمال القانونية والمادية للسلطات المحلية، فتصدر القرارات وتبرم العقود وتتخذ الإجراءات والأعمال الضرورية الإدارية لتنفيذ مهامها.

لذا فمن المنطقي - والحال كذلك - أن يفكر المُشرِّع بالاحتفاظ ببعض الوسائل الرقابية لصالح السلطة

المركزية للتحقق من مدى التزام السلطات المحلية بالسياسة العامة للدولة والتزامها بالقوانين والأنظمة النافذة.

وعليه، فليس بغريب أن يمنح التشريع الجديد السلطة المركزية المختصة صلاحية تصديق بعض

القرارات والعقود التي تبرمها السلطات المحلية، وكذلك صلاحيتها في إعادة هذه القرارات أو العقود إلى السلطة

التي أصدرتها في حال تبين لها خروج تلك التصرفات عن مبدأ المشروعية وعن السياسة العامة للدولة، بالإضافة

إلى حل المجالس المحلية وحجب الثقة عن مكاتبها التنفيذية وفق الإجراءات أو الآليات التي يُحددها المُشرِّع.

فضلاً عن إجراءات إنهاء العضوية⁽²⁹⁵⁾.

وبعد التوقف عند دراسة المظاهر التقليدية لتطبيقات الرقابة الإدارية على عمل السلطات المحلية في

تشريعات الدول المقارنة، سيحاول الباحث التعرض لتلك الوسائل الحديثة التي تمتلكها السلطة المركزية لجهة

التدخل غير المباشر بأعمال الوحدات المحلية، وذلك في المطلب الثاني من هذا المبحث.

(294) انظر: نص المادة /30/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 التي تتضمن اختصاصات المجالس المحلية.

وانظر أيضاً: د. شطناوي، علي خطار. **الإدارة المحلية**. مرجع سابق. ص: 169، حيث يميز في شرح أعضاء إدارة البلدية بين العضو التقريبي (المجلس البلدي) والعضو التنفيذي (رئيس المجلس).

(295) سوف نتطرق لتفصيل هذه الصلاحيات في موضع لاحق من هذه الدراسة.

المطلب الثاني

الوسائل غير التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

تناولنا فيما سبق دراسته وسائل الرقابة الإدارية ذات الطابع التقليدي، وهي وسائل نشأت مع نشأة نظام الإدارة المحلية، غير أنَّ الواقع العملي أفرز وسائل حديثة لتدخل السلطة المركزية بأعمال وقرارات الوحدات المحلية لا تقف عند حدود التدخل الكلاسيكي، وإنما تتطور بتطور الشؤون المحلية تارةً، وبتطور وسائل تمويل الوحدات المحلية تارةً أخرى، إذ يطلق عليها مصطلح "الوسائل غير التقليدية للرقابة الإدارية".

وسوف نستعرض دراسة الوسائل غير التقليدية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية بتفصيل

أوسع، وذلك وفقاً للفرعين الآتين:

الفرع الأول: الوسائل الوقائية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

الفرع الثاني: الوسائل التوجيهية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

الفرع الأول

الوسائل الوقائية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

للسائل غير التقليدية جانباً وقائياً يتبدى من خلال مبادرة السلطة المركزية في تقديم المشورة الإدارية لمساعدة الوحدات المحلية في مواجهة الصعوبات التي تعترضها بناءً على طلبها، أو من خلال التعليمات الموجهة لوحدات الإدارة المحلية. وهذا ما سيتم دراسته بالتفصيل الآتي:

أولاً: إبداء المشورة الإدارية للوحدات المحلية

نتيجة تطور نظام الإدارة المحلية وازدياد أعباء الدولة الحديثة كثيراً ما تواجه الوحدات المحلية بعض التعقيدات سواءً على المستوى الإداري أم على المستوى الفني نتيجة لنقص الخبرات والإمكانيات لديها بالمقارنة مع الإدارة المركزية، الأمر الذي يستدعي طلب العون من السلطة المركزية لتقديم المشورة الإدارية لهذه الوحدات المحلية بغية تجنبها ارتكاب المخالفات القانونية قبل وقوعها، بحيث تبدو هذه المشورة من خلال اطلاع الوحدات المحلية على المعلومات اللازمة بما يكفل تعزيز الحفاظ على المصلحة العامة للدولة. لهذا السبب أطلق الفقه الإداري على هذه الوسيلة تسمية "النصح والإرشاد" أو كما يسميها البعض الآخر "التدخل بالاستشارة"⁽²⁹⁶⁾.

والتدخل بالاستشارة يُمكن له أن يكون بإحدى صورتين: إما أن يكون استشارة اختيارية قوامها الثقة والتعاون المتبادل بين شخصين اعتباريين أحدهما مركزي تمثله الإدارة، والثاني لامركزي تمثله السلطات اللامركزية المحلية. وقد يكون بصورة إجبارية ذات طابع إلزامي يفرضها القانون أحياناً على الجهات الإدارية المحلية قبل اتخاذها لإجراء معين⁽²⁹⁷⁾.

(296) مشار إليه لدى: عبد الرزاق، سماعيل ياسين. الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية. مرجع سابق. ص: 167.

(297) تجدر الإشارة إلى أن السلطات الإدارية المحلية غير ملزمة بالأخذ بنتيجة الاستشارة في كلتا الصورتين. مشار إليه لدى: د.

بن مشري، عبد الحليم. نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر. مرجع سابق. ص: 107.

وهذه الصور بدورها تقودنا إلى التساؤل عن الطبيعة القانونية لوسيلة التدخل بالاستشارة؟

فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لوسيلة الاستشارة يُلاحظ الباحث أنَّ معظم تشريعات الأنظمة المحلية لاسيَّما تشريعات الدول المقارنة أغفلت النص على هذه الوسيلة بالرغم من أهميتها التطبيقية خاصة في ظل استراتيجية التطوير التي تتطلع الدول نحو تحقيقها.

وأما تفسير عدم تنظيمها بشكل قانوني، فهذا ما أجاب عنه الفقه المتخصص⁽²⁹⁸⁾ عندما قال بأنَّ عدم النص على وسيلة الاستشارة تبرره أسباب عدّة، من أبرزها:

1. عدم تأثير هذه الوسيلة على حق الوحدات المحلية في إدارة شؤونها ذاتياً، كونها ذات طابع وقائي

اختياري لا تحتاج لسند قانوني يقررها على غرار السائد في الوسائل التقليدية للرقابة الإدارية.

2. تُعد وسيلة الاستشارة من قبيل الثوابت التي يتطلبها مبدأ التعاون المشترك بين السلطة الإدارية

المركزية والسلطات اللامركزية المحلية ضمن الهيكلية الإدارية للدولة.

ثانياً: الوصاية التقنية

لم تُعد تقتصر أشكال وأساليب رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية على نمط واحد، بل تطورت بتطور الشؤون المحلية على نحو غير مسبوق، لهذا ظهرت الوصاية التقنية كأسلوب غير تقليدي من أساليب الرقابة الإدارية، أو كما يطلق عليها أيضاً تعبير التدخل بواسطة الأعمال النموذجية⁽²⁹⁹⁾.

وينصّرف مضمون الأعمال النموذجية إلى "مجموع الأعمال والتصرفات التي تملّوها السلطة المركزية

على الوحدات المحلية والتي يجب عليها أن تتبعها في إدارة الشؤون المحلية حتى قبل اتخاذ القرار"⁽³⁰⁰⁾.

(298) نحيلي، سعيد. المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملاءمة على أعمال السلطات اللامركزية

المحلية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 53.

(299) عبد الرزاق، سمايلي ياسين. الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية. مرجع سابق. ص: 167.

(300) د. شيهوب، مسعود. المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة. مرجع سابق. ص: 53.

أمّا فيما يتعلق بخطورة التدخل بواسطة الأعمال النموذجية ومدى تأثيرها على استقلالية الوحدات المحلية فإنّها تكون في حال اتساع نطاقها بحيث يشمل التدخل جميع الشؤون المحلية ممّا يجعل إدارة الأخيرة مقيدة في قوالب جامدة، فضلاً عن تقييد حرية الأشخاص المحلية نفسها في ابتداء المبادرة⁽³⁰¹⁾.

وإذا كان هذا هو الحال بالنسبة لوسائل الرقابة الوقائية تجاه السلطات المحلية، فكيف يكون الوضع مع الوسائل التوجيهية التي سوف نتناول شرحها في الفرع الثاني من هذه الدراسة؟

(301) علي، إبراهيم عدنان. علاقة السلطة المركزية بالمحليّات في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 292.

الفرع الثاني

الوسائل التوجيهية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

ثمة إلى جانب وسائل الرقابة الإدارية الوقائية وسائل أخرى ذات طابع توجيهي لا تتدخل بشكل مباشر في مراقبة تصرفات السلطات المحلية بقدر ما تعمل على توجيه الأخيرة في إدارة الشؤون المحلية نحو اتجاه محدد.

وهذه الوسائل التوجيهية إما أن تكون ذات مضمون مالي يُعبر عنه بتقديم الإعانات المالية لوحدات الإدارة المحلية، أو ذات مضمون تنظيمي يتعلق بتنظيم الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي. وهذا ما سنبحث فيه مطولاً على النحو الآتي:

أولاً: منح الإعانات المالية المركزية للوحدات المحلية

تلعب الإعانات المالية⁽³⁰²⁾ دوراً كبيراً في نظام اللامركزية الإدارية المحلية، وخاصة في ظل محدودية الموارد المالية والاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المحلية ممّا يجعل الوحدات المحلية تابعة بشدة للحكومة المركزية كونها تعتمد في الجزء الأكبر من تمويلها على المعونة التي تقدّمها الدولة⁽³⁰³⁾. لهذا كان من المسلم به أنّ الإعانات المالية التي تقدّمها السلطة المركزية للأجهزة المحلية هي المفتاح الذي يفتح باب الرقابة الإدارية على تصرفات الوحدات المحلية ويؤدي إلى اتساعها، مع الأخذ بعين الاعتبار معيار حجم الدعم المقدم بالنسبة لشدتها، فحسب حجم الإعانات المقدمة تبدو سيطرة الإدارة المركزية على الوحدات المحلية⁽³⁰⁴⁾ إذا سلمنا جدلاً بقاعدة "من يمول يحكم".

(302) تُعرف الإعانات المالية على أنّها: "مساعدة أو دعم يقدمان نقداً أو عيناً أو على نحو آخر، ولا يتوقع المانح مقابل ذلك أي عائد أو تعويض، وتكون الدولة هي الطرف المانح في حين الطرف الآخر يكون الوحدات المحلية". د. العكام، محمد خير. (2009). مقالة بعنوان: الإعانات المالية (الدعم). منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1. مج: 1. ص: 355. دمشق. (د. ن.).

(303) د. نحيلي، سعيد. مقالة بعنوان: البلديات. مرجع سابق. ص: 145.

(304) للمفارقة تُركز التشريعات الوطنية في الوقت الحاضر على تشجيع المحليّات للاعتماد على الاستثمارات الذاتية لأملها بوصفها مصدراً أساسياً من مصادر التمويل المحلي لا أنّ يكون الاعتماد على الدعم الحكومي، وما يشجع على اقتراح تطبيق هذا المبدأ في سورية الصعوبات الأخيرة التي طرأت عليها نتيجة الحرب الدائرة لاسيّما منها الصعوبات المالية التي أدت إلى ضعف =

وهذا بدوره يترتب معادلة نتيجتها حتمية بأنّه كلما زاد حجم الدعم والتدخل من خلال منح الإعانات المالية كلما زادت شدة الرقابة المركزية. ولا شك أنّ هذا يؤثر على الاستقلال المقرر للسلطة المحلية.

لذلك، - من وجهة نظر الباحث - يجب أن تكون الإعانات المالية المقدمة من جانب السلطة المركزية للوحدات المحلية مُوطّرة قانوناً بحيث يتم تنظيمها وفق أسس ومعايير محددة، كمراعاة كبر أو صغر حجم الوحدات المحلية أو حجم الاحتياجات الفعلية للوحدات المحلية أو حجم الموارد الذاتية المتوفرة، ناهيك عن التنظيم الذي يتعلق بكيفية تقديم الإعانات أو شكلها أو شروطها... إلخ، وهذا بدوره سيؤدي بالضرورة إلى ضمان الحفاظ على مبدأ الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية من جهة، وتحقيق التوازن التنموي بين المحليّات من جهة أخرى⁽³⁰⁵⁾.

لكن لا يفوتنا الإشارة بأنّ منح الإعانات المركزية عادةً ما يقترن بشروط تحد من استقلالية الوحدات المحلية لدرجة أنّ هناك من أطلق عليها تسمية "القيد الذهبي" أو "القبضة الذهبية" كناية عن تعليق التصرف بها بقيود من قبل الجهة المقدمة (السلطة المركزية)، وما يؤكّد ذلك أنّ الوحدات المحلية لا تملك الخيار في قبول المساعدات المالية أو رفضها⁽³⁰⁶⁾.

وأما ما يترتب على تقديم الإعانات المركزية - كأحد وسائل التدخل غير التقليدية للسلطة المركزية - ومدى تأثير ذلك على الاستقلال المقرر للسلطات المحلية، فهذا يتمخض عنه الآتي:

= الأداء المحلي وتراجع له لصالح شدة الاعتماد على الدعم الحكومي الضئيل أساساً بسبب العقوبات المفروضة على الدولة السورية، لهذا وجب البحث عن حلول، ومن ثمّ يُصار إلى وضع المقترحات بشأنها بما يتناسب مع متطلبات الوضع الراهن. مشار إليه لدى: د. نحيلي، سعيد. مقالة بعنوان: البلديات. مرجع سابق. ص: 145.

(305) تجدر الملاحظة إلى أنّ تشريعات الإدارة المحلية في دول المقارنة لاسيّما منها المصرية وكذلك السورية اكتفت بالإشارة إلى الإعانات المركزية في معرض كونها مصدر من مصادر تمويل الوحدات المحلية دون أن تتجه نحو تنظيمها بتشريعات خاصة بها. انظر في ذلك: المادة /35/ من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم /43/ لسنة 1979 وتعديلاته، والمادة /134/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته،

(306) د. نحيلي، سعيد. مقالة بعنوان: البلديات. مرجع سابق. ص: 145.

1. التحكم بتوجيه قرارات السلطات المحلية:

إنَّ اعتماد الوحدات المحلية في تمويل أعمالها ومشروعاتها التنموية على الإعانات المركزية بشكل أساسي من شأنه إخضاع العمل المحلي من حيث التخطيط والتنفيذ لتوجيهات السلطة المركزية، وهذا قد يؤدي إلى فقدان فعالية القرار المحلي، وجعله أسير تعليمات السلطة المركزية بما يتناسب مع قناعاتها⁽³⁰⁷⁾.

ويرى الباحث في تأثير هذه الحالة أنَّ الوحدات المحلية ستصبح عاجزة عن وضع خطط التنمية

الإقليمية بما يتناسب مع القدرات والاحتياجات المحلية.

2. تخصيص الإعانات المالية:

تقتضي الإدارة المحلية حرية المبادرة في إدارة شؤونها الذاتية والاضطلاع باختصاصاتها، ويتحقق ذلك بوجود الموارد المالية الكافية، وفي حال عدم كفايتها تقدم السلطة المركزية الإعانات المالية، غير أنَّ السلطة المركزية تملك سلطة تقديرية في تخصيص الإعانات المركزية⁽³⁰⁸⁾، على نحو يؤدي إلى الحد من حرية المبادرة للوحدات المحلية.

ويُقصد بالإعانات المخصصة في هذا الصدد تلك المنح التي تخصصها السلطة المركزية لوحدات الإدارة المحلية بغية إعانتها على أداء خدمة محلية معينة بحيث تخضع في استخدامها لهذه الإعانات لرقابة سابقة ولاحقة لأجل التأكد من إنفاق الإعانة على الوجه المخصص لها⁽³⁰⁹⁾.

(307) قدور، بن عيسى. (2015). التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلديات". رسالة دكتوراه. قسم القانون العام. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة وهران 2. الجزائر. ص: 236.

(308) القاضي معلوف، إيلي. (2006). الصندوق البلدي المستقل (معالجة مالية لامركزية الإدارية). بيروت. منشورات زين الحقوقية. ص: 172.

(309) د. الزعبي، خالد. (1987). مقالة بعنوان: التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص: 51. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.

3. اتساع مدى الرقابة المركزية على الوحدات المحلية:

إنَّ تلقي الوحدات المحلية للإعانات المركزية يؤدي إلى إخضاعها لرقابة مالية تباشرها أجهزة السلطة المركزية في الدولة، ممَّا يضعها تحت وصاية إضافية إلى جانب الوصاية الإدارية⁽³¹⁰⁾، وهو ما يمكننا تسميته بالوصاية الفعلية، كالرقابة الممارسة من جانب محكمة الحسابات في فرنسا⁽³¹¹⁾، والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر⁽³¹²⁾، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية⁽³¹³⁾.

إذ يتوجب خضوع الوحدات المحلية التي تتلقى الإعانات المالية لرقابة هذه الأجهزة للكشف عن المخالفات المتعلقة بالنواحي المالية، وللتأكد من مدى تنفيذ الخطط الاقتصادية والمالية بما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً: تنظيم الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي

يرتبط نظام اللامركزية المحلية بفكرة الشؤون المحلية ارتباطاً لا يقبل التجزئة، فالوحدات المحلية لم تنشأ إلا بهدف إدارة المرافق المحلية بفاعلية عالية. غير أنَّ إدارة الشؤون المحلية بفاعلية عالية لن تكون إلا عبر الأجهزة التنفيذية التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بالمجالس المحلية أو غير المباشر بالسلطة المركزية والتي تملك إزاء الأجهزة التنفيذية صلاحيات عدّة. وتبدو صلاحيات السلطة المركزية تجاه الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي من خلال الآتي:

(310) د. قباني، خالد. (1981). اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان. ط: 1. بيروت. منشورات بحر المتوسط، منشورات عويدات. ص: 92.

(311) د. اسماعيل، أحمد. قانون الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 51.

(312) جاءت المادة 5/ في البند /أولاً/ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم 144/ لسنة 1988 وتعديلاته على أنَّ يباشر الجهاز اختصاصاته الرقابية في مجال الرقابة المالية على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات.

(313) انظر: المادة 3/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24/ لعام 1981، والمادة 3/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 64/ لعام 2003.

1. التنظيم المركزي للأجهزة التنفيذية المحلية:

يُعد التنظيم المركزي للأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي أحد أشكال الارتباط بالأجهزة التنفيذية، هذا الارتباط الذي يتصف بأنه ذو طابع مزدوج قوامه توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، وإدارة الشأن المحلي في جميع المجالات⁽³¹⁴⁾. أي ضمان اتساق السياسة العامة للدولة لناحية الارتباط بالأجهزة المركزية، وضمان إدارة الشؤون المحلية بما يتلاءم وخصوصياتها لناحية الارتباط المحلي.

وما يهمننا في هذه الدراسة هو ارتباط الأجهزة التنفيذية التي تعمل في نطاق الوحدة المحلية بأجهزة السلطة المركزية. حيث يُعرف هذا النوع من الارتباط بـ "الارتباط المركزي" أو "الارتباط غير المباشر". بمعنى ارتباط الأجهزة التنفيذية المنوط بها أداء الخدمات المحلية بالسلطة المركزية على مختلف مستوياتها⁽³¹⁵⁾، وهو ارتباط ينصرف إلى المرافق ذات الطابع الوطني (أي المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كامل إقليم الدولة).

وفي أهمية هذا النوع من الارتباط فقد ذهب أحد المتخصصين⁽³¹⁶⁾ إلى أن الارتباط المركزي ضرورة لابد منها للربط بين الإدارة العليا في الدولة وبين الأجهزة التنفيذية العاملة في نطاق الوحدات المحلية، بافتراض أن الأجهزة التنفيذية يتعذر عليها القيام بمهامها من دون إدارة عليا تنتهي إليها كافة الخيوط لجهة الإشراف والرقابة، وهذا كله بسبب محدودية وضعف القدرات البشرية والإدارية والتقنية في المحليات مقارنة مع الإدارة المركزية.

ومما تقدّم يذهب الباحث بأن الارتباط المركزي يعتبر أحد أوجه الرقابة غير التقليدية على الوحدات المحلية، ولكن ينبغي عدم استغلاله لأجل التغلغل في جوهر الوظائف التي تقوم بها أجهزة السلطات المحلية وذلك مراعاةً لخصوصية الشؤون المحلية.

(314) د. الشخيلي، عبد القادر. نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. مرجع سابق. ص: 26.

(315) د. شطناوي، علي خطار. الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 162.

(316) د. مغامس، جورج، وآخرون. (2005). الديمقراطية واللامركزية بين الإقطاعات المحلية والإقطاعات المعولمة. ط: 1.

لبنان. منشورات جامعة سيدة اللويزة. ص: 165.

2. اتباع السلطة المركزية سياسة توجيهية تجاه الأجهزة التنفيذية المحلية:

تملك السلطة المركزية إزاء الأجهزة التنفيذية المحلية العديد من الصلاحيات ذات الطابع التنظيمي والتوجيهي، إضافة إلى الصلاحيات الرقابية.

وتكمن هذه الصلاحيات التوجيهية في الآتي:

أ. رسم السياسة العامة للدولة: بحيث تلتزم بها كافة الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي. فمثلاً الوزير في مجال وزارته يقوم بإبلاغ المحافظين بمضمون توجهات السياسة العامة للدولة بما يؤدي إلى تحسين أداء الخدمات المحلية، رغم أن ذلك يشكل تحدياً يتمثل في التبعية المزدوجة التي تخضع لها المديريات المناطة بتقديم الخدمات المحلية في المحافظة⁽³¹⁷⁾.

ب. وضع اللوائح التنظيمية: أي أن كل وزارة تنظم نشاطها، وتحدد مهامها وعلاقاتها بالأجهزة التنفيذية عن طريق لوائح تنظيمية تضمن تنفيذ المهام والصلاحيات بشكل فاعل من جانب الأجهزة المحلية، وبالتالي قيام نظام رقابي محدد وفعال⁽³¹⁸⁾.

ج. القيام بوظائف تنسيقية: حيث تقوم السلطة المركزية (الإدارات العامة كل منها ضمن نطاق اختصاصاتها) بوظيفة تنسيقية مع الأجهزة المحلية فيما يتعلق بتقديم الخدمات على مستوى الوحدات المحلية⁽³¹⁹⁾.

د. العمل على تنفيذ المشروعات التي يتعذر تنفيذها من جانب الوحدات المحلية: فمهما كانت طبيعة المشروعات لابد أن يكون تنفيذها في إطار الوحدات المحلية، ولكن إذا كانت هذه المشروعات كبيرة الحجم أو تحتاج إلى خبرات خاصة، أو أنها تتسم بطابع وطني عندها تبادر الأجهزة المركزية وتقوم بتنفيذها.

(317) تتمثل هذه المشكلة في أن المديريات التابعة للوزارات تخضع للإشراف المزدوج من جانب المحافظ والوزير معاً، فهي تتبع للوزارات مباشرة رغم أنها تقع ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة. انظر: د. إسماعيل، ممدوح. (د. ت.). مقالة بعنوان: نحو استراتيجية متكاملة لتطوير الإدارة المحلية في مصر. منشورة في مركز الأهرام للدراسات الاجتماعية والتاريخية. ص: 2. القاهرة. (د. ن.).

(318) يُمكن أن يكون اللوائح التنظيمية أبعاداً رقابية يطلق عليها في هذه الحالة "الوصاية التقنية". انظر: د. شيهوب، مسعود. المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة. مرجع سابق. ص: 52.

(319) د. عرب، هاني. الإدارة المحلية (دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية). مرجع سابق. ص: 167.

وبناءً على ما تقدّم دراسته يستنتج الباحث أنّ رقابة السلطات المركزية على أشخاص اللامركزية المحلية لم تعدّ تقف عند حد الوسائل الفنية التي عرفتتها تشريعات الأنظمة المحلية والتي يعيبها أنّها وسائل تقليدية جامدة لا ترتق إلى مستوى الطموح الذي يمكنها من إحداث تغيير عميق بصدد إصلاح نظام اللامركزية المحلية - على الرغم من أهميتها - إذ تحكمها أطر قانونية جامدة لا يمكن لها أن تتخطاها، وعلى هذا النحو لابدّ من التوجه نحو وسائل التدخل غير المباشرة (الحديثة) القائمة على ديناميكية التعاون والتشاور المرن فيما بين الإدارة المركزية والسلطات المحلية وخاصة عندما يتعلق الأمر بمواجهة الصعوبات والتحديات التي تقف عائق أمام قيام هياكل إدارية قادرة على مواكبة متطلبات التنمية المحلية، ناهيك عن الدور المؤثر الذي تلعبه الوسائل التوجيهية من خلال تقنية الارتباط الفني بالأجهزة التنفيذية المحلية في النهوض بسياسة التنمية المستدامة. لهذا يعتقد الباحث أنّ الآفاق المستقبلية لعلاقة السلطة المركزية بالوحدات المحلية تكمن في السعي نحو عقلنة تدخل السلطة المركزية بنشاط الوحدات المحلية، وهذا ما سيكون عنوان الدراسة في المبحث الأخير من هذه الرسالة.

المبحث الثاني

عقلنة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية

بعد أن ترسخت تجربة الإدارة المحلية في أغلب الدول الديمقراطية، وبعد أن ثبت أنه لا مجال لإدارة وتسيير المهام الإدارية والاقتصادية والثقافية والخدمية المنوطة دستورياً بالدولة - بمفهومها الواسع - بصورة مباشرة من خلال سلطتها المركزية بسبب تعدّد وتشعب وتنوع هذه المهام، فأثّرت بات من الضرورة بمكان إعادة النظر في تصميم هيكلية الرقابة الإدارية المركزية على السلطات المحلية بشقيها التقريري والتنفيذي، بالصورة التي تنتج وحدات إدارية متمكنة وقادرة على إدارة الشؤون المحلية بكفاءة وفعالية عالية وبالشكل الذي ينسجم مع توجهات المشرّع وأهدافه في التشريعات النازمة للإدارة المحلية ومنها التشريع السوري⁽³²⁰⁾ والمصري⁽³²¹⁾.

بعبارة أخرى؛ بات مطلوباً عقلنة تدخل السلطة المركزية في نشاط السلطات المحلية التي تتولى إدارة الشؤون المحلية الخاصة بكل وحدة إدارية تمّ إحداثها وفق أحكام القانون، بحيث تتحول هذه الرقابة من رقابة زجرية (تصديق أو إلغاء أو حل) إلى رقابة إيجابية تعمل على دعم قدرات الوحدات المحلية بشرياً ومالياً.

وعليه، سنتناول في هذا المبحث عقلنة الرقابة الإدارية المركزية على السلطات المحلية وعلى أعمالها في الأنظمة القانونية المقارنة، ثمّ نستعرض توجهات الحكومة الإصلاحية فيما يختص بعلاقة السلطة المركزية مع السلطات المحلية في سورية. وذلك وفق المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: عقلنة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في التشريعات المقارنة

المطلب الثاني: التوجهات الإصلاحية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في سورية

(320) المادة 2/ الفقرة 2/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(321) المادة 2/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

المطلب الأول

عقلنة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في التشريعات المقارنة

لعقلنة الرقابة الإدارية ينبغي توفر المقدمات اللازمة لذلك، حيث يُقصد بهذه المقدمات مجمل السياسات والتشريعات التي تتخذها السلطات المختصة سواء السلطات التشريعية أو التنفيذية، وكذلك مجمل القرارات القضائية التي يصدرها القضاء المختص بخصوص أعمال الإدارة المحلية. بعبارة أخرى؛ يُقصد بها مجموعة المعايير المتعددة التي يستطيع الباحث المتتبع الاعتماد عليها لقياس مدى فعالية نظام الإدارة المحلية في الدولة. وتَجْدُرُ الإشارة في هذا السياق إلى أنَّ معظم دول العالم في وقتنا الراهن تتطلق في معرض تطوير عمل إدارتها العامة من فكرتين أساسيتين الأولى: تبسيط الإجراءات وتحقيق مبدأ الإدارة عن قرب، والثانية: إعطاء وحدات الإدارة المحلية أكبر قدر ممكن من الاختصاصات الإدارية - لاسيما في ظل اتساع وظائف الدولة الحديثة -، الأمر الذي ينبغي أن يلازمه بالضرورة الحد من تدخل السلطة المركزية في تشكيل السلطات المحلية، وكذلك الحد من رقابتها على أعمال السلطات المحلية⁽³²²⁾.

وإذا كان هناك ثمة اتفاق على اختلاف رقابة السلطة المركزية على وحدات الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى تبعاً للمبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في كل دولة، فإنَّه في المقابل ثمة سعي نحو تحقيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، حيث قامت معظم الدول باتخاذ مجموعة من الإجراءات الإصلاحية التي طالت نظام الإدارة المحلية بما في ذلك تخفيف وطأة الرقابة المركزية على الهيئات المحلية⁽³²³⁾. وعليه، سنتعرض فيما يأتي لأهم التوجهات التي قامت بها النظم المقارنة فيما يخص عقلنة علاقة السلطة المركزية مع وحدات الإدارة المحلية. وهذا في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: ملامح عقلنة علاقة السلطة المركزية مع الجماعات المحلية في فرنسا

الفرع الثاني: التوجهات الجديدة للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في مصر

(322) د. النجار، زكي محمد. (1995). الدستور والإدارة المحلية (دراسة مقارنة). القاهرة. دار النهضة العربية. ص: 134.

(323) د. النجار، زكي محمد. نفس المرجع. ص: 135.

الفرع الأول

ملامح عقلنة علاقة السلطة المركزية مع الوحدات المحلية في فرنسا

على الرغم من المحاولات التي بذلها المُشرِّع الفرنسي في سبيل تطوير الجهاز الإداري المحلي، إلا أنَّها لم ترتقِ إلى المستوى المأمول وخاصة أمام الأصوات التي علت تطالب الأخذ بيد الإدارة المحلية بعدما أصابها شلل أقعدها عن مواجهة مشاكلها بسبب شدة الرقابة الإدارية المطبقة على الوحدات المحلية، الأمر الذي دفع بالمُشرِّع الفرنسي - نزولاً عند تلك الأصوات - إلى البحث عن سبل لإصلاح نظام الحكم المحلي بشكل عام، والرقابة الإدارية بشكل خاص، فكانت من إحدى مخرجات البحث فكرة الربط بين مفهوم الحكم الرشيد المطبق في نظام الإدارة العامة ومفهوم الرقابة الإدارية المطبقة في نظام الإدارة المحلية، على أمل أن تحقق هذه الفكرة هدفان اثنان: أحدهما مباشر يتمثل في ضمان امتثال تصرفات الوحدات المحلية للقانون، في حين يتمثل الهدف غير المباشر بفعالية العمل العام المحلي الذي يُمكن تحقيقه من خلال الأداء السليم للوحدات المحلية ونجاح سياسية اللامركزية الإدارية بفضل التطبيق المرن للرقابة الإدارية⁽³²⁴⁾.

وهذا ما حصل فعلاً بصور القانون رقم 213/ لعام 1982 بشأن حقوق وحريات البلديات والمحافظات والأقاليم الذي أحدث نقلة نوعية في مجال اللامركزية الإدارية لدرجة أنَّ صدره كان الفاصل بين مرحلتين أساسيتين في نظام الرقابة على الهيئات المحلية.

فكانت المرحلة الأولى قبل عام 1982 وهي مرحلة تميَّزت بشدة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، بينما ظهرت ملامح المرحلة الثانية بولادة القانون 213/ عام 1982 حيث اعترف بشكل ضمني بأنَّ نظام الرقابة الإدارية الشديدة لم يعدَّ يجدي نفعاً بسبب انعكاساته السلبية على استقلالية الهيئات المحلية، لذلك جاءت مضامينه لتعمل على التخفيف من شدة هذه الرقابة. وسوف نستعرض هاتين المرحلتين على النحو الآتي:

(324) Pagnou, S. (2013). La place du Contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation Le cas du Togo. **Revue Internationale des Sciences Administratives**. Nu.3. Vol.79. P: 605. I.I.S.A.

أولاً: مرحلة الرقابة الإدارية الشديدة قبل عام 1982

اعتمدت فرنسا من الناحية الدستورية شكل الدولة الموحدة (البسيطة)⁽³²⁵⁾. وقد عايش نظام الإدارة

المحلية فيها عدة مراحل تاريخية بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958.

وقد تميّزت الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية قبل عام 1982 بأنها رقابة شديدة هدفها الحد من استقلال المحليّات، لدرجة أنّها خضعت لما سمي بالوصاية الإدارية⁽³²⁶⁾، إذ لم تقتصر صلاحيات السلطة المركزية على رقابة مدى مشروعية أعمال السلطات المحلية بل امتدت لتشمل ملاءمة تلك التصرفات، ناهيك عن أنّ محل الرقابة شمل أعضاء الهيئات المحلية وأعمالها.

فمن ناحية كانت تتدخل الإدارة المركزية في تعيين بعض أعضاء الهيئات المحلية واتخاذ قرارات بعزل الأعضاء وإيقافهم عن العمل، ومن ناحية ثانية كان يحظر على الهيئات المحلية اتخاذ قرارات من دون أخذ إذن أو تصريح من السلطة الرقابية.

بل أكثر من ذلك كانت السلطة المركزية تلغي بعض القرارات الصادرة عن السلطات المحلية، ليس لأنها تخالف القوانين والأنظمة فحسب، بل إذا ارتأت السلطة المركزية تقديراً أنّه ثمة بدائل أخرى كان عليها أن تختارها بدلاً من القرار المعروض على سلطة الرقابة⁽³²⁷⁾.

وهكذا فإنّ الرقابة التي كانت تُمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية في هذه المرحلة قد اتصفت بالشدّة والرقابة الشاملة، وذلك يعود إلى أسباب تاريخية خاصة بفرنسا⁽³²⁸⁾ بافتراضها اعتمدت على المركزية المطلقة في إدارة الشأن العام.

(325) الجدير ذكره أنّ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958 وتعديلاته تضمّن في متن المادة /1/ الإشارة إلى أنّ شكل الدولة موحد وتنظيمها لامركزي. وبذلك يكون لمبدأ اللامركزية المحلية في فرنسا قيمة دستورية.

(326) Cardinet, M. K. (2014). Tutelle. Dictionnaire d'administration publique. P: 506. Paris. Presses universitaires de Grenoble.

(327) سبق للباحث التحدث في موضع سابق من الدراسة عن مظاهر الرقابة الإدارية الواقعة على أشخاص الوحدات المحلية وأعمالها في فرنسا.

(328) لعل السبب الرئيس لشدّة رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي كان نتيجة طبيعية لتراكمات عدّة أوجدتها الظروف التاريخية لنشأة نظام الإدارة المحلية في فرنسا التي جاءت على أعقاب الثورة الفرنسية عام 1789 حيث كانت =

ثانياً: مرحلة الرقابة الإدارية المخففة بعد عام 1982

أدركت الدولة الفرنسية في عهد فرانسوا ميتران الصعوبات والعقبات التي خلفها النظام الإداري المركزي المتشدد وخاصة فيما يتعلق بالجوانب التنموية - بعيداً عن الجانب الخدمي - . فلم يعد كافياً للحاق بدول الاتحاد الأوروبي أن تقتصر ملامح استقلال الهيئات المحلية على الجانب التنظيمي للسلطات المحلية (تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب ومنحها بعض الاختصاصات الخدمية)، بل تمّ البحث سياسياً وتشريعياً عن مدخل جديد لإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية تشريعاً، لا أن يبقى الموضوع متروكاً للإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية معتمدة على قراراتها وأوامرها الفردية.

وبناءً عليه فقد صدر القانون رقم /213/ لعام 1982 والذي جاء بإصلاحات حساسة وجوهرية لظفت من استعمال فكرة الرقابة الإدارية التي كانت تُمارسها الدولة المركزية على أعمال السلطات المحلية عن طريق استبدالها برقابة قضائية لاحقة يُمكن لهذه الأخيرة أن تقي المجالس المحلية من تعسف السلطة المركزية عند استخدامها لصلاحياتها المنوطة بها قانوناً⁽³²⁹⁾.

وفيما يأتي نعرض أهم الأسس التي تضمنها قانون السلطات المحلية رقم /213/ لعام 1982، وبخاصة تلك المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وهذا على النحو الآتي:

= ظروف يغلب عليها الطابع العسكري بامتياز. للمزيد من التفصيل انظر: د. الخلايلة، محمد علي. (2009). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة مقارنة). ط: 1. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص: 120.

(329) Poulet, N., & Leclerc, G. (2007). Droit administratif: Sources, Moyens, Contrôles. 3èd. Paris. Bréal. P: 21.

1. تنظيمياً أخضع المُشرِّع الفرنسي مُمارسة الرقابة المركزية على الهيئات المحلية الى شروط عدَّة،

حيث نصَّ على أن يتولاها ممثل الدولة⁽³³⁰⁾.

وقد كان للمجلس الدستوري الفرنسي دوراً مؤثراً في مراجعة قانون /213/ لعام 1982 لجهة توافقه مع

الدستور الفرنسي⁽³³¹⁾. ومن أهم ما أكدَّ عليه المجلس الدستوري بخصوص هذه المراجعة مبدأ الإدارة الحرة

للجماعات الإقليمية، ومبدأ خضوع هذه الوحدات المحلية لمبدأ المشروعية⁽³³²⁾.

وتجسد هذا الدور بشكل أكثر وضوحاً عبر التأكيد على مبدأ أنَّ الرقابة الإدارية المنصوص عليها في

المادة /72/ من الدستور الفرنسي لعام 1958 والتي يمتلكها ممثل الدولة، يجوز أن تخفض إلى رقابة قضائية،

من خلال إعطاء ممثل الدولة صلاحية إحالة أعمال السلطات المحلية إلى القضاء، وأنَّ ذلك لا يغير من تطبيق

المادة /72/.

وهكذا لم يعدْ جائزاً من الناحية القانونية أن تخضع أعمال السلطات المحلية من حيث المبدأ للتعقيب

عليها من قبل السلطة المركزية، باعتبار أنَّ القانون رقم /213/ ألغى كافة مظاهر التعقيب التي كانت تقيد

تصرفات الهيئات المحلية بضرورة عرضها على السلطة المركزية لبحث مشروعيتها، في مقابل اعتماده القاعدة

(330) Article /34/ Section /1/ de la Loi N°82-213 Du 2 Mars 1982: "Le préfet de département, représentant de l'Etat dans le département, est nommé par décret en conseil des ministres. Il représente chacun des membres du Gouvernement.

Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et, dans les conditions fixées par la loi, assure le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics qui ont leur siège dans le département".

(331) ثمة ملاحظة تجدر الإشارة إليها وهي أنَّ مشروع القانون الخاص بحقوق وحريات السلطات المحلية رقم /213/ لعام 1982 كان قد طعن به من قبل /83/ نائباً من حزب التجمع من أجل الجمهورية و/96/ شيخاً من تجمع الوسط أمام المجلس الدستوري، وذلك لمخالفة بعض نصوصه لأحكام الدستور، وقد قبل المجلس الدستوري بهذا الطعن، ليصدر بعد ذلك حكماً بعدم مطابقة بعض أحكام القانون المشار إليه للدستور، وبالفعل صدق على القانون وصدر فيما بعد بتاريخ 1982/3/2 بعد استبعاد النصوص المخالفة للدستور. مشار إليه لدى: د. النجار، زكي محمد. الدستور والإدارة المحلية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 146.

(332) Décision de la Conseil Constitutionnel français N°82-137 DC Du 25 Février 1982. Voir également: Cor, N. D. (2020). Le principe de libre administration des collectivités territoriales.

fiches d'institutions administrative. P: 117. Paris. Ellipses.

العامة التي تقضي باعتبار التصرفات التي تتخذها السلطات المحلية الثلاث (الأقاليم، المحافظات، البلديات) نافذة بذاتها من تاريخ نشرها أو تبليغها لذوي الشأن⁽³³³⁾.

بيد أن المشرع الفرنسي لم يترك الأمر على إطلاقه، وإنما استثنى من القاعدة العامة بعض الأعمال القانونية التي تصدر عن المجالس المحلية بمستوياتها المختلفة، حيث علق نفاذها على وجوب إحالتها إلى ممثل الدولة في الوحدة الإدارية المعنية أو نائبه من أجل التصديق عليها، وهي أعمال ورد ذكرها على سبيل الحصر في متن القانون رقم 213/34⁽³³⁴⁾، وكذلك القانون العام للجماعات الإقليمية⁽³³⁵⁾.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد بأن إحالة الأعمال إلى ممثل الدولة لا يترتب عليه وقف تنفيذها، فالمجالس المحلية تستطيع تنفيذ الأعمال حتى بعد إحالتها إلى ممثل الدولة، لأن الإحالة لا تعني تعليق نفاذ القرار لحين التصديق عليه من ممثل الدولة، وإنما هي مجرد وسيلة لإعلامه بهذا القرار حتى يتسنى له ممارسة صلاحياته الرقابية التي كفلها له نص الدستور⁽³³⁶⁾.

وبشأن الصلاحية الرقابية التي يتمتع بها ممثل الدولة تجاه الأعمال المرسلة له، فإنها تقتصر على مجرد فحص مشروعيتها، دون التدخل في ملاءمتها⁽³³⁷⁾، فإن تبين له أنها مشروعة، يصادق عليها ويخطر المجلس المحلي بذلك لينتهي الأمر بنفاذها بعد نشرها بالنسبة للقرارات التنظيمية وتبليغها بالنسبة للقرارات الفردية، وفي

(333) Voir: Article /2/ Section /3/ et Article /45/ Section /3/ et Article /61/ de la Loi N°82-213 Du 2 Mars 1982.

(334) Article /2/ Section /2/ et Article /45/ Section /2/ et Article /61/ de la Loi N°82-213 Du 2 Mars 1982.

(335) Voir: Article /L2131-2/ pour les actes pris par les autorités communales, et Article /L3131-2/ ceux des autorités départementales, et Article /L4141-2/ ceux des autorités régionales, et Article /L5211-3/ ceux des établissements publics de coopération intercommunale, et Article /L5721-4/ ceux des syndicats mixtes de la Code général des Collectivités territoriales.

(336) Article /72/ section /6/ de la Constitution français Du 1958.

(337) La décision n° 82-137 considère que le représentant de l'État doit être en mesure d'apprécier la conformité à la loi des actes pris par les collectivités territoriales et certains de leur groupement. Voir: Petit, É. (2021). Le Contrôle de légalité. **les institutions administratives en tableaux**. P: 174.

حال تبين عدم مشروعية تلك الاعمال، يتقدم المحافظ بطلب إلغائها أمام المحكمة الإدارية المختصة مكانياً، وذلك خلال مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ إحالتها إليه⁽³³⁸⁾.

وإذا كان هناك شك جدي يتعلق بعدم مشروعية هذه الأعمال أو كانت النتائج المترتبة على تنفيذها تبرر إلغائها، فإنه يمكن لممثل الدولة أن يطلب من المحكمة الإدارية المختصة إيقاف تنفيذها خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه⁽³³⁹⁾. على أن يخضع طلب وقف التنفيذ في هذه الحالة لسلطة القاضي التقديرية، فله إما قبول الطلب أو رفضه.

أما بالنسبة للأعمال المتخذة بشأن التخطيط العمراني والموازنة العامة فقد نظمتها المادة 3/ الفقرة 3/ من القانون رقم 213/ لعام 1982 فيما يتعلق بالمجلس البلدي، والمادة 46/ الفقرة 3/ الخاصة بأعمال مجلس المحافظة، والمادة 61/ بخصوص عمل المجلس الإقليمي، حيث يتم طلب وقف تنفيذها خلال عشرة أيام من تاريخ إحالتها إلى ممثل الدولة، على أن تعتبر موقوفة تلقائياً بمجرد إحالتها إلى المحكمة الإدارية المختصة التي يجب أن تفصل فيها بغضون شهر وإلا دخلت حيز التنفيذ⁽³⁴⁰⁾.

أما إذا كانت الأعمال تمس مسألة تتعلق بالحريات العامة أو الفردية، ففي هذه الحالة أجاز القانون الخاص بحقوق وحريات السلطات المحلية رقم 213/ (في المادة 3/ فقرة 4/ بالنسبة للمجلس البلدي، والمادة 46/ فقرة 4/ بالنسبة لمجلس المحافظة، والمادة 61/ بالنسبة للمجلس الإقليمي) لممثل الدولة أن يطلب من المحكمة الإدارية المختصة إيقاف تنفيذها على وجه السرعة، وعلى المحكمة الإدارية أن تفصل بوقف التنفيذ لهذا النوع من القرارات خلال ثمان وأربعين ساعة من تقديم الطلب.

(338) Article 3/ Section 1/ et Article 46/ Section 1/ et Article 61/ de la Loi N°82-213 Du 2 Mars 1982. Voir également: Janicot, L. Le Contrôle de l'Etat sur les Collectivités territoriales. Aspects administratif. op. cit. P: 23.

(339) Article 3/ Section 3/ et Article 46/ Section 3/ et Article 61/ la Loi N°82-213 Du 2 Mars 1982.

(340) Voir également: Lombard, M., Dumont, G. (2003). **Droit administratif**. 5éd. Paris. Dalloz. P: 150.

وتَجْدُرُ الإشارةُ بأنَّ قرار المحكمة الإدارية المختصة يخضع للاستئناف خلال خمسة عشر يوماً أمام مجلس الدولة كدرجة ثانية للتقاضي، وفي هذه الحالة على رئيس قسم المنازعات القضائية في مجلس الدولة، أو مستشار الدولة المفوض لهذا الغرض أن يبت بالطعن خلال ثمان وأربعين ساعة من تقديمه⁽³⁴¹⁾.

وتعليقاً على ما سبق تناوله فيما يخص عقلنة الرقابة الإدارية بفرنسا، يرى الباحث أنَّ المُشرِّع الفرنسي قد أحسن صنعاً بأنَّ بدأ أولى خطوات التطوير انطلاقاً من قراءة واقعية تتضمن توسيع صلاحيات السلطات المحلية لتشمل كافة مجالات التنمية مقابل تقليص الدور الرقابي لممثل الدولة (المحافظ) بحيث لم يَعدْ بمقدوره أن يلغي أو يعرقل قرارات السلطات المحلية، وإنَّما يقتصر دوره فقط على الطعن بها أمام المحاكم الإدارية المختصة، وهذا ينطبق بطبيعة الحال على الإجراء المقرر له فيما يتعلق بوقف تنفيذها لاسيَّما وأنَّ الإيقاف عادة ما يكون إجراء تمهيدي يعقبه الإلغاء.

ومن ثَمَّ فإنَّ هذا التطور يجعل من أشخاص الإدارة المحلية هيئات مستقلة بمقدورها منازعة السلطة المركزية أمام القضاء.

ومع ذلك، ثَمَّة رأي للمجلس الدستوري الفرنسي يُبيِّن أنَّ هذا الإصلاح لم يمه الرقابة الإدارية، بل عدَّل من آلياتها، انطلاقاً من حقيقة أنَّ السلطات المحلية تدير ولكنها لا تحكم. بمعنى آخر ليس من صلاحياتها اتخاذ أي قرار أو إبرام أي عقد من شأنه المساس بالمصالح الوطنية لفرنسا. وهذا ما يُؤكِّد عليه معظم الفقه الفرنسي⁽³⁴²⁾.

وهناك رأي آخر في الفقه الفرنسي يتبناه الأستاذ بونتييه (Pontier) يُؤكِّد من خلاله على أنَّ اختصاصات الدولة المركزية في علاقتها مع السلطات اللامركزية لها طابع احتياطي، ويُقصد بذلك أنَّ كل الاختصاصات التي يُمكن إدارتها من قبل الوحدة الأدنى، لا داعي أن تتدخل فيها الوحدات في المستوي الأعلى. أي؛ كل الاختصاصات التي لا يجب أن تكون في يد الدولة المركزية، يجب أن تترك للهيئات المحلية⁽³⁴³⁾.

(341) Peiser, G. (2004). Droit administratif général, 22éd. Paris. Dalloz. P: 101.

(342) د. النجار، زكي محمد. الدستور والإدارة المحلية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 152. انظر: الهامش 1/ و 2/.

(343) Pontier, J. M. (1986). La subsidiarité en droit adminisratif. RDP. P: 1515.

2. أمّا من حيث مضمون الرقابة القضائية التي تُمارسها المحكمة الإدارية على أعمال السلطات المحلية، فإنّه من حق الأفراد المتضررين من قرارات السلطة المحلية الطلب إلى ممثل الدولة تحريك دعوى إلغاء ضدها⁽³⁴⁴⁾، وهذه إحدى الآليات التي من شأنها تحريك دعوى الإلغاء ضد قرارات السلطات المحلية بالإضافة إلى الدعوى الشخصية التي يحق لكل ذي مصلحة رفعها أمام المحكمة الإدارية المختصة مباشرة، بافتراض أنّ حق التقاضي مصون للجميع، ومن حق الفرد المتضرر من أي قرار إداري - سواءً أكان صادراً عن سلطة إدارية مركزية أم من سلطة إدارية لامركزية (محلية) - مخاطبة القضاء المختص.

3. أمّا من حيث تنظيم سلطات الرقابة الإدارية على السلطات المحلية، فإنّ المُشرّع الفرنسي اعتمدَ مبدأ لامركزية الرقابة الإدارية، كما اعتمدَ على مبدأ العلاقة الأفقية لا العمودية بين الوحدات المحلية. بمعنى أنّ جميع الوحدات المحلية تُعد في مركز قانوني واحد، وليس للوحدات العليا أية سلطة رقابية أو إشرافية على الوحدات الأدنى، بل كل ما في الأمر أنّ العلاقة بين هذه الوحدات تقوم على التعاون لإنجاز المصالح المشتركة فيما بينها، وهذا يُعد تكريساً لمبدأ دستوري يتمثل بحظر الرقابة بين الوحدات المحلية⁽³⁴⁵⁾، وهو أمر لا تعرفه الدول العربية التي أخذت بنظام الإدارة المحلية وخاصة مصر وسورية كما سيظهر لاحقاً.

(344) Article /4/ et Article /47/ et Article /61/ de la Loi N°82-213 Du 2 Mars 1982.

(345) Article /72/ Section /5/ la Constitution français Du 1958: "Aucune Collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre...".

الفرع الثاني

التوجهات الجديدة للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في مصر

يُعد تنظيم علاقة السلطات المركزية بوحدة الإدارة المحلية واحداً من أسس نظام الإدارة المحلية في أية دولة تعتمد هذا النظام، إلا أنَّ الفروقات بين الدول تظهر عندما يبدأ النقاش حول كيفية ومضمون هذا التنظيم. وفي هذا فقد تضمّن الدستور المصري لسنة 2014 عدّة أحكام تخص تنظيم الإدارة المحلية⁽³⁴⁶⁾. فمن المبادئ الأساسية التي جاء على ذكرها ما ورد في نص المادة /176/ التي تقضي بأن: "تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى الوحدات المحلية". كما نصّت المادة /177/ على أنّه: "تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معونة علمية، وفنية، وإدارية، ومالية، وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات طبقاً لما ينظمه القانون".

يُستنتج من هذه النصوص الدستورية مدى إرادة المُشرّع الدستوري المصري في إرساء وتعميق وتدعيم نظام الإدارة المحلية بافتراضه أحد آليات تحقيق التنمية، وأحد أركان تحقيق العدالة الاجتماعية. وانسجماً مع هذه النصوص الدستورية جاء نص المادة /181/ لِيُبين القوة القانونية التي تتمتع بها قرارات المجالس المحلية كل في حدود اختصاصاته المكانية، حيث عدّ الدستور قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه قانوناً قرارات نهائية، على أن يحظر على السلطة التنفيذية - ممثلة برئيس الجمهورية والحكومة - التدخل فيها، إلا إذا كان الهدف من هذا التدخل منع تجاوز المجلس لحدود اختصاصه، أو لمنع الإضرار بالمصلحة العامة، أو لمنع الاعتداء على مصالح المجالس المحلية الأخرى.

(346) تضمّن دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدّل بسنة 2019 العديد من الأحكام النازمة للإدارة المحلية، حيث جاءت تلك الأحكام في الفرع الثالث من الفصل الثاني من الدستور تحت عنوان: "الإدارة المحلية"، وذلك من المادة /175/ لغاية المادة /183/.

وبقراءة تحليلية دقيقة لنص المادة /181/ من الدستور المصري لسنة 2014 يُمكن صياغة عدّة نتائج فيما يختص بعلاقة السلطة المركزية مع مجالس الإدارة المحلية التي تمّ تشكيلها على مستوى كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية في مصر⁽³⁴⁷⁾.

ونولي فيما يأتي شرح هذه النتائج على النحو الآتي:

أولاً: نهائية قرارات المجالس المحلية

ويُقصد بذلك أنّ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية المشكّلة وفق أحكام الدستور والقوانين والأنظمة النافذة تُعد قرارات نهائية قابلة للتنفيذ، على أنّ تكون هذه القرارات متعلقة باختصاصات الأصلية المحدّدة لكل وحدة إدارية محلية.

وعليه، وبمفهوم المخالفة إذا أنيبت المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية بإدارة شأن من الشؤون القومية بشرط أنّ يكون هذا الشأن من اختصاص السلطة المركزية أصلاً، عندئذٍ يجوز لهذه الأخيرة مراقبة ومراجعة أي قرار يتخذه أي مجلس محلي بالنيابة عن السلطة المركزية التي تملك تقرير مدى مشروعية ومدى ملائمة ذلك القرار.

وحتى بالنسبة للقرارات التي تتخذها المجالس المحلية والمتعلقة باختصاصاتها الأصلية - موضوعياً ومكانياً - فيشترط كي تكون قرارات نهائية أنّ تكون متفقة مع قوانين الدولة وأنظمتها، وألا تلحق أضراراً بالمصلحة العامة أو بمصالح المجالس المحلية القائمة على إدارة وحدة إدارية محلية أخرى.

(347) تجدرُ الإشارة إلى أنّ الدستور المصري قسّم الدولة من الناحية الإدارية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي: المحافظات، المدن، المراكز، القرى. أي أنّ الدستور المصري أرسى التقسيم الرباعي لوحدات الإدارة المحلية، كما أكدّ المُشرع الدستوري المصري على مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية عند إنشاء أو إلغاء أو تعديل الحدود الإدارية للوحدات الإدارية. انظر: المادة /175/ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 وتعديلاته.

ثانياً: إرساء نظام العلاقة العمودية بين مجلس المحافظة وباقي المجالس الأخرى

جعل المُشرّع الدستوري المصري من مجلس المحافظة المجلس الرئاسي لباقي المجالس في المستوى الأدنى. حيث منح الدستور لمجلس المحافظة صلاحية الرقابة على مجالس المراكز والمدن والقرى⁽³⁴⁸⁾، بحيث يكون له تعطيل آثار القرارات التي تتخذها تلك المجالس في حال تبين له أن تلك القرارات تلحق أضراراً بالمصلحة العامة.

ولابدّ من التأكيد هنا على أنّ مصطلح المصلحة العامة من المصطلحات المرنة الفضفاضة، ومن ثمّ فمن المحتمل أن ترتكب مجالس المدن أو المراكز أو القرى مخالفات لقانون الإدارة المحلية، عندئذٍ يحق لمجلس المحافظة الفصل في الخلافات التي تنشأ بسبب تجاوز الاختصاصات المحددة قانوناً لكل مجلس من المجالس المذكورة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ قانون نظام الإدارة المحلية المصري، قد حدّد اختصاصات المجالس المحلية لكل من المحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والقرى⁽³⁴⁹⁾، وكذلك اختصاصات مكاتبها التنفيذية⁽³⁵⁰⁾ تقادياً لحدوث حالات التنازع على الاختصاص بصوريته الموضوعية والمكانية.

كما حدّدت المادة /131/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم /43/ علاقة السلطة المركزية بوحدة نظام الإدارة المحلية، وأكدت على أنّ الهدف من الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية يكمن في تحقيق التناسق والترابط بينهما بما يتفق مع أهداف السياسة العامة للدولة، وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية.

ثالثاً: علاقة مجلس المحافظة مع السلطة المركزية

تضمّن الدستور المصري لسنة 2014 وتعديلاته نصاً مهماً بخصوص تنظيم العلاقة بين مجلس المحافظة والسلطة المركزية فيما يختص بالاختصاصات والقرارات التي يتخذها المجلس والمحددة في قانون نظام

(348) المادة /180/ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 وتعديلاته.

(349) المواد /12-13-41-49-61-68/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم /43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

(350) المواد /33-46-57-65-74/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم /43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

الإدارة المحلية المصري⁽³⁵¹⁾، وهي قرارات تخضع لرقابة مجلس المحافظين⁽³⁵²⁾ الذي له أن يتأكد من مدى توافق هذه القرارات مع السياسة العامة والخطة العامة للدولة، ومن مدى تحقيق المحافظات للأهداف المقررة لها وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التي تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات⁽³⁵³⁾.

وتجنباً لأي اعتداء على الاستقلال الإداري والمالي الذي منحه المشرع للمحافظات، فقد ألزم الدستور إحالة الخلافات التي تقع بين مجالس المحافظات والسلطة المركزية إلى الجمعية العمومية لقراري الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، وذلك وفق ما ينظمه القانون⁽³⁵⁴⁾.

وتعليقاً على ذلك، يقيم الباحث هذا النص الدستوري بأنه من النصوص الجوهرية والمهمة التي تصب من حيث النتيجة في تقوية دعائم نظام الادارة المحلية، آخذاً في الحسبان حقيقة غاية في الأهمية مآلها أن تحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة يتطلب بالضرورة اعتماد نظام اللامركزية الإدارية ومنح المحليات اختصاصات أصلية تديرها وفق القوانين واللوائح.

ومع ذلك فإن أقلام الفقه المصري لا زالت تخط في كتاباتها حول تطوير منظومة الإدارة المحلية، إلا أن مصر لم تحظ حتى الآن باستراتيجية ناجحة لدعم هذه المنظومة، بل أكثر من ذلك يتم التعامل معها على هامش مجريات إدارة الدولة المركزية، لاسيما وأن التعديلات التي طرأت على نظام الإدارة المحلية لم تغير الشيء الكثير، وخاصة لجهة علاقة السلطة المركزية بالسلطات المحلية التي لازالت قائمة على فكرة عدم الانتقاص من المركزية⁽³⁵⁵⁾.

(351) المادة 180/ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 وتعديلاته.

(352) بالعودة إلى القانون رقم 50/ لسنة 1981 المعدل للمادة 5/ من القانون رقم 43/ لسنة 1979 نجد أن المشرع المصري استبدل بموجب المادة 1/ منه عبارة "مجلس المحافظين" بعبارة "المجلس الأعلى للحكم المحلي"، والذي يتشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية كل من الوزير المختص بالحكم المحلي والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات.

(353) المادة 133/ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979 وتعديلاته.

(354) المادة 181/ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 وتعديلاته.

(355) د. حجازي، محمود عثمان. (د. ت.). قانون الإدارة المحلية بين التعديل والتطوير. المجلة المصرية للتنمية والتخطيط. ص: 98. معهد التخطيط الإقليمي.

يُستنتج ممّا تقدّم أنّ الدستور المصري لسنة 2014 قد تضمّن أحكام تفسر على أنّها مداخل جيدة لتقوية نظام الإدارة المحلية، بعكس المُشرّع العادي وكذلك لوائح السلطة التنفيذية لم ترتق بعد إلى مستوى هذه المداخل.

وفي إطار صور الرقابة التي تُمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية في مصر يخلص الباحث إلى أنّها تأخذ أشكالاً عديدة أهمها:

1. الرقابة التشريعية: وهي رقابة تُمارس من خلال القوانين والقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية وعن رئيس الجمهورية أحياناً، والتي يكون محلها إمّا إعادة هيكليّة المحليّات أو إعادة هيكليّة مواردها المالية وآليات إنفاقها أو زيادة أو انقاص صلاحيات المجالس المحلية.

2. الرقابة الإدارية: والتي خصها المُشرّع بصور متعددة تتمثل بحق السلطة المركزية في الاعتراض على أعمال السلطات المحلية، وحققها في اشتراط الحصول على موافقتها المسبقة (الإذن) في بعض الحالات المحددة قانوناً، وكذلك حق الحلول لأداء العمل المحلي في بعض الحالات التي يبينها القانون، فضلاً احتفاظ السلطة المركزية بحقها في تعيين أعضاء المجالس المحلية وحلها أو إيقافها.

3. الرقابة القضائية: وهي بدورها تأخذ عدّة صور للرقابة على الوحدات المحلية سواء تعلق الأمر بالفصل في الطعون الانتخابية الخاصة بصحة العضوية في المجالس المحلية أو الطعن في قرارات لجان التقدير المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، وأخيراً الطعن في قرارات إسقاط العضوية أو سقوطها.

وبناءً على ما سبق عرضه يُمكن القول: إذا كانت الرقابة التشريعية والرقابة القضائية أمراً محتملاً، بحسبان أنّ المُشرّع هو المسؤول الأول والأخير عن تنظيم الشأن العام بما في ذلك الشأن العام المحلي لكونه ملتزماً بالمبادئ الدستورية والسياسة العامة التي تضعها الدولة، وبحسبان أنّ القضاء هو الملاذ الآمن الذي له الكلمة الفصل في حسم المنازعات - جميع المنازعات مهما كانت أطرافها - وإحقاق الحق وتطبيق القانون تطبيقاً سليماً. إلا أنّ الرقابة الإدارية فهي محل خطر، فمن غير المعقول أن يقوم المُشرّع العادي بالمساس

بمبدأ اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية الذي قرره الدستور⁽³⁵⁶⁾، وذلك من خلال الشطط في منح السلطة المركزية أدوات رقابية إدارية تصل إلى حد مصادرة مبدأ اللامركزية.

ولا أكثر دلالة على وضع وحالة المحليات في مصر ممّا قاله محافظ الدقهلية فخر الدين خالد بخصوص أداء المحليات حيث قال: "إنّ فروع السلطة التنفيذية الموجودة بالمحافظات ليست كلها خاضعة لسيطرة وإشراف الإدارة المحلية ولكن فقط تخضع لإشراف المحافظات فروع وزارات الخدمات (التربية والتعليم، الشؤون الصحية، الإسكان، الشؤون الاجتماعية... إلخ)، وباقي فروع الوزارات الموجودة بالمحافظة لا سيطرة للمحليات عليها، بل إنّه حتى بالنسبة لممارسة مهام السلطات التنفيذية على فروع وزارات الخدمات من الملاحظ عدم خضوع هذه السلطات كاملة لاختصاصات المحافظ والمحليات حيث يوزع الإشراف عليها بين المحليات (الإشراف الإداري) والإدارات المركزية (الإشراف الفني)، علماً بأنّ الدعم المالي الأكبر تحصل عليه من الوزارة المركزية، ومن ثمّ فإنّ مديريات الخدمات لا تشعر تقريباً بأيّ انتماء إلى المحليات، الأمر الذي يخلق ازدواجاً في الولاء على نحو يحد من سلطات المحافظ..."⁽³⁵⁷⁾.

وأمام هذا الواقع وتحقيقاً لإرادة المشرّع الدستوري المصري في تدعيم مبدأ اللامركزية الإدارية فإنّه من الضرورة بمكان أن يُصار إلى إصلاح علاقة الحكومة المركزية بالمحليات لصالح تحسين أداء المحليات وتنشيط عمل المجالسة المحلية.

ويتطلب هذا الإصلاح الإجراءات الآتية سواء من قبل المشرّع أو من قبل الحكومة المركزية:

1. توسيع اختصاصات المجالس المحلية.
2. تدعيم الاستقلال الإداري والمالي للمجالس المحلية.
3. الاستعاضة عن الدور الزجري للرقابة الإدارية بدور الداعم والمعاون للمجالس المحلية.

(356) المادة 176/ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 وتعديلاته.

(357) خالد، فخر الدين (محافظ الدقهلية). (1999). تعقيب منشور في الإدارة المحلية: الفرص والتحديات. عدد: 3. ص: 49.

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.

4. التأثر بالتجربة الفرنسية فيما يختص بالرقابة على أعمال السلطات المحلية، بحيث تحل الرقابة القضائية محل الرقابة الإدارية، وأن يُصار إلى إلغاء العلاقة العمودية بين وحدات الإدارة المحلية ومجالسها، والاستعاضة عنها بالعلاقة الأفقية.

5. أخيراً وليس آخراً من الضرورة بمكان البحث عن كيفية تدعيم المصادر الذاتية للموارد المالية المحلية، الأمر الذي يزيد من استقلال الوحدات المحلية وتعميق دورها في التنمية المحلية وإقامة مشروعات البنية الأساسية⁽³⁵⁸⁾.

وهكذا يتبين ممّا سبق أنّ مصر لم تطبق نظام الإدارة المحلية سواءً لا من حيث توسيع صلاحيات المجالس المحلية ولا من حيث تحجيم رقابة الحكومة المركزية، آخذة بالتجربة الفرنسية في بدايتها، التي تميّزت بوجود ممثل قوي للحكومة المركزية في المحافظات.

ولم يلحظ الباحث من خلال متابعته للتشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية أية توجهات إصلاحية جوهرية لصالح تدعيم مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية التي أعلنها الدستور المصري، بل لا تزال هنالك فجوة كبيرة بين حالة المحليّات وواقعها وبين نصوص الدستور.

فما هو الوضع في سورية؟

(358) تمّ استخلاص هذه المقترحات من خلال تحليل الباحث لمقالة د. عبد الوهاب، سمير. (1999). بعنوان: العلاقات المركزية والمحلية وتأثيرها على الوحدات المحلية. منشورة في الإدارة المحلية: الفرص والتحديات. عدد: 3. ص: 9 وما بعدها. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.

المطلب الثاني

التوجهات الإصلاحية للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية في سورية

تمّ تخصيص هذا المطلب لدراسة واقع المحليّات في سورية وذلك من زاوية الرقابة الرسمية التي تُمارسها السلطة المركزية على أشخاص الإدارة المحلية وعلى أعمالها وفق أحكام قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 مقارنة مع ما كان الحال عليه في ظل المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 1971، يلي ذلك الوقوف على توجهات الجمهورية العربية السورية الإصلاحية لنظام الإدارة المحلية سواءً التوجهات التشريعية المتعلقة بتدعيم مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية تنظيمياً أو تلك التوجهات المتعلقة بالعلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية بافتراضها المستوى الإداري الذي أناط به المُشرّع الدستوري والعادي إدارة الشؤون المحلية لكل وحدة إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية. وهذا ما سنتناول تفصيله وفق الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: واقع المجالس المحلية من زاوية العلاقة مع السلطة المركزية

الفرع الثاني: التوجهات الإصلاحية لإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية

الفرع الأول

واقع المجالس المحلية من زاوية العلاقة مع السلطة المركزية

بداية لبدء من التتويه إلى أن الإدارة المحلية في سورية مرّت بعدة مراحل تاريخية، وكان لكل مرحلة من المراحل خصوصيتها⁽³⁵⁹⁾. إلا أن العرض سيقصر على شرح حالة وحدات الإدارة المحلية في ظل الدستور السوري الصادر بالمرسوم رقم /208/ لعام 1973، وقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 1971 مقارنة مع واقعها في ظل دستور 2012 وقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011. وهذا سيكون على النحو الآتي:

أولاً: الإدارة المحلية في ظل دستور 1973 وقانون الإدارة المحلية رقم /15/ لعام 1971

تضمن الدستور السوري الدائم لعام 1973 مادتين تخص مجالس الشعب المحلية في الفصل الثاني من الدستور الدائم الموسوم بـ السلطة التنفيذية، وبصورة أكثر تحديد في المادتين /129 و/130 منه. ولم يرد في الدستور أية حكم يشير إلى مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، بل اكتفى المشرع الدستوري بالإشارة إلى تقسيم إقليم الجمهورية العربية السورية إلى وحدات إدارية، على أن يقوم المشرع العادي بتنظيم آلية تشكيل المجالس المحلية وتنظيم اختصاصاتها وعلاقتها مع السلطة المركزية. وبالفعل صدر قانون الإدارة المحلية رقم /15/ لعام 1971 وعدّ المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية جزء لا يتجزأ من الجهاز الإداري العام في الدولة⁽³⁶⁰⁾، الأمر الذي يعني خضوع قرارات المجالس المحلية إلى توجيهات ورقابة الدولة المركزية وأن لا تخرج عن نطاق سياستها العامة.

وقد كان للإدارة المحلية التي أرادتها الدولة في ظل الدستور الدائم لعام 1973 منطلقات وفلسفة مشتقة من المنطلقات والفكر التنظيمي لدول المعسكر الاشتراكي، والدليل على تلك المنطلقات الأساسية لقانون الإدارة

(359) للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع انظر: د. طلبة، عبدالله. الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 147.

(360) المادة /181/ الفقرة ب/ من قانون الإدارة المحلية رقم /15/ لعام 1971 وتعديلاته.

المحلية اعتماد مبدأ المركزية الديمقراطية الذي يعني فيما يعنيه ضرورة إشراف المجالس المحلية الأعلى على المجالس الأدنى، بل وتبعية المجالس الأدنى للمجالس الأعلى⁽³⁶¹⁾.

وقد تأكّد ذلك من خلال العلاقة الوطيدة بين المنظمات الشعبية ووحدات الإدارة المحلية، حيث أعطى القانون الحق لقيادات تلك المنظمات نقد المجالس المحلية من خلال إبداء الملاحظات والآراء.

وانطلاقاً من الظروف التي تَمُرُّ بها سورية في تلك الفترة، فقد اعتمد المشرّع مبدأ التطبيق التدريجي لقانون الإدارة المحلية⁽³⁶²⁾، بحيث يقوم مجلس الوزراء بوضع برامج لتنفيذ أحكام القانون وخاصة المتعلقة بتشكيل المجالس المحلية بطريقة الانتخاب.

حيث طبق القانون في مرحلته الأولى على المحافظات، على أن تبقى المدن والبلدان والقرى والوحدات الريفية خاضعة لأحكام القوانين السابقة، وأن تدار شؤونها تحت إشراف وزارة الشؤون البلدية والقروية التي كانت قائمة قبل إحداث وزارة الإدارة المحلية⁽³⁶³⁾.

أمّا فيما يختص بموضوع العلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، فقد قامت على مبادئ عدّة أبرزها:

1. مبدأ تبعية المجالس المحلية الأدنى للمجالس الأعلى: أي إنّ العلاقة بين المجالس المحلية كانت علاقة رأسيّة وليست أفقية، الأمر الذي يكيف من الناحية القانونية على عدم تجسيد الاستقلال الإداري والمالي لجميع وحدات الإدارة المحلية إلا نظرياً.

2. تجسدت تبعية المجالس المحلية إلى السلطة المركزية من زاوية أخرى، حيث مارست السلطة المركزية دوراً في إدارة المجالس المحلية من خلال ترؤس المحافظ لمجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي، الأمر الذي يُعد إرساءً وتجسيماً للإدارة المركزية وهيمنتها على الوحدات المحلية.

(361) انظر: د. طلبة، عبدالله. (2010). مبادئ القانون الإداري. ج: 1. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق. ص: 226 وما بعدها.

(362) المادة /105/ من قانون الإدارة المحلية رقم /15/ لعام 1971 وتعديلاته.

(363) تمّ إحداث وزارة الإدارة المحلية بموجب المرسوم رقم /1903/ تاريخ 1971/8/14 وتأكّد إحداثها بالمرسوم التشريعي رقم /69/ لعام 1973 الذي أدخل بعض التعديلات على مرسوم الإحداث الأول.

3. بصرف النظر عن العلاقة الرأسية بين المجالس المحلية وترجع مجلس المحافظة على قمة هذه المجالس وخضوع قرارات باقي المجالس للإقرار من مجلس المحافظة - ما عدا مجالس مدن مراكز المحافظات -، فقد منح المُشرِّع مجلس الوزراء الحق بالإيعاز بإلغاء أي قرار تتخذه المجالس المحلية إذا لم يتفق مع القوانين والأنظمة، أو مع السياسة العامة للدولة، وله الحق في إلغاء تلك القرارات ابتداءً.

وهكذا تبدو هيمنة السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية سواءً لجهة ترأس مجلس المحافظة - المجلس المحلي الأعلى في علاقته مع المجالس التي تتولى إدارة وحدات الإدارة المحلية التابعة لها - من قبل المحافظ الذي يعين بمرسوم من رئيس الجمهورية، ولجهة أحقية مجلس الوزراء في إلغاء أي قرار تتخذه المجالس المحلية في حال عدم توافقه مع القوانين أو مع السياسة العامة للدولة.

ويعني ذلك من الناحية القانونية أنَّ مجلس الوزراء - بافتراضه الهيئة الإدارية التنفيذية العليا في الدولة - يمارس رقابة مشروعيه ورقابة ملاءمة على أعمال المجالس المحلية، الأمر الذي يعني إهدار الاستقلال الإداري والمالي الذي يفترض أنَّ تتمتع به وحدات الإدارة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية.

ويرى الفقه الإداري في سورية أنَّ تجربة سورية في الإدارة المحلية كانت تجربة حديثة قياساً على التغييرات السياسية والاقتصادية التي جاء بها الدستور السوري الدائم لعام 1973.

ومع ذلك فقد رصد هذا الفقه عدّة صعوبات واجهت - وبرأينا لا تزال تواجه - تجربة الإدارة المحلية إنْ كان ذلك فيما يختص بالعنصر البشري الذي يمثل الناخبين في الوحدات الإدارية أو فيما يختص بالإمكانات المادية والمالية لوحدات الإدارة المحلية، ناهيك عن مشكلة التطبيق التدريجي لقانون الإدارة المحلية، الأمر الذي نجم عنه تطبيق عدّة قوانين مختلفة تنظم عمل وحدات الإدارة المحلية منها: قانون البلديات رقم /172/ لعام 1956، وقانون مجالس الأحياء والقرى رقم /215/ لعام 1956، وقانون التنظيمات الإدارية رقم /496/ لعام

1957 إضافة إلى القانون رقم 15/ لعام 1971 الذي طبق في حينه جزئياً على بعض الوحدات دون غيرها⁽³⁶⁴⁾.

ومع التسليم بحقيقة تلك الصعوبات، إلا أنَّ بعضها كان إدارياً وبعضها الآخر كان يعود لأسباب موضوعية.

ومن الأسباب الموضوعية نذكر حالة الصعوبات المادية التي عانت منها وحدات الإدارة المحلية، حيث كانت جل إيرادات الدولة مخصصة لإنشاء المشاريع الكبرى تنفيذاً لخطة الدولة المركزية، أمّا ما يتعلق بضعف كفاءة العناصر البشرية العاملة في نطاق الإدارة المحلية، فذلك يعود إلى ضعف مستوى الكوادر العاملة في الإدارة العامة، كما يعود بتقدير الباحث إلى عدم إيمان السلطة المركزية بتجربة الإدارة المحلية - على مستوى الوزراء أو المحافظين -، ناهيك عن انخفاض المستوى الثقافي لأعضاء المجالس المحلية الذين تمّ انتخابهم لعضوية تلك المجالس في الدورات الانتخابية الأولى من تطبيق القانون⁽³⁶⁵⁾.

وحتى مع بدء تطبيق قانون الإدارة المحلية على جميع وحدات الإدارة المحلية، لم يتغير الوضع كثيراً، الأمر الذي نجم عنه تفاوت في التنمية، حيث رجحت مشاريع العاصمة والمدن الكبرى على مشروعات التنمية المحلية على مستوى الوحدات الريفية، ما أدى إلى الإخفاق في تحقيق التنمية المتوازنة.

لذا يطرح التساؤل التالي: ماذا عن واقع الإدارة المحلية في سورية في ظل الدستور الجديد لعام

2012 وقانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011؟

هذا ما سيتم عرضه في الفقرة ثانياً.

(364) د. طلبة، عبدالله. مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 247. وانظر بذات المعنى: د. البحري، حسن مصطفى، ود.

نحيلي، سعيد عبد الواحد. الإدارة المحلية. مرجع سابق. ص: 303.

(365) د. طلبة، عبدالله. نفس المرجع. ص: 249.

ثانياً: الإدارة المحلية في ظل دستور 2012 وقانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011

عاشت سورية مرحلة سياسية جديدة بدأت فعلياً مع دستور الجمهورية العربية السورية الجديد في عام

2012.

بيد أن الدستور الجديد لم يتضمن أحكاماً تفصيلية تخص الإدارة المحلية، بل اكتفى المُشرع الدستوري بمادتين دستوريتين في الفصل الثالث المخصص للسلطة التنفيذية، وخص مجالس الإدارة المحلية بمادتين اثنتين هما: المادة 130/ والمادة 131/.

إلا أن الجديد في دستور 2012 مقارنة مع دستور 1973 أنه أرسى مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات حيث نصّت الفقرة 1/ من المادة 131/ من الدستور على أنه: "يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويُبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية، واختصاصاتها، وإيراداتها المالية، والرقابة على أعمالها، كما يُبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها أو انتخابهم، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات، رؤساء المصالح فيها".

وقد تناول بعض الفقه الإداري⁽³⁶⁶⁾ في سورية هذا النص الدستوري بأنه قدم ضمانات دستورية مباشرة للإدارة المحلية مضمونها قيام التنظيم الإداري في سورية على أساس وجود سلطات إدارية لامركزية لها اختصاصاتها الإدارية الأصلية، بحيث تتولى هذه السلطات اختصاصاتها بصورة مستقلة عن توجيهات وتدخل السلطة المركزية، إلا بالقدر الذي يجيزه المُشرع لسلطات الرقابة لجهة التحقق من تقيّد تلك السلطات بقوانين الدولة وأنظمتها وسياساتها العامة.

ويُستفاد من الضمانة الدستورية لمبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات الذي يفترض أن يقوم عليه تنظيم وحدات الإدارة المحلية، أن تُمارس هذه الوحدات صلاحيات واسعة تدعم من وجودها جنباً إلى جنب مع السلطة المركزية بكل مكوناته، ومن بين هذه الصلاحيات حقها في إصدار اللوائح والأنظمة المحلية، وحقها في امتلاك موازنة محلية، وحقها في التخطيط والتنمية المحلية، على أن تُمارس هذه الصلاحيات في معرض قيام وحدات

(366) د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 259.

الإدارة المحلية بإدارة الشؤون التي خصها بها المُشرّع بافتراضها اختصاصات أصلية، وليست اختصاصات مفوضة من قبل السلطة المركزية.

ويرى الباحث أنّ التغييرات الدستورية التي جاء بها دستور عام 2012 فيما يختص بالإدارة المحلية إنّما هي تغييرات جوهرية ومتجهة بالطريق الصحيح نحو تدعيم مبدأ اللامركزية الإدارية، ومن المفترض أنّ يوازئها تطبيق سليم سواءً من خلال تشريع الإدارة المحلية أو من خلال قرارات السلطة التنفيذية، وخاصة فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية. ولكن هل حدث ذلك فعلاً؟

للإجابة على هذا التساؤل لابدّ من عرض الأحكام التشريعية الخاصة بالعلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية.

وقد أحالت المادة /131/ الفقرة /1/ من الدستور السوري لعام 2012 إلى المُشرّع العادي كي يتولى تنظيم علاقة وحدات الإدارة المحلية بالسلطة المركزية والرقابة على أعمالها على أن يكون هذا التنظيم مطبوعاً بمبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات المعلن عنه دستورياً.

وفيما يأتي سيقوم الباحث بعرض أبرز التطبيقات القانونية التي أنشأها المُشرّع السوري في القانون /107/ لعام 2011 تعبيراً عن علاقة السلطة المركزية بمجالس الإدارة المحلية وبيان مضمون ووسائل الرقابة على أعمالها. وذلك وفق الآتي:

1. حتمية العلاقة بين المجالس المحلية والسلطة المركزية

نصّت المادة /113/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 على أنّه: "تخضع المجالس المحلية ومهامها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفق أحكام هذا القانون".

وبقراءة متأنية لهذا النص نخلص إلى أنّ المُشرّع السوري لم يخرج عن غيره زيادةً أو نقصاناً عندما

أخضع المجالس المحلية - السلطة التقريرية في وحدات الإدارة المحلية -، ومكاتبها التنفيذية - السلطة التنفيذية

في وحدات الإدارة المحلية - إلى رقابة أجهزة السلطة المركزية المحددة في القانون⁽³⁶⁷⁾، مقررًا بذلك أنَّ اللامركزية الإدارية لا تعني الاستقلال والانفصال عن الجسم الإداري للدولة، بل هي جزء من السلطة التنفيذية، إلا أنَّها جزء يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، ولا يخضع لمبدأ التسلسل الإداري الذي يحكم العلاقة بين عناصر السلطة المركزية⁽³⁶⁸⁾.

بيد أنَّ الأحكام القانونية التي تحدثت عن الرقابة لم ترد في التشريع بصورة منهجية، بل اختلطت فيما بينها، حيث نصَّت المادة /114/ الفقرة /1/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ على أنَّ: "ترسل قرارات مجلس المحافظة وقرارات مجالس مدن مراكز المحافظات المتعلقة بوضع الخطط والبرامج والأنظمة إلى وزير الإدارة المحلية والوزير المختص خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها".

بينما أوجبت الفقرة /2/ من ذات المادة على المجالس المحلية الأخرى (مجلس المدينة، مجلس البلدة، مجلس البلدية) إرسال القرارات الصادرة عنها بهذا الشأن إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام من صدورها. وهذا ينطبق بطبيعة الحال على قرارات المكتب التنفيذي التي يتخذها بالنيابة عن المجلس المحلي ذو الصلة خارج انعقاد دوراته باعتبار أنَّ المُشرِّع السوري قد خول المكاتب التنفيذية أنَّ تُمارس اختصاصات المجالس المحلية خارج دورات انعقادها⁽³⁶⁹⁾.

(367) بالعودة لنص المادة /114/ وبخاصة الفقرتين /1-2/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 يُستنتج أنَّ أجهزة الرقابة الإدارية كما حدَّدها المُشرِّع السوري هي:

1. وزير الإدارة المحلية.

2. الوزير المختص.

3. المحافظ.

(368) د. قباني، خالد. اللامركزية الإدارية ومسألة تطبيقها في لبنان. مرجع سابق. ص: 51.

(369) المادة /114/ الفقرة /3/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

والجدير بالذكر في هذا الصدد أنَّ إيداع القرارات السابقة إلى الجهة الرقابية المختصة ليس الغرض منه مجرد تزويد السلطة الرقابية بتلك الخطط والبرامج والأنظمة على سبيل الحصر، وإنَّما من أجل التثبيت والتأكد من حسن تنفيذ البرامج والخطط الموضوعة لكل مرفق⁽³⁷⁰⁾.

ولجهة الصلاحيات التي خولها القانون لوزير الإدارة المحلية والوزير المختص تجاه القرارات المرسلة إلى كل منهما، فقد جاء نص الفقرة 1/ من المادة 117/ من القانون رقم 107/ على تقنينها، حيث يجوز لأي منهما الاعتراض على قرارات السلطات المحلية بطلب إلغائها أو تعديلها خلال خمسة عشر يوماً في حال تعارضها مع قوانين الدولة وأنظمتها، وفي حال إصرار المجلس الذي أصدرها على قراره في أول جلسة له بعد اعتراض وزير الإدارة المحلية أو الوزير المختص، جاز رفع الأمر إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة، ويكون رأي مجلس الدولة نهائياً وملزماً.

وبهذا النص بدأت تظهر ملامح تدخل مجلس الدولة في قرارات مجالس المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات، خلافاً لما كان عليه العمل في ظل القانون رقم 15/ لعام 1971.

غير أنَّ رقابة القسم الاستشاري في مجلس الدولة مقتصرة على قرارات مجالس المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات، أمَّا قرارات مجالس المدن الأخرى - من غير مدن مراكز المحافظات - وقرارات البلدان والبلديات فترسل إلى المحافظ، حيث يُمكن له الاعتراض عليها وطلب إلغائها أو تعديلها خلال خمسة عشر يوماً إذا رأى أنَّ هذه القرارات لا تتفق مع القوانين والأنظمة العامة أو جاءت مخالفة لسياستها وخططها⁽³⁷¹⁾، على أنَّه في حال إصرار تلك المجالس على قراراتها يرفع الأمر إلى وزير الإدارة المحلية، ويكون قراره مبرماً.

(370) علي، إبراهيم عدنان. علاقة السلطة المركزية بالمحليّات في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص: 315.

(371) بالنسبة لوسيلة الرقابة التي خولها القانون للسلطات الرقابية هي تسطير كتاب خطي من قبلها إلى المجلس المحلي الذي أصدر القرار يتضمن الإشارة إلى وجه المخالفة ومن ثمَّ الطلب إلى المجلس إمَّا إلغاء القرار أو تعديله حسب الحال دون أن يكون لهذه السلطة إمكانية الحلول محل المجلس المحلي في اتخاذ القرار بالنيابة عنه. د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 328.

ويرى الباحث أنَّ هذا النص يدل دلالة واضحة على هيمنة سلطة الرقابة المركزية ممثلة بالمحافظ وبوزير الإدارة المحلية على المجالس المحلية للوحدات الإدارية التابعة جغرافياً لمحافظة ما، على الرغم من أنَّ المُشرِّع منح هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية أسوة بالمحافظات ومدن مراكز المحافظات، لذا كان من الأجدي أنَّ يكون القرار النهائي بيد الجمعية العمومية في القسم الاستشاري لمجلس الدولة أسوة فيما يتعلق بقرارات مجلس المحافظة أو قرارات مجالس مدن مراكز المحافظات.

كما إنَّ الأخذ بهذا المقترح سيكون دليلاً على عدم اعتماد العلاقة الرأسية بين المجالس المحلية في كافة المستويات، بحسبان أنَّ هذه العلاقة كانت سائدة في ظل دستور عام 1973 وقانون الإدارة المحلية رقم 15/ لعام 1971 الذي اعتمد في الرقابة على مبدأ المركزية الديمقراطية⁽³⁷²⁾.

وممَّا لا شكَّ فيه أنَّ الرقابة التي يُمارسها وزير الإدارة المحلية والوزير المختص والمحافظ هي رقابة مسبقة، ينجم عنها من حيث النتيجة تعليق نفاذ قرارات المجالس على موافقة السلطة الرقابية.

والدليل على ذلك نص الفقرة 3/ من المادة 117/ التي نصَّت على أنَّه: "يوقف تنفيذ القرارات التي يعترض عليها وفقاً لأحكام هذا القانون إلى حين البت في الاعتراض من قبل المرجع المختص". والمرجع المختص هو (الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة أو وزير الإدارة المحلية).

وفي حال إلغاء القرارات المعترض عليها يكون للإلغاء أثر فوري، ولا يجوز التمسك بالحقوق المكتسبة على أساسها بدءاً من تاريخ إلغائها⁽³⁷³⁾.

وينبغي التنويه بأنَّ كافة القرارات الصادرة عن المجالس المحلية في سورية الأصل فيها أنَّ جميعها نافذة بمجرد صدورها⁽³⁷⁴⁾، أي لا تخضع لرقابة مسبقة، وإنَّما تخضع فقط لرقابة لاحقة لناحية اتفاقها مع القوانين والأنظمة النافذة، باستثناء القرارات المنوه عنها في المادة 114/ من قانون الإدارة المحلية والتي تتعلق بوضع

(372) د. طلبة، عبدالله. مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق. ص: 225.

(373) الفقرة 4/ من المادة 117/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(374) الفقرة 3/ من المادة 117/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

الخطط والبرامج التنموية والأنظمة، فهذه القرارات لا تنتج مفاعيلها القانونية ما لم يتم التصديق عليها من قبل الجهة الرقابية المختصة.

لكن السؤال: هل قيد المُشرّع الجهة المختصة بممارسة الرقابة بمدة معينة تلتزم خلالها بالتصديق على هذه القرارات؟

بقراءة خاطفة لقانون الإدارة المحلية رقم /107/ وبخاصة المادة /117/ الفقرة /1/ يرى الباحث أنَّ القانون ألزم الجهة المكلفة بممارسة الرقابة بفحص القرارات المرسلة إليها لناحية مشروعيتها، وحدد لها مدة الاعتراض عليها إذا رأت أنَّها غير مشروعة، بيد أنَّه سكت عن مسألة إلزامها بإطار زمني يوجب التصديق عليها، ويُبيّن فيما إذا كانت هذه القرارات تُعد نافذة بذاتها أم لا في حال عدم البت بأمرها خلال المدة المحددة. أضف إلى ذلك فإنَّ المُشرّع السوري لم يتعرض أيضاً ولو بالحد الأدنى لوسيلة الحلول محل الوحدات في حال تقاعسها عن إنجاز اختصاصاتها.

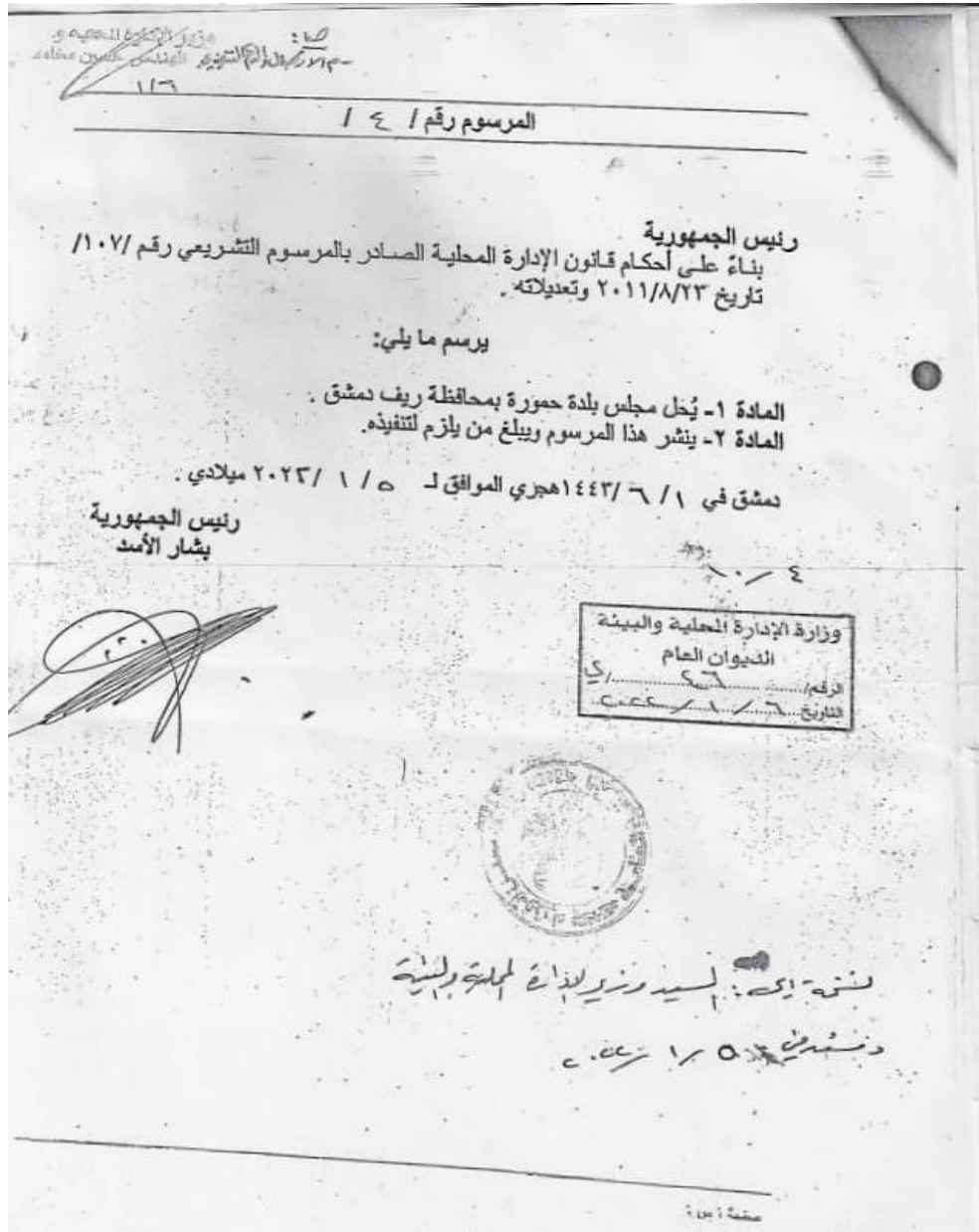
وأما فيما يتعلق بمظاهر الرقابة على أشخاص الإدارة المحلية، فقد منح المُشرّع رئيس الجمهورية صلاحية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها⁽³⁷⁵⁾، وفي هذه الحالة (أي حل المجلس) يستمر المكتب التنفيذي للمجلس المنحل بالقيام بأعماله، ويتولى اختصاصات المجلس إضافة إلى ذلك حتى يتم انتخاب مجلس جديد⁽³⁷⁶⁾.

وقد جاء من تطبيقات هذه الصلاحية التي يمارسها رئيس الجمهورية المرسوم ذي الرقم /4/ تاريخ 2022/1/5 القاضي بجل مجلس بلدة حمورة بمحافظة ريف دمشق.

وفيما يلي نص المرسوم رقم /4/:

(375) المادة /122/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(376) المادة /118/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.



وبقراءة تحليلية للمرسوم يجد الباحث أنَّ المُشرّع السوري لم يوضح أسباب حل المجلس المحلي

بشكل صريح بل ترك الأمر لتقدير السلطة المركزية.

وحول ذلك يرى الباحث أنَّ حق رئيس الجمهورية في حل المجالس المحلية إنَّما يستند إلى أحكام

المادة /96/ من الدستور السوري لعام 2012 التي حملت رئيس الجمهورية مسؤولية السهر على احترام

الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة، قياساً على حقه في حل

مجلس الشعب المنصوص عليه في المادة /111/ الفقرة /1/ من الدستور، إلا أنَّ الفرق بين الإجراءين يكمن

في ضرورة بيان أسباب حل مجلس الشعب، في حين أنَّ المُشرِّع في قانون الإدارة المحلية لم يقيد سلطة رئيس الجمهورية عند حل المجالس المحلية بتعليق قرار الحل، بل أجاز لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية بإجراء شامل⁽³⁷⁷⁾ دون أنْ يوجب تضمين قرار الحل لأسبابه.

وعلى هذا الأساس لم يخول المُشرِّع السوري أعضاء المجلس المنحل حق الطعن في شرعية قرار الحل أمام القضاء الإداري⁽³⁷⁸⁾.

أمَّا بالنسبة لتنظيم الرقابة بين المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية المنبثقة عنها فقد أحاطها المُشرِّع السوري بعناية كبيرة عندما أفرد تفاصيل أحكامها بمواد خاصة في قانون الإدارة المحلية رقم 107/، حيث نظمت المواد 115 و116/ أحكام الرقابة التي تُمارسها المجالس المحلية على مكاتبها التنفيذية. ومن الناحية العملية تُعد المكاتب التنفيذية مسؤولة أمام المجالس المحلية التابعة لها، إذ تملك هذه المجالس الحق في محاسبتها بالسؤال أو الاستجواب أو حتى حجب الثقة عن أعضائها المنتخبين (جماعياً أو إفرادياً) وذلك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين⁽³⁷⁹⁾. على أنْ يستثنى من حق المساءلة رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة (المحافظ) وذلك بوصفه معيناً من قبل السلطة المركزية⁽³⁸⁰⁾، وممثلاً عن جميع الوزارات التابعة لها⁽³⁸¹⁾.

(377) يذكر أنَّ المُشرِّع الدستوري المصري حظر وبنص صريح حل المجالس المحلية بإجراء إداري شامل، وأحال إلى القانون لبيان طريقة حل أي منها، وإعادة انتخابها. انظر: المادة 183/ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 وتعديلاته.

(378) د. طلبة، عبدالله، د. الحسين، محمد، ود. نوح، مهند. **المدخل إلى القانون الإداري**. مرجع سابق. ص: 238.

(379) المادة 115/ الفقرة 1/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(380) أكدت المادة 41/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته على أنه: "يكون في كل محافظة محافظ يعين ويعفى من منصبه بمرسوم ويعتبر من أعضاء السلطة التنفيذية".

(381) نصت المادة 39/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته على أنه: "يمثل المحافظ السلطة المركزية في المحافظة وهو عامل لجميع الوزارات".

فالمحافظ تجري مناقشته أمام المجلس المحلي في حالة التقصير عن أداء واجباته الوظيفية، ومن ثمّ يتم رفع الاقتراح بمحاسبته إلى السلطة المركزية المختصة⁽³⁸²⁾ مع مراعاة شرط الأكثرية المطلوبة.

وعن الشرط اللازم لنفاذ قرار حجب الثقة الصادر عن المجالس المحلية بحق أعضاء المكاتب التنفيذية فإنّه ونظراً لحساسية هكذا قرارات لجهة التأثير على مصلحة الأعضاء، فقد جعلها المُشرّع رهن الاعتماد من قبل وزير الإدارة المحلية⁽³⁸³⁾ الذي يمتلك بوصفه صاحب الصلاحية سلطة تقديرية في التصديق على قرار حجب الثقة أو رفضه⁽³⁸⁴⁾.

وبناءً عليه، إذا تم التصديق على قرار حجب الثقة فإنّه يعتبر نافذاً من تاريخ التصديق عليه، ويتعين على المجلس المحلي في هذه الحالة انتخاب مكتب تنفيذي جديد في حال كان القرار جماعياً، أو عضواً جديداً إذا كان قرار الحجب إفرادياً، وذلك في أول دورة انعقاد له تعقب نفاذ القرار⁽³⁸⁵⁾.

وحصل مؤخراً أن وافق وزير الإدارة المحلية والبيئة المهندس لمياء شكور بالقرار رقم /51/ ن تاريخ 2024/3/3 على حجب الثقة عن رئيس مجلس بلدة الغسانية بمحافظة حمص السيد (ت. و) بناءً على قرار مجلس البلدة رقم /2/ تاريخ 2024/1/22.

(382) غني عن البيان أنّ محاسبة المحافظ تكون أمام مجلس القضاء الأعلى الذي يختص بمحاكمته من الناحية المسلكية بعد إحالته إليه بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية، أمّا محاكمته من الناحية الجزائية فهي تقتصر على صدور قرار من المجلس الأعلى للقضاء يأمر به النيابة العامة بتحريك دعوى الحق العام ضد المحافظ، وفي كلا الحالتين يشترط أن يكون الجرم المسند إلى المحافظ ناشئ عن الإخلال بواجباته الوظيفية. أمّا إذا كان الجرم ليس له صلة بواجبات المحافظ الوظيفية فإنّه يسأل في هذه الحالة جزائياً عن أفعاله المخالفة لقانون أصول المحاكمات الجزائية، ويسأل مدنياً عن الأضرار التي تسبب بها للغير. انظر: المادة /56/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(383) نصّت المادة /115/ في الفقرة /3/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته على أنّه: "يكون قرار حجب الثقة نافذاً من تاريخ اعتماده من قبل السلطة صاحبة الصلاحية وفق أحكام هذا القانون".

(384) يراجع: الفقرة /1/ من /المادة /116/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(385) المادة /115/ الفقرة /4/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

أمّا إذا رفض الوزير التصديق على قرار حجب الثقة، فإنّه يعاد القرار إلى المجلس الذي أصدره، وفي حال أصر المجلس على قراره، وأصر الوزير على رفضه، عندئذ يرفع النزاع إلى القسم الاستشاري في مجلس الدولة (الجمعية العمومية) للبت في النزاع القائم بين السلطتين⁽³⁸⁶⁾.

وبناءً على ما تقدّم يستنتج الباحث أنّ الرقابة الإدارية التي تحكم تنظيم العلاقة بين المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية إنّما هي رقابة ذات طبيعة مزدوجة، إذ أنّه بينما تُمارس المجالس المحلية رقابتها على أعضاء المكاتب التنفيذية التي تتبع لها مباشرة، فإنّ قراراتها التي تتخذها بشأن حجب الثقة عن الأعضاء تخضع بدورها لرقابة السلطة المركزية عبر وسيلة التصديق.

من ناحية أخرى، يضاف إلى ما تقدّم بيانه من أدوات الرقابة على أشخاص الإدارة المحلية في سورية ما تمتلكه السلطة الرقابية من صلاحية تعيين أعضاء المجالس المحلية كالصلاحية التي يمتلكها رئيس الجمهورية في تعيين المحافظ بموجب مرسوم جمهوري⁽³⁸⁷⁾. وكذلك حقها في إلغاء عضوية عضو المجلس المحلي على أنّ يصدر هكذا قرار من قبل المجلس المحلي حسب الحالات والشروط التي حدّدها قانون الإدارة المحلية السوري، حيث اشترط القانون أنّ يتخذ قرار إلغاء العضوية بحضور الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس، وبموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين⁽³⁸⁸⁾. وفي هذه الحالة يحل محل العضو الذي شغرت عضويته من يليه في عدد الأصوات من قطعه، إلا إذا قررت السلطة المختصة الدعوة إلى انتخاب عضو محلي بديل⁽³⁸⁹⁾.

ولأجل تدعيم النصوص النظرية بما يتعلق بإلغاء العضوية يأتي الباحث على مثال تطبيقي يتمثل بالقرار رقم /50/ ن تاريخ 2024/2/29 الذي نصّ على إلغاء عضوية السيد (ي.ا) من القطاع (ب) من مجلس بلدة حفير الفوقا بمحافظة ريف دمشق بسبب الغياب المتكرر ثلاث دورات متتالية دون مبرر قانوني.

(386) المادة /116/ الفقرة /2/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(387) من تطبيقات وسيلة التعيين صدر بناءً على أحكام قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته وبخاصة المادة /39/ منه مرسوم جمهوري يحمل الرقم /202/ تاريخ 2022/7/20 يقضي بتعيين السيد الدكتور (م. ز) محافظاً لمحافظة حماة.

(388) المادة /124/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(389) المادة /125/ الفقرة /2/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.



الجمهورية العربية السورية
وزارة الإدارة المحلية والبيئة

قرار رقم ١٥٠٠

وزارة الإدارة المحلية والبيئة

- بناءً على أحكام قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧/٢٠١١ تاريخ ٢٠١١/٨/٢٢ وتعديلاته.

- وعلى أحكام القانون رقم ١٨/٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/٣١.

- وعلى المرسوم رقم ٣١٢/٢٠٢٣ تاريخ ٢٠٢٣/١٢/١٣.

- وعلى كتاب محافظ ريف دمشق رقم ١/٢٠٢٤ تاريخ ٢٠٢٣/٧/٢٢، المرفق به قرار مجلس بلدة حفير النواقر رقم ٣/٢٠٢٤ تاريخ ٢٠٢٤/٧/١٠.

تقرر ما يلي:

مسألة ١- تلغى عضوية السيد يحيى علي الصلي من القطاع ب/ب من مجلس بلدة حفير النواقر بمحافظة ريف دمشق بسبب تشييه عن اجتماعات المجلس لأكثر من ثلاث دورات متتالية غياباً غير مبرر.

مسألة ٢- تحل السيدة فاطمة حسين النجار عضواً في القطاع ب/ب في مجلس بلدة حفير النواقر بمحافظة ريف دمشق بدلاً منه.

مسألة ٣- ينشر هذا القرار ويبلغ من يلزم لتنفيذه.

دمشق في ١٤٤٥/١٠/٢٩ الموافق ٢٠٢٤/١٠/٢٩ م

وزير الإدارة المحلية والبيئة
المهندسة لمياء شكور

الرقم: ١٥٠٠/٢٠٢٤
التاريخ: ٢٠٢٤/١٠/٢٩ م

نسبة إلى
وزارة محلية: رجم نشر
محافظ ريف دمشق: لتنفيذ وإجراء المنشور
محافظ ريف دمشق

وبالتدقيق القانوني لهذا القرار، وبعد الرجوع لمتن القانون /107/ لعام 2011 يجد الباحث بأنّ المُشرّع السوري حدّد على سبيل الحصر بصراحة المادة /123/ الحالات التي ينبغي توافرها لترتيب المفاعيل القانونية لشغور العضوية بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية⁽³⁹⁰⁾، ومنها الحالة التي استدعت إلغاء العضوية في القرار المذكور.

(390) حدّد قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته الحالات التي تستوجب إلغاء العضوية بحالتين، وهي:

1. إذا تقدم مجموعة من المواطنين عن طريق ممثليهم في المجلس بشكوى ضد عضو المجلس المحلي تثبت ارتكابه مخالفات قانونية أو انحرافه عن تحقيق السياسة العامة نحو تحقيق المكاسب الشخصية.
2. إذا تغيب العضو عن حضور دورات انعقاد المجلس ثلاث دورات متتالية دون مبرر مشروع باستثناء غيابه في حال أداء الخدمة الإلزامية أو الاحتياطية.

هذا وعلى الرغم من تقنين الحالات والشروط التي تستوجب إلغاء العضوية على النحو الموضح سابقاً، تجدر الإشارة إلى أنَّ المُشرِّع السوري أوجد بنص المادة /124/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 ضمانات أخرى تتيح للعضو إبداء الدفاع عن نفسه بغرض حماية حقه المكتسب، إذ يُمكن للعضو الذي صدر بحقه قراراً بإلغاء عضويته التظلم من هذا القرار أمام مجلس الوزراء بالنسبة لأعضاء مجلس المحافظة وأعضاء مجلس مدينة مركز المحافظة، وأمام وزير الإدارة المحلية بالنسبة لبقية المجالس الأخرى، مع التسليم بأنَّ القرارات الصادرة عن هذه الجهات الرقابية تُعد قرارات مبرمة.

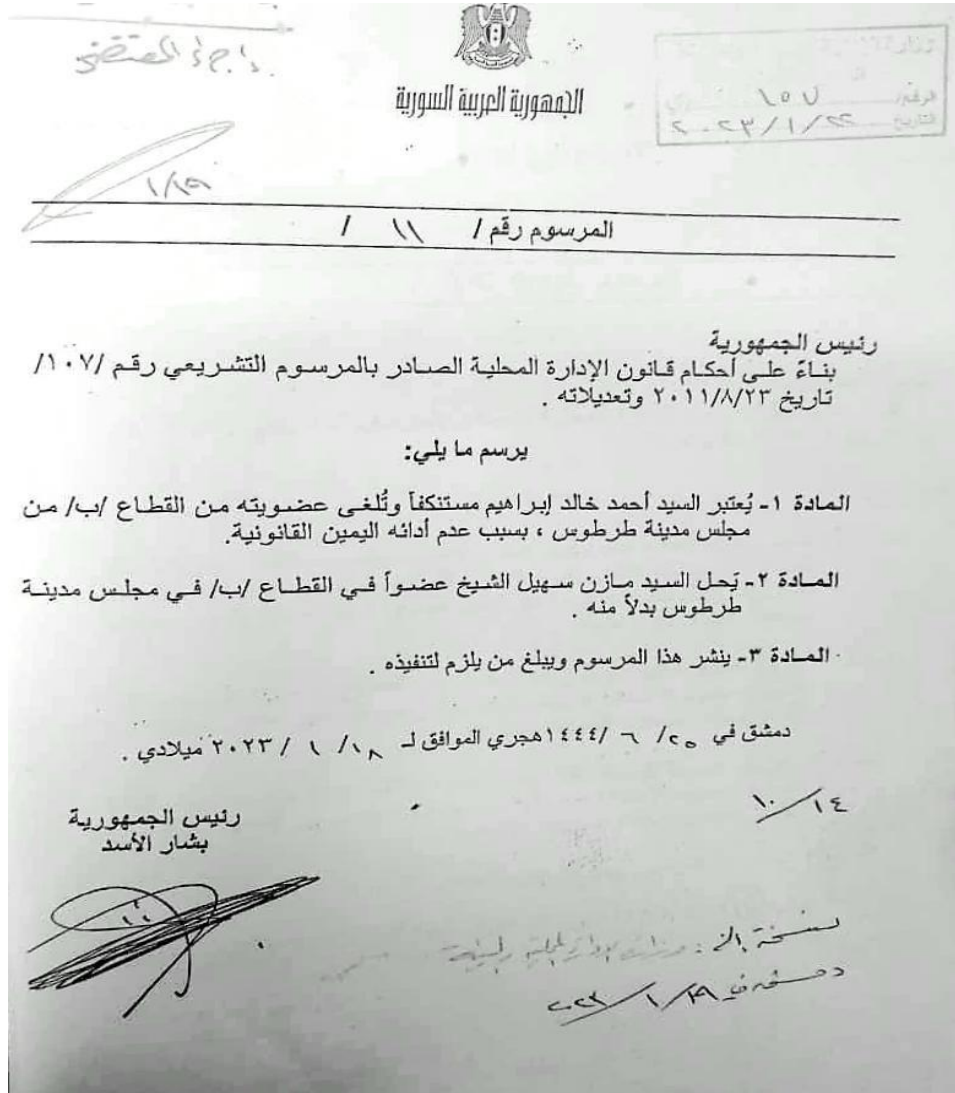
وبالمقابل ألقى المُشرِّع السوري على عاتق الفائزون بعضوية المجالس المحلية واجب أداء اليمين القانونية عند مباشرة أعمالهم⁽³⁹¹⁾، حيث نصَّ على عدم جواز الاشتراك في أعمال المجلس المحلي قبل أداء اليمين القانونية، بحيث إذا لم يؤدِّ الفائز اليمين خلال خمسة عشر يوماً يُعد مستكفاً ويحل محله من يليه بعدد الأصوات ضمن قطاعه⁽³⁹²⁾. وتجرُّ الإشارة هنا بأنَّ المُشرِّع سكت عن تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الاستكاف.

ومن حيث أنَّه يبدو للباحث من الناحية العملية أنَّ يفوز أحد المرشحين بعضوية أحد المجالس المحلية، إلا أنَّه لم يقم بأداء اليمين القانونية، فيصدر بذلك مرسوماً بعده مستكفاً ويلغي عضويته، وهي حالة شائكة تستوجب الوقوف عندها لمعرفة التكييف القانوني السليم لهكذا مسألة، فهل نحن أمام حالة استكاف طبيعية بسبب عدم أداء اليمين القانونية، أم حالة استثنائية تستوجب إلغاء العضوية بمرسوم؟

وبغية الإجابة عن هكذا حالة في ضوء التطبيق العملي يستعرض الباحث المرسوم رقم /11/ المؤرخ بـ 2023/1/18 والذي اعتبر السيد (أ. إ) مستكفاً وتلغى عضويته من القطاع (ب) من مجلس مدينة طرطوس بسبب عدم أدائه اليمين القانونية.

(391) المادة /18/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(392) المادة /19/ الفقرة /3/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.



وبقراءة تحليلية لهذا المرسوم يعتقد الباحث بأن السلطة المركزية قد رتبت مفاعيل تخلف الفائز عن أداء اليمين القانونية قياساً على تخلف عضو المجلس المحلي عن حضور ثلاث دورات متتالية بحسبان أن تخلف كلاهما سيؤثر على سير المجلس وبالتالي تعطيله عن مباشرة عمله الأمر الذي يسبب خللاً في السير المنتظم للمرافق أو السلطات العامة، لهذا تدخل رئيس الجمهورية وألغى عضوية السيد (أ. إ) بمرسوم بالاستناد إلى الصلاحيات الدستورية التي يمتلكها طبقاً للمادة /96/ من الدستور النافذ لعام 2012 بما يضمن الحفاظ على السير المنتظم للمرافق العامة.

وقبل الختام لابدّ من التذكير بحالة أخرى كانت قد فرضتها الظروف الاستثنائية التي مرّت بها الدولة السورية، حيث أنّه بتاريخ 2017/8/17 صدر المرسوم التشريعي رقم /26/ القاضي بجواز إعفاء رئيس مجلس محلي أو إعفاء عضو مكتب تنفيذي لمجلس محلي بمرسوم بناءً على تقارير تفتيشية توصي بإعفائه معتمدة من رئاسة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو من رئاسة الجهاز المركزي للرقابة المالية، أو بناءً على تقرير صادر عن لجنة تحقيق مشكلة بقرار من وزير الإدارة المحلية.

ومن هذه الحالة كان على سبيل المثال إعفاء رئيس مجلس بلدية حيالين بمحافظة حماة السيد (م.خ) بالمرسوم رقم /364/ تاريخ 2017/12/26 بناءً على تقرير لجنة التحقيق المشكلة بقرار وزير الإدارة المحلية المهندس حسين مخلوف⁽³⁹³⁾.

لكن، وبعد قراءة فاحصة للمرسوم، ما ينبغي التنويه بشأنه بأنّ المرسوم رقم /26/ تضمّن في نهاية متن المادة /1/ منه عبارة "طوال فترة سريان أحكام المرسوم التشريعي رقم /2/ لعام 2016"⁽³⁹⁴⁾. وبالعودة لهذا الأخير نجده كان قد نصّ على استمرار المجالس المحلية - المشكلة بتلك الفترة - بعملها حتى انتخاب مجالس جديدة⁽³⁹⁵⁾.

باختصار شديد، ما يريد الباحث قوله: إنّ التطبيق الفعلي لأحكام المرسوم التشريعي رقم /26/ كان لفترة معينة، حيث انتهى مفعوله بمجرد إجراء أول انتخابات محلية لاحقة لصدوره.

(393) تشكلت لجنة التحقيق بالقرار رقم 2477/ ق تاريخ 2017/11/8.

(394) نصّت المادة /1/ من المرسوم التشريعي رقم /26/ لعام 2017 على أنّه: "يجوز بمرسوم إعفاء رئيس مجلس وحدة إدارية (مدينة، بلدة، بلدية) أو إعفاء عضو مكتب تنفيذي لمجلس وحدة إدارية (محافظة، مدينة، بلدة، بلدية) نتيجة صدور تقرير تفتيشي يوصي بإعفائه معتمد من رئاسة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو من رئاسة الجهاز المركزي للرقابة المالية، أو على تقرير صادر عن لجنة تحقيق تشكل بقرار من وزير الإدارة المحلية والبيئة طوال فترة سريان أحكام المرسوم التشريعي رقم /2/ لعام 2016".

(395) نصّت المادة /1/ من المرسوم التشريعي رقم /2/ تاريخ 2016/1/10 على أنّ: "تستمر المجالس المحلية الحالية ومكاتبها التنفيذية بممارسة الاختصاصات الموكولة إليها بمقتضى قانون الإدارة المحلية حتى تشكيل مجالس جديدة".

وهكذا، ومن خلال تحليل مجمل ما سبق عرضه، تبدو الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية في سورية رقابة شديدة، الأمر الذي نجم عنه بطء في العمل الإداري، كما نجم عن ذلك ضعف في تحقيق التنمية المتوازنة كهدف صريح من أهداف قانون الإدارة المحلية.

حيث نصّت المادة /2/ من القانون رقم /107/ على أهداف القانون ومنها تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات وإيجاد وحدات قادرة على وضع الخطط التنموية وتعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الجدي المتمثل في النهوض بالمجتمع المحلي والمساعدة على النمو المتوازن وتكافؤ الفرص بين المناطق بتكريس التعاون المشترك بين الوحدات الإدارية من خلال إحداث إدارات مشتركة⁽³⁹⁶⁾.

والسؤال الآن: ماهي أهم الإصلاحات التي جاء بها قانون الإدارة المحلية الجديد والتي يمكن الاعتماد عليها كنقاط قوة في تدعيم مبدأ اللامركزية الإدارية؟ وماهي التوجهات الإصلاحية من وجهة نظر الباحث والتي من شأنها التوفيق بين النص القانوني والممارسة العملية؟

بصدد الإجابة على التساؤل ينطلق الباحث إلى القول:

أولاً: فيما يختص بالأحكام التشريعية الداعمة لتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية لابدأ - من أجل الإنصاف - من الإضاءة على أهم الأحكام القانونية الإيجابية التي وردت في التشريع السوري والتي ينظر إليها الباحث بأنها وسيلة مناسبة لتحقيق غاية تتجلى في تجسيد المقولة الشهيرة التي وردت على لسان نابليون الثالث عندما قال: "إذا كان بإمكان المرء أن يحكم عن بعد، فلا يدير بشكل جيد إلا عن قرب"⁽³⁹⁷⁾.

وتجسيدا للقاعدة الأصولية في هذا الشأن وهي أن الحكم للدولة والإدارة للإقليم⁽³⁹⁸⁾ نُبَيّن الآتي:

(396) المادة /2/ الفقرات /1-2-3-4-5/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(397) Napoleon III: "Considérant qu'on peut gouverner de lion, mais qu'on n'administre bien que de près". 4. ص: مرجع سابق.

(398) د. البحري، حسن مصطفى، ود. نحيلي، سعيد عبد الواحد. نفس المرجع. نفس الصفحة.

1. من الناحية التنظيمية: تمَّ إحداث المجلس الأعلى للإدارة المحلية⁽³⁹⁹⁾، وقد أسندت إلى المجلس اختصاصات جوهرية يأتي في مقدمتها وضع الخطة الوطنية اللامركزية بشكل تدرجي. كما أسندت إليه مهمة إصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية وإقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على لوائح الرسوم والموارد والتعويضات.

وممن لا شك فيه، فإنَّ إحداث هكذا مجلس وتحميله مسؤولية رعاية نظام الإدارة المحلية في سورية قانونياً وإدارياً وفنياً ومالياً إنَّما يُعد تعبيراً مباشراً عن رغبة الدولة في المضي قدماً نحو تدعيم مبدأ اللامركزية الإدارية الذي تسعى دول العالم الديمقراطية تطبيقه لإدارة الشؤون العامة، بحيث تتصرف السلطة المركزية إلى إدارة القضايا الاستراتيجية التي تهم عامة الشعب في الدولة.

2. تخفيض عدد الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية إلى أربعة مستويات خلافاً لما كان عليه الحال في ظل القانون رقم 15/ لعام 1971 حيث منح القانون القديم الشخصية الاعتبارية لخمس وحدات إدارية.

وينظر الباحث إلى الهيكلية الإدارية الجديدة لوحدات الإدارة المحلية من منظور إيجابي، إذا ما أخذنا في الحسبان نص الفقرة 2/ من المادة 2/ من القانون رقم 107/ التي ألزمت أن يُصار إلى إيجاد وحدات إدارية قادرة على التخطيط على المستوى المحلي وقادرة على تنفيذ المشاريع الخاصة بكفاءة وفعالية.

(399) يشكل المجلس الأعلى وفق ما نصَّت عليه المادة 3/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته على الوجه التالي:

1. رئيس مجلس الوزراء
2. الوزير
3. رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي عضواً
4. المحافظون
5. رؤساء المجالس المحلية للمحافظات أعضاء
6. رئيس هيئة التخطيط الإقليمي عضواً
7. معاون الوزير

فليست العبرة إذاً في تعدّد مستويات وحدات الإدارة المحلية من حيث الشكل، إذا لم يرافق ذلك كفاءة إدارية ومالية ولوجستية تُمكن تلك الوحدات من أداء المهام المناطة بها على أكمل وجه.

3. ربط مدة ولاية المكتب التنفيذي لكل مجلس بولاية المجلس ذاته، واختيار أعضاء المكتب من الفائزين بانتخابات المجلس المحلي عن طريق الاقتراع السري. وهذا بعد ذاته يُعدّ إصلاحاً تشريعياً ملحوظاً قياساً بما كان عليه الحال من خلال القانون رقم 15/ لعام 1971 الذي نصّ على جواز تعيين ثلث أعضاء المكتب التنفيذي بقرار من السلطة المركزية.

4. إسناد مهمة رئاسة مجلس المحافظة إلى أحد أعضاء المجلس بطريقة الاقتراع السري ورئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة للمحافظ خلافاً لما كان عليه الحال في ظل القانون 15/ لعام 1971، حيث كان المحافظ يتولى رئاسة مجلس المحافظة ورئاسة المكتب التنفيذي، الأمر الذي تمّ نقده من قبل الفقه الإداري⁽⁴⁰⁰⁾. بدوره فإنّ هذا النص القانوني يُعدّ تطوراً تشريعياً مشهوداً، ومن شأنه أن يعزز من الاستقلالية الإدارية لمجلس المحافظة.

5. إحداث إدارات على مستوى المدينة والبلدة والبلدية تحت مسمى مدير مدينة أو مدير بلدة أو مدير بلدية، على أن يتم تعيين هؤلاء بقرار من وزير الإدارة المحلية⁽⁴⁰¹⁾.

وحسناً فعل المُشرّع السوري، إذ إنّ وجود كوادِر إدارية على رأس الجهاز الإداري في كل وحدة محلية إنّما يساعد على تسيير أمور المجلس والوحدة المحليّة سواءً في القضايا الوظيفية أو في القضايا الإدارية والمالية. 6. إحداث إدارات دائمة لمشاريع خدميّة وتنمويّة تقع في اختصاص الوحدات الإدارية.

ويرى الباحث أنّ هذا التوجه الجديد في القانون إنّما يُعدّ وسيلة مساعدة على تفعيل التعاون بين الوحدات الإدارية المجاورة، بل إنّهُ يُعدّ مقدمة مناسبة لإحداث اتحادات بلدية على غرار ما هو مطبق في بعض الدول الجوار (لبنان مثلاً).

(400) د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. القانون الإداري (المبادئ العامة). مرجع سابق. ص: 304.

(401) المواد 70-72/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

وقد أشرنا سابقاً إلى أنَّ الأحكام القانونية المحددة للعلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية قد شهدت بعض التعديلات المهمة، إلا أنَّ تدعيم الاستقلال الإداري والمالي للمحليات يتطلب علاقة أكثر مرونة، لاسيَّما فيما يتعلق بتمويل المحليات.

بقي أنَّ نُذكر في نهاية هذا الفرع إلى أنَّ العبرة ليست بالنصوص بقدر ما تكون العبرة في الممارسة والتطبيق العملي، حيث لا تزال المحليات تعاني من نقص الإيرادات الذاتية، كما أنَّها تعاني من تقاعس سلطات الرقابة وجمودها فيما يتعلق بتصديق قرارات المجالس المحلية، ممَّا أدى إلى تعطيل العديد من المشروعات الخدمية والتنمية للكثير من وحدات الإدارة المحلية، وهذا سيقف حجر عثرة بوجه التوجهات الإصلاحية التي تحاول الدولة السورية جاهدة مواكبة متطلباتها وتهيئة الظروف المناسبة للنهوض بها لإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية، وهو ما سوف نجيز الحديث عنه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

التوجهات الإصلاحية لإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية

بداية لابد من القول أنّ أي سياسة إصلاحية ينبغي أن تتفد بصورة تدريجية. وهذا ما تفعله الدول المتقدمة بحيث تقوم بمراجعة سياساتها العامة على جميع الأصعدة بين الحين والآخر مستفيدة من تجارب الدول الأخرى.

وإذا كانت الدولة قد أعلنت عن برنامج الإصلاح الإداري منذ عام 2017، وأسندت إلى وزارة التنمية الإدارية مهمة المضي قدماً بتنفيذ هذا البرنامج بالتنسيق مع كافة الجهات العامة، فإنّ الباحث يتوقف عند هذا القرار الذي اتخذته الدولة ويعتبره فرصة مناسبة يفترض استغلالها خير استغلال للارتقاء بمستوى الإدارة العامة في سورية.

كما يؤكّد الباحث على ضرورة أن يأخذ نظام الإدارة المحلية الأهمية المناسبة من قبل الحكومة السورية، لاسيّما وأنّ أكثر المرافق العامة في الدولة تدار من قبل المحليّات، وإذا ما أردنا أن ننطلق ببرامج تنموية، فلا بدّ من تدعيم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، لاسيّما وأنّ الدولة مقبلة على إعادة الإعمار إثر الأضرار التي خلفتها الحرب الإرهابية التي شنت على سورية، وما رافق ذلك من إجراءات قسرية أحادية الجانب فرضت على سورية بهدف تقوية أية فرصة تنموية على الدولة⁽⁴⁰²⁾.

لذا فمن الطبيعي أن تكون وحدات الإدارة المحلية شريكاً أساسياً جنباً إلى جنب مع الدولة المركزية في وضع الخطط وتنفيذها بما يتماشى مع الاحتياجات الأساسية للسكان.

(402) في هذا الإطار وبغية الارتقاء بواقع الإدارة المحلية في سورية، فقد نظمت كلية الحقوق بجامعة دمشق بالتعاون مع الاتحاد الوطني لطلبة سورية بتاريخ 2023/12/11 فعالية الطاولة المستديرة تحت عنوان: "قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107/ لعام 2011 (بين الواقع والطموح)" بمشاركة نخبة من الأساتذة المختصين من أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق وطلاب الدراسات العليا.

وفي هذا السياق لابدّ من التأكيد على أهمية قانون التشاركية رقم 5/ لعام 2016 والذي تضمّن أحكاماً قانونية ملائمة ومهد الطريق وجعله أكثر مرونة أمام وحدات الإدارة المحلية لإبرام عقود شراكة تنموية لإدارة المسائل التي تدخل أصلاً في اختصاصات المجالس المحلية⁽⁴⁰³⁾ في شتى المجالات وأهمها: الصناعة والزراعة والتربية والتقانة والسياحة ومشروعات البنية التحتية وإدارة الكوارث والمشروعات المشتركة بين الوحدات الإدارية. وهذا يتطلب بطبيعة الحال السرعة (وليس التسرع) في توسيع دائرة الأجهزة المحلية التي نقلت اختصاصاتها إلى السلطات المحلية، كما يتطلب أيضاً إجراء دراسة معمقة للقانون النافذ وتعديل أحكامه بما يخدم توجه الجمهورية العربية السورية في الانتقال نحو اللامركزية الإدارية تجسيدا لقول السيد الرئيس بشار الأسد أثناء اجتماعه بأعضاء المجلس الأعلى للإدارة المحلية بتاريخ 2021/2/17 عندما قال: "الإدارة المحلية بكل هيئاتها هي صلة الوصل المباشرة بين المواطن وبين الدولة، والأقدر على إيصال المعطيات على الأرض وربطها مع بعض، بما يمكن الحكومة من اتخاذ القرارات الصحيحة وفق الأولويات التي تقتضيها حاجات المواطنين"⁽⁴⁰⁴⁾.

وبهذا القول ننتهي من دراسة الفصل الثاني الذي تطرقنا فيه إلى مواضيع عدة تصب جميعها في مسألة الإطار التطبيقي للرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية بدءاً من وسائل ممارسة الرقابة الإدارية وصولاً إلى أوجه تطويرها انسجاماً مع التوجهات الإصلاحية، حيث تعرفنا في المبحث الأول على وسائل الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية، في حين عالجنا في المبحث الثاني من هذا الفصل عقلنة الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية، وخلصنا في النهاية إلى ضرورة الارتقاء بمستوى أداء الوحدات المحلية من خلال تفعيل التوجهات الإصلاحية للرقابة الإدارية والتي تسجل حضورها على الدوام في نظم الإدارة المحلية باعتبارها صمام الأمان لأجل تصويب عمل الوحدات المحلية.

(403) المادة 30/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 وتعديلاته.

(404) نقلاً عن: د. البحري، حسن مصطفى، ود. نحيلي، سعيد عبد الواحد. الإدارة المحلية. مرجع سابق. مطلع الكتاب.

الخاتمة

تمّت دراسة موضوع هذه الرسالة من خلال فصلين اثنين: تناول الأول منهما الأصول النظرية لفكرة الرقابة الإدارية المحلية، وخصص الثاني لدراسة الإطار التطبيقي للرقابة الإدارية على عمل وحدات الإدارة المحلية، حيث تمّ رصد ماهية الرقابة الإدارية وتمييزها عن غيرها من أساليب الرقابة، وصور تطبيقها في دول المقارنة.

وقد استطاع الباحث - من خلال دراسة واقع المحليّات في دول المقارنة، ومن خلال تنفيذ الأحكام القانونية النازمة للعلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الإدارة المحلية - أن يرصد مجموعة من النتائج يُمكن أن يتوجه بشأنها إلى المُشرّع السوري ببعض المقترحات.

أولاً: النتائج

1. جميع دول المقارنة (فرنسا ومصر وسورية)، طبقت اللامركزية الإدارية في مراحلها الأولى تطبيقاً ناقصاً، حيث كانت الغلبة في النظام الإداري المتبع في تلك الدول للسلطة المركزية.
2. حدثت إصلاحات عديدة على نظام الإدارة المحلية في دول المقارنة سواء في النصوص الدستورية أو في النصوص القانونية، حيث نصّت دساتير تلك الدول على مبدأ اللامركزية الإدارية والاقتصادية والمالية، إلا أن تطبيقات هذا المبدأ اختلفت من دولة إلى دولة أخرى.
- وكانت أكثر الدول التي شهدت إصلاحاً في نظام الإدارة المحلية هي فرنسا بعد عام 1982 بعد صدور قوانين اللامركزية الإدارية الجديدة، أمّا في مصر وسورية فإنّ الإصلاحات الدستورية، وإن رافقها بعض الإصلاحات التشريعية، إلا أنّ هيمنة السلطة المركزية على الوحدات المحلية بقيت ظاهرة.
3. استبدلت فرنسا الرقابة الإدارية بالرقابة القضائية على أعمال الوحدات المحلية، في حين حافظ المُشرّع المصري والسوري على نظام الرقابة الإدارية مع بعض التلطيفات التي لم تنعكس كثيراً على فعالية أداء وحدات الإدارة المحلية سواء في المجال الخدمي - على أهميته - أو في المجال التنموي.

4. جاءت الأحكام التشريعية المتعلقة بتنظيم الرقابة الإدارية المركزية على مجالس الإدارة المحلية موزعة في جميع مواد القانون المقارن، علماً أن المشرع في كلا الدولتين المصرية والسورية خصص باباً مستقلاً للرقابة. وقد نجم عن ذلك صعوبة كبيرة في رصد صلاحيات السلطات الرقابية ووسائل الرقابة وآثارها.
 5. تأثر المشرع السوري في معظم نصوص قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107/ لعام 2011 بالمشرع المصري في العديد من المسائل، ومنها مسألة اختصاصات المجالس المحلية وآليات الرقابة على أعمال المجالس المحلية وغيرها من التفاصيل التي أشرنا إليها في متن الرسالة.
 6. أغلب الأحكام القانونية الواردة في تشريع الإدارة المحلية في سورية أو في مصر أوردت عبارة الالتزام بالسياسة العامة للدولة أو بالمصلحة العليا للبلاد كمعيار ومبرر للرقابة الإدارية المركزية على أعمال السلطات المحلية، وبالتالي لم يقتصر معيار الرقابة على نواحي المشروعية.
 7. على الرغم من الإصلاحات التي أوردها المشرع السوري على نظام الإدارة المحلية في القانون 107/ لعام 2011 مقارنة مع القانون 15/ لعام 1971، إلا أن هذه الإصلاحات لم تأت بشمارها، إذ لا تزال وحدات الإدارة المحلية (وخاصة التي تقع في المناطق الريفية) تعاني من صعوبات خدمية وتنموية بطبيعة الحال، الأمر الذي نجم عنه اختلال في التنمية وعدم تحقيق مظاهر التنمية المستدامة.
 8. على الرغم من التحديات التي تواجه سورية سياسياً واقتصادياً ولوجستياً (آخذين في الحسبان الآثار المدمرة للحرب الإرهابية التي شنت عليها وما رافق ذلك من عقوبات اقتصادية وسياسية فرضتها عليها دول الغرب)، رغم ذلك هناك فرصة مناسبة بيد الحكومة السورية لتحسين أداء وحدات الإدارة المحلية وجعلها شريكاً أساسياً في التنمية.
- وهنا لابد من التذكير بأقوال السيد رئيس الجمهورية بشار الأسد في اجتماعه مع المجلس الأعلى للإدارة المحلية. من ذلك قوله: "اللامركزية قبل أن تبدأ بالقانون يجب أن تبدأ بالممارسة أو المشاركة الفعلية، وذلك من خلال الدور الذي يجب أن يقوم به المحافظون ومجالس المحافظات في تحريك المجتمع وتحفيزه على المشاركة في وضع تصورات للمشاكل والأزمات".

وانطلاقاً من هذه الإرادة السياسية التي يمتلكها السيد الرئيس يأمل الباحث أن تلقى مقترحاته الآتية الاهتمام من قبل أصحاب الاختصاص.

ثانياً: المقترحات

1. يهيب الباحث بالمشروع السوري الاستفادة من تجربة المشروع الفرنسي لجهة عقلنة الرقابة الإدارية بالتخفيف من حداثها ولكن ليس لصالح إسناد الصلاحيات الرقابية لسلطة القضاء الإداري كما فعل المشروع الفرنسي، وإنما لصالح تعزيز ثقافة التعاون المتبادل بين السلطات الإدارية المركزية والوحدات المحلية، وبالتالي الابتعاد عن الوسائل الزجرية والاقتراب من الوسائل التوجيهية مما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية.
2. يقترح الباحث على الحكومة السورية لاسيما المجلس الأعلى للإدارة المحلية ضرورة الإسراع في تنفيذ مضمون النص التشريعي الوارد في المادة /4/ فقرة /1/ من قانون الإدارة المحلية وذلك من خلال وضع الخطة الوطنية اللامركزية والإسراع في تنفيذ برنامجها الزمني.
3. نظراً لأن القرار الإداري يبقى مفرغاً من مضمونه إذا لم تهيأ الموارد المالية الكافية لتنفيذه، فإننا نقترح أن يُصار إلى تفعيل مبدأ اللامركزية المالية، كونه مكمل لمبدأ اللامركزية الإدارية. وهذا يتطلب بطبيعة الحال إعادة النظر بهيكلية الموارد الذاتية لوحدات الإدارة المحلية وهيكلية أوجه الإنفاق ونقلها من الجانب الخدمي إلى الجانب التنموي الاستثماري.
4. يهيب الباحث بالحكومة السورية ممثلة بالمجلس الأعلى للإدارة المحلية وبوزارة الإدارة المحلية إصدار لائحة تنفيذية تتضمن جدولاً من التعليمات والتوجيهات من أجل تفعيل نظام المشروعات المشتركة بين وحدات الإدارة المحلية والفعاليات الاقتصادية في المنطقة المعنية.
5. بات من الضرورة بمكان تشجيع ودعم وحدات الإدارة المحلية في كافة المستويات على إبرام عقود تشاركية مع فعاليات المجتمع المحلي الخاصة بكل منها وفق خططها التنموية، بل ومساعدة هذه الوحدات وتقديم العون الإداري والفني واللوجستي لوضع مسودة تلك العقود، كي يتسنى لها أن تكون حاملاً حقيقياً يتحمل عبء المساهمة في تحقيق الإنماء المتوازن الذي يُعد أحد أهداف قانون الإدارة المحلية.

6. يقترح الباحث إضافة مهلة زمنية لنص المادة /117/ الفقرة /1/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/

المتعلقة بالممارسات الرقابية التي يمتلكها وزير الإدارة المحلية والوزير المختص والمحافظ تجاه تصديق القرارات المتضمنة وضع الخطط والبرامج التنموية بحيث تلتزم بها جهة الرقابة وإلا كانت القرارات نافذة بانقضاء المدة المحددة.

7. يوصي الباحث بضرورة التأطير القانوني لوسيلة حلول السلطة المركزية محل الوحدات المحلية على غرار المشرعين الفرنسي والمصري لما لهذه الوسيلة من أهمية خاصة وذلك وفقاً لشروط وحالات ينظمها المشرع الوطني، ومنها على سبيل المثال حالة عدم قيام السلطات المحلية بإنجاز الاختصاصات المنوطة بها قانوناً مما يؤثر سلباً على فاعلية عملها.

8. إعادة النظر بوسيلة حل المجالس المحلية بما يضمن تعليل قرار الحل - على غرار تعليل قرار حل مجلس الشعب - الأمر الذي يتيح للمجلس المنحل إمكانية الطعن بهذا القرار أمام القضاء الإداري بما يتلاءم مع الشروط والإجراءات التي يرسمها القانون، على أن يكون القضاء الإداري صاحب البت النهائي بقرار مبرم.

9. تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الاستتكاك بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية باعتبار أن المشرع السوري سكت عن تحديدها. ودمج الأسباب الموجبة لحالة الاستتكاك بجعلها سبب ثالث من ضمن الأسباب التي تستوجب إلغاء العضوية لطالما كانت أسباب الاستتكاك كما أسباب إلغاء العضوية بالنسبة للغيب المتكرر تؤدي من حيث النتيجة لذات المفعول وهو تعطيل المجلس المحلي عن عمله.

وفي الختام نسأل الله التوفيق والسداد في إنجاز هذه الدراسة العلمية التي لا تخلو بدورها من العوز والنقصان، وهذه طبيعة البشر وسنة الله في خلقه، فلكل شيء إذا ما تم نقصان .. رغم أننا - وحسبنا ذلك - قد بذلنا وسع جهدنا في التصدي لهذا الموضوع .. والله من وراء القصد.

انتهى بعونه تعالى

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

1. الكتب والمؤلفات:

أ. الكتب والمؤلفات العامة:

1. د. أبو راس، محمد الشافعي. (د. ت.). القانون الإداري. مصر. جامعة بنها.
2. د. أبو يونس، محمد باهي. (1996). أحكام القانون الإداري (القسم العام). الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة للنشر.
3. د. الأحمد، نجم، ود. اسماعيل، أحمد. (2020). المدخل إلى القانون الإداري. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق.
4. د. البحري، حسن مصطفى. (2021). القضاء الدستوري (دراسة مقارنة). ط: 2. كلية الحقوق. جامعة دمشق.
5. د. الجبوري، ماهر صالح علاوي. (2009). مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة). طبعة جديدة منقحة. بغداد. كلية القانون. جامعة بغداد.
6. د. الجبوري، ماهر صالح علاوي. (1989). القانون الإداري. ط: 1. الموصل. مطبعة التعليم العالي.
7. د. الجرف، طعيمة. (د. ت.). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون. القاهرة. مكتبة القاهرة الحديثة.
8. د. الصروخ، مليكة. (2010). القانون الإداري (دراسة مقارنة). ط: 7. الدار البيضاء. مطبعة النجاح الجديدة.
9. د. الطماوي، سليمان محمد. (1957). النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة). ط: 1. القاهرة. دار الفكر العربي.
10. د. الطماوي، سليمان. (1977). مبادئ القانون الإداري. القاهرة. دار الفكر العربي.

11. د. الطماوي، سليمان. (1979). الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة). القاهرة. دار الفكر العربي.
12. د. الطهراوي، هاني علي. (2009). القانون الإداري. ط: 1. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
13. د. القيسي، محيي الدين. (2003). مبادئ القانون الإداري العام. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية.
14. د. اللساوي، أشرف فايز. (2006). الشرعية الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية. ط: 1. القاهرة. المركز القومي للإصدارات القانونية.
15. د. بدوي، ثروت. (2007). تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية. القاهرة. دار النهضة العربية.
16. د. بدير، علي محمد، د. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، ود. السلامي، مهدي ياسين. (2011). مبادئ وأحكام القانون الإداري. القاهرة. العاتك لصناعة الكتاب.
17. د. جمال الدين، سامي. (2004). أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية - التنظيم القانوني للوظيفة العامة - نظرية العمل الإداري). الإسكندرية. منشأة المعارف.
18. د. حسن، محمد مصطفى. (1974). السلطة التقديرية في القرارات الإدارية. القاهرة. مطبعة عاطف.
19. د. حسين، محمد بكر. (2005). الوجيز في القانون الإداري. ط: مزيدة ومنقحة. طنطا: مصر. مكتبة الأندلس.
20. د. حسين، محمد بكر. (2007). الوسيط في القانون الإداري. القاهرة. دار الفكر العربي.
21. د. راضي، مازن ليلو. (2017). طاعة الرؤساء وحدودها (دراسة مقارنة). ط: 1. القاهرة. المركز العربي للنشر والتوزيع.
22. د. شطناوي، علي خطار. (2008). مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة. ط: 1. عمان. دار وائل للنشر.
23. د. شياح، إبراهيم عبد العزيز. (1994). مبادئ وأحكام القانون الإداري (ماهية القانون الإداري - تنظيم الإدارة العامة - أموال الإدارة العامة). ط: 1. بيروت. الدار الجامعية للطباعة والنشر.

24. د. شبحا، إبراهيم عبد العزيز. (1999). الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري. الإسكندرية. دار المطبوعات الجامعية.
25. د. طلبة، عبدالله. (2008). الإدارة العامة. ط: 8. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق.
26. د. طلبة، عبدالله. (2010). مبادئ القانون الإداري. ج: 1. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق.
27. د. طلبة، عبدالله. (2011). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري). ط: 2. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق.
28. د. طلبة، عبدالله، د. الحسين، محمد، ود. نوح، مهند. (2017). المدخل إلى القانون الإداري. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق.
29. د. عبد الباسط، محمد فؤاد. (2006). القانون الإداري. ط: 1. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة للنشر.
30. د. عبد السيد، رفعت. (2003). مبادئ القانون الإداري (الأساسيات العامة للتنظيم الإداري). القاهرة. دار النهضة العربية.
31. د. عبدالله، عبد الغني بسيوني. (2007). الوسيط في القانون الإداري. القاهرة. مطابع السعدني.
32. د. عثمان، حسين عثمان محمد. (2006). أصول القانون الإداري. ط: 1. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية.
33. د. عثمان، حسين عثمان محمد. (2010). أصول القانون الإداري. بيروت. منشورات الحلبي الحقوقية.
34. د. عثمان، حسين، ود. عبد القادر، ميادة. (2014). أصول القانون الإداري. ج: 1. الإسكندرية. دار المطبوعات الجامعية.
35. د. عوابدي، عمار. (1984). مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. الجزائر. المؤسسة الوطنية للكتاب.
36. د. عوابدي، عمار. (2007). القانون الإداري (التنظيم الإداري). ج: 1. ط: 1. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية.

37. د. عيد، إدوار. (1974). القضاء الإداري أصول المحاكمات الإدارية. ج: 1. بيروت. مطبعة باخوس وشرتوني.

38. د. كنعان، نواف. (2008). القانون الإداري. الكتاب الأول. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع.

39. د. ليلو، مازن راضي. (2008). القانون الإداري. منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك.

40. د. مهنا، محمد فؤاد. (1999). مبادئ وأحكام القانون الإداري. ط: 1. الإسكندرية. منشأة المعارف.

41. د. نحيلي، سعيد. (2013). القانون الإداري (المبادئ العامة). ج: 1. منشورات جامعة البعث. كلية الحقوق.

42. د. نحيلي، سعيد، ود. التركاوي، عمار. (2019). القانون الإداري (المبادئ العامة). منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق.

43. فوديل، ج، ودلفولفيه، ب. (2008). القانون الإداري. ترجمة: منصور القاضي. ج: 2. ط: 1. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

44. لونغ، م، دلفولفيه، ب، وآخرون. (2009). القرارات الكبرى في القضاء الإداري. ترجمة: علي مقلد. ط: 1. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

ب. الكتب والمؤلفات المتخصصة:

1. د. أبو فارس، محمود عودة، ود. المعاني، أيمن عودة. (2005). الإدارة المحلية (أسس وتطبيقات). ط: 3. عمان. مركز ياسين للنشر.

2. د. اسماعيل، أحمد. (2018). قانون الإدارة المحلية. منشورات الجامعة الافتراضية السورية.

3. د. الأيوبي، عزت حافظ. (د. ت.). مبادئ في نظم الإدارة المحلية (دراسة قانون مقارن لنظم الإدارة المحلية في كل من لبنان ج. ع. م. الأردن، فرنسا، إنكلترا، وإيطاليا). ط: 1. بيروت. دار الطلبة العرب.

4. د. البحري، حسن مصطفى، ود. نحيلي، سعيد عبد الواحد. (2021). الإدارة المحلية. منشورات الجامعة الافتراضية السورية.

5. د. الجندي، مصطفى. (1971). المرجع في الإدارة المحلية. ط: 1. الإسكندرية. منشأة المعارف.
6. د. الجندي، مصطفى. (1987). الإدارة المحلية واستراتيجيتها (الجذور التاريخية - الفلسفة - الإدارة المحلية والتنمية - استراتيجية جديدة لتقسيم الجمهورية إلى أقاليم إدارية اقتصادية). الإسكندرية. منشأة المعارف.
7. د. الخلايلة، محمد علي. (2009). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة مقارنة). ط: 1. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
8. د. الشمري، عامر إبراهيم أحمد. (2013). الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي). ط: 1. بيروت. منشورات زين الحقوقية.
9. د. الشخيلي، عبد القادر. (1983). نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. ط: 1. عمان. المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
10. د. الطهراوي، هاني علي. (2004). قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا). ط: 1. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
11. د. القبيلات، حمدي سليمان سحيمات. (1998). الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية وتطبيقية). ط: 1. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
12. د. المعاني، أيمن عودة. (2010). الإدارة المحلية. ط: 1. عمان. دار وائل للنشر.
13. د. النجار، زكي محمد. (1995). الدستور والإدارة المحلية (دراسة مقارنة). القاهرة. دار النهضة العربية.
14. د. الهاموندي، محمد. (1990). الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية. ط: 1. القاهرة. دار المستقبل العربي.
15. د. بعلي، محمد الصغير. (2004). قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: الجزائر. دار العلوم للنشر والتوزيع.
16. د. بوضياف، عمار. (2012). شرح قانون البلدية. ط: 1. الجزائر. جسور للنشر والتوزيع.

17. د. حسين، حسين مصطفى. (1980). الإدارة المحلية المقارنة. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية.
18. د. حسين، حسين مصطفى. (1982). الإدارة المحلية المقارنة. ط: 2. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية.
19. د. حمدي، عادل محمود. (1973). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). القاهرة. دار الفكر العربي.
20. د. زريق، برهان. (2016). السلطة الإدارية. ط: 1. دمشق. (د. ن.).
21. د. شطناوي، علي خطار. (2002). الإدارة المحلية. ط: 1. عمان. دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع.
22. د. شطناوي، علي خطار. (2007). الإدارة المحلية. ط: 2. عمان. دار وائل للنشر.
23. د. شيهوب، مسعود. (1986). أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية.
24. د. طلبة، عبدالله. (2017). الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق.
25. د. عبد البديع السيد، محمد صلاح. (1996). نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق. ط: 1. القاهرة. دار النهضة العربية.
26. د. عبد العال محمد، حسين. (2004). الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري (دراسة تطبيقية مقارنة). الإسكندرية. دار الفكر الجامعي.
27. د. عبد الوهاب، سمير محمد. (2004). النظم المحلية. ط: 1. القاهرة. جامعة القاهرة.
28. د. عبد الوهاب، سمير محمد. (2009). اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق. القاهرة. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.
29. د. عبدالله، سامي حسن نجم. (2014). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. ط: 1. القاهرة. المركز القومي للإصدارات القانونية.
30. د. عرب، هاني. (2008). الإدارة المحلية (دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية). عمان. (د. ن.).

31. د. عطية، عبد القادر محمد عبد القادر. (2000). اتجاهات حديثة في التنمية. ط: 1. الإسكندرية. الدار الجامعية للطباعة والنشر.
32. د. عواضة، حسن محمد. (1983). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة). ط: 1. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
33. د. قباني، خالد. (1981). اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان. ط: 1. بيروت. منشورات بحر المتوسط، منشورات عويدات.
34. د. مغامس، جورج، وآخرون. (2005). الديمقراطية واللامركزية بين الإقطاعات المحلية والإقطاعات المعولمة. ط: 1. لبنان. منشورات جامعة سيدة اللويزة.
35. د. موسى، مصطفى محمد. (1992). التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. ط: 1. القاهرة. الهيئة المصرية العامة للكتاب.
36. الشافعي، مصطفى حميد عبدالله. (2019). التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية (دراسة مقارنة). الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة.
37. القاضي معلوف، إيلي. (2006). الصندوق البلدي المستقل (معالجة مالية للامركزية الإدارية). بيروت. منشورات زين الحقوقية.

2. الأبحاث والمقالات:

أ. الأبحاث:

1. د. الحسبان، عيد أحمد. (2007). حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة. مجلة علوم الشريعة والقانون. مج: 34. عدد: 2. ص-ص: 419-438. عمان.
2. د. الحسين، محمد، واسماعيل، شادي فؤاد. (2018). آليات تشكيل مجالس وحدات الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية. مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات القانونية. سلسلة العلوم الاقتصادية والعلمية. مج: 40. عدد: 5. ص-ص: 241-257. اللاذقية. سورية. جامعة تشرين.

3. د. الزبيدي، قاسم علون سعيد، ود. الجبوري، عيسى تركي خلف. (2013). اللامركزية والحكم المحلي. مجلة جامعة تكريت للعلوم. مج: 20. عدد: 12. ص-ص: 203-242. العراق. جامعة تكريت.
4. د. العطار، فؤاد. (1966). نظرية اللامركزية الإقليمية. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. مج: 8. عدد: 1. ص-ص: 30-75. القاهرة. كلية الحقوق. جامعة عين شمس.
5. د. القديمي، حمود محمد. (2017). معوقات تطبيق الحكم المحلي وآلية المعالجة في الجمهورية اليمنية. مجلة الأندلس للعلوم الإنسانية والاجتماعية. مج: 15. عدد: 13. ص-ص: 161-198. صنعاء. جامعة الأندلس للعلوم التقنية.
6. د. بن مشري، عبد الحليم. (2009). نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر. مجلة الاجتهاد القضائي. عدد: 6. ص-ص: 102-120. الجزائر.
7. د. بو قرط، ربيعة. (2021). مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الهيئات المحلية (دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري). مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية. مج: 13. عدد: 1. ص-ص: 364-376. الجزائر. جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف.
8. د. حجازي، محمود عثمان. (د. ت.). قانون الإدارة المحلية بين التعديل والتطوير. المجلة المصرية للتنمية والتخطيط. ص-ص: 98-139. معهد التخطيط الإقليمي.
9. داوود، شمس الدين عبدالله اقبيلي. (2016). حدود الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في الجزائر. المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية. مج: 7. عدد: 1. ص-ص: 599-626. كلية التجارة بالإسماعيلية. جامعة قناة السويس.
10. د. شيهوب، مسعود. (2003). المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة. مجلة مجلس الدولة. عدد: 3. ص-ص: 45-67. الجزائر.

11. د. عبد النور، مبروك، وط. د. نور الدين، علي سالم محمد فاضل. (2019). الوصاية الإدارية ضمانات لاستقلالية الجماعات المحلية. مجلة الدراسات والبحوث القانونية. مج: 4. عدد: 1. ص-ص: 38-52. الجزائر. جامعة المسيلة.
12. د. غيدان، اسماعيل صعصاع. (2012). اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق (دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة). مجلة رسالة الحقوق. السنة الرابعة. عدد: العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول. ص-ص: 20-49. العراق. كلية القانون. جامعة بابل.
13. د. قشطي، نبيلة عبد الفتاح حسنين. (2019). الإدارة المحلية في النظم المقارنة. مجلة القانون. مج: 8. عدد: 2. ص-ص: 64-79. القاهرة.
14. د. محسن، شادي، ود. عادل، بو عمران. (2020). الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري (قراءة نقدية تحليلية). المجلة الأكاديمية للبحث القانوني. مج: 11. عدد: 3 (عدد خاص). ص-ص: 109-128. الجزائر.
15. ط. د. نور الدين، علي سالم محمد فاضل. (2018). الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل القوانين الإصلاحية. مجلة دفاتر السياسة والقانون. عدد: عدد خاص. ص-ص: 21-33. الجزائر. جامعة ورقلة.
16. هاشم، محمد سامي محمد موسى. (2018). أوجه الرقابة المختلفة على الوحدات المحلية. المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية. مج: 9. عدد: 2. ج: 2. ص-ص: 430-448. كلية التجارة بالإسماعيلية. جامعة قناة السويس.

ب. المقالات:

1. د. إسماعيل، ممدوح. (د. ت.). مقالة بعنوان: نحو استراتيجية متكاملة لتطوير الإدارة المحلية في مصر. منشورة في مركز الأهرام للدراسات الاجتماعية والتاريخية. ص-ص: 1-8. القاهرة. (د. ن.).

2. د. الزعبي، خالد. (1987). مقالة بعنوان: التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص-ص: 45-62. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.
3. د. الزعبي، خالد سمارة. (2003). مقالة بعنوان: العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص-ص: 20-46. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.
4. د. الطعامة، محمد محمود. (2003). مقالة بعنوان: نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف). منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص-ص: 3-18. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.
5. د. العساف، عبد المعطي. (1984). مقالة بعنوان: محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص-ص: 16-32. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.
6. د. العكام، محمد خير. (2009). مقالة بعنوان: الإعانات المالية (الدعم). منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1. مج: 1. ص: 355. دمشق. (د. ن.).
7. خالد، فخر الدين (محافظ الدقهلية). (1999). تعقيب منشور في الإدارة المحلية: الفرص والتحديات. عدد: 3. ص-ص: 5-75. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.
8. د. عبد الوهاب، سمير. (1999). مقالة بعنوان: العلاقات المركزية والمحلية وتأثيرها على الوحدات المحلية. منشورة في الإدارة المحلية: الفرص والتحديات. عدد: 3. ص-ص: 5-75. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.
9. د. فوزي، صلاح الدين. (2003). مقالة بعنوان: التمويل المحلي من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص-ص: 1-17. سلطنة عمان. جامعة الدول العربية.

10. د. نحيلي، سعيد. (2009). مقالة بعنوان: الإدارة المركزية. منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1. مج: 1. ص: 152. دمشق. (د. ن.).
11. د. نحيلي، سعيد. (2009). مقالة بعنوان: البلديات. منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1. مج: 1. ص: 145. دمشق. (د. ن.).
12. د. نحيلي، سعيد. (2010). مقالة بعنوان: اللامركزية الإدارية. منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1. مج: 6. ص: 412. دمشق. (د. ن.).
13. د. نوح، مهند. (2007). مقالة بعنوان: المصلحة العامة. منشورات الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1. مج: 18. ص: 823. دمشق. (د. ن.).

3. الرسائل الجامعية:

أ. رسائل الدكتوراه:

1. عبد العال، محمد الديداموني محمد. (2007). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة المنصورة. مصر.
2. قدور، بن عيسى. (2015). التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلديات". رسالة دكتوراه. قسم القانون العام. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة وهران 2. الجزائر.
3. مارد، انتصار شلال. (2008). الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة النهرين. العراق.
4. نحيلي، سعيد. (1997). المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملاءمة على أعمال السلطات اللامركزية المحلية (دراسة مقارنة). رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة لايبزيغ. ألمانيا.

ب. رسائل الماجستير:

1. إبتسام، عميور. (2013). نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم. رسالة ماجستير. القانون العام. كلية الحقوق. جامعة قسنطينة 1. الجزائر.
2. الجبري، فيصل علي. (2003). مقومات استقلالية الهيئات المحلية وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة عدن. اليمن.
3. الحايك، أديبه. (2009). الرقابة على أداء وحدات الإدارة المحلية. رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة دمشق.
4. حربا، فايز جودت. (2022). الرقابة السياسية على عمل وحدات الإدارة المحلية (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة دمشق.
5. الطراونة، معتز نايف. (2013). حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن. رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة الشرق الأوسط. الأردن.
6. عبد الرزاق، سماعيل ياسين. (2013). الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية. رسالة ماجستير. قسم الحقوق. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي. الجزائر.
7. عبد الناصر، صالح. (2010). الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية. رسالة ماجستير. كلية الحقوق - بن عكنون - جامعة الجزائر.
8. عبد، محمد طالب. (2010). اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير. القانون العام. كلية الحقوق. جامعة النهرين. العراق.
9. علي، إبراهيم عدنان. (2020). علاقة السلطة المركزية بالمحليات في ضوء التوجهات الاستراتيجية الجديدة (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة دمشق.
10. لعماري، زين الدين. (2017). الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري. رسالة ماجستير. كلية الحقوق. جامعة الجزائر.

4. الدساتير والقوانين:

أ. في مصر:

1. دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 18 يناير سنة 2014 وتعديلاته.
2. نظام الإدارة المحلية الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 43/ لسنة 1979 وتعديلاته.
3. القانون رقم 145/ لسنة 1988 بشأن تعديل قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979.
4. القانون رقم 50/ لسنة 1981 الخاص بتعديل قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ لسنة 1979.
5. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم 144/ لسنة 1988 وتعديلاته.

ب. في العراق:

1. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21/ لسنة 2008 وتعديلاته.
2. القانون رقم 19/ لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21/ لسنة 2008.

ج. في سورية:

1. دستور الجمهورية العربية السورية الصادر بالمرسوم رقم 94/ تاريخ 2012/2/27.
2. دستور الجمهورية العربية السورية الصادر بالمرسوم رقم 208/ تاريخ 1973/3/13 وتعديلاته.
3. قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107/ تاريخ 2011/8/23 وتعديلاته.
4. قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 15/ تاريخ 1971/5/11 وتعديلاته.
5. المرسوم رقم 277/ تاريخ 2023/11/26.
6. المرسوم رقم 216/ تاريخ 2022/8/3.
7. المرسوم التشريعي رقم 26/ تاريخ 2017/8/17.
8. المرسوم التشريعي رقم 2/ تاريخ 2016/1/10.
9. المرسوم التشريعي رقم 32/ تاريخ 2014/8/3.

10. قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /64/ تاريخ 2003/9/29.

11. قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /24/ تاريخ 1981/7/8.

12. القانون المدني الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /84/ تاريخ 1949/5/18.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1. English references:

1.1. Books:

1. Jackson, R. M. (1958). the Machinery of Local Government. London. Macmillan.

2. Références françaises:

2.1. livres:

1. Livres généraux:

1. Colin, F., & Font, N. (2015). Droit administratif général. 16éd. Paris. Gualion.
2. Debbasch, C. (1972). Institutions administratives. 2éd. Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence.
3. Dumont, G., & Sirinelli, J. (2021). Droit administratif. 14éd. Paris. Dalloz.
4. Gaudemet, Y. (2022). Droit administratif. 24éd. Paris. LGDJ.
5. Laubadère, A. (1967). Traité élémentaire de Droit administratif. Vol.1. 4éd. Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence.
6. Legrand, A., & Wiener, C. (2017). Le Droit Public (droit constitutionnel, droit administratif, finances publiques, institutions européennes). Paris. DILA.
7. Lombard, M., & Dumont, G. (2003). Droit administratif. 5éd. Paris. Dalloz.

8. Peiser, G. (2004). **Droit administratif général**, 22^{éd.} Paris. Dalloz.
9. Peiser, G. (2008). **Droit administratif général**. 24^{éd.} Paris. Dalloz.
10. Pontier, J. M. (1986). **La subsidiarité en droit administratif**. RDP.
11. Poulet, N., & Leclerc, G. (2007). **Droit administratif: Sources, Moyens, Contrôles**. 3^{éd.} Paris. Bréal.
12. Rivero, J. (1980). **Droit administratif**. 9^{éd.} Paris. Dalloz.
13. Rouault, M. C. (2007). **Droit administratif**. 4^{éd.} Paris. Gualion.
14. Stirn, B., & Aguila, Y. (2021). **Droit public français et européen**. 3^{éd.} Paris. Dalloz.
15. Waline, J. (2018). **Droit administratif**. 27^{éd.} Paris. Dalloz.
16. Waline, M. (1963). **Droit administratif**. 9^{éd.} Paris. Sirey.

2. Livres spécialisés:

1. Chabrol, T. R. (2016). **Droit administratif général–Le contrôle l'administration**. Paris. Gualion.
2. Gruber, A. (1996). **La décentralisation et les institutions administratives**. 2^{éd.} Paris. Armand Colin.
3. Maspétiol, R., & Laroque, P. (1930). **La tutelle administrative: le controle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics**. Paris. Recueil Sirey.
4. Quillien, P. J. (2022). **Les collectivités territoriales en 75 fiches**. 7^{éd.} Paris. Ellipses.

2.2. Recherches et articles:

1. Broussolle, Y. (2019). Le Contrôle de l'État Sur les Collectivités territoriales. **fiches d'introduction au Droit** public. PP: 135–141. Paris. Ellipses.
2. Cardinet, M. K. (2014). Tutelle. **Dictionnaire d'administration publique**. PP: 506–507. Paris. Presses universitaires de Grenoble.
3. Cor, N. D. (2020). Le principe de libre administration des collectivités territoriales. **fiches d'institutions administrative**. PP: 117–125. Paris. Ellipses.
4. Gjidara, M. (2010). Le contrôle des actes des autorités locales par les tribunaux administratifs en France **.Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu**. god. 47. Nu. 3. PP: 551–578. Split. Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.
5. Janicot, L. (2022). Le Contrôle de l'Etat sur les Collectivités territoriales. Aspects administratif. **Il Piemonte delle autonomie**. Année 9. Nu.1. PP: 21–27. Italia.
6. Le Chatelier, G. (2014). La Constitution et les relations entre les Collectivités. **Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel**. N°42. PP: 53–62. Paris. Lextenso.
7. Marcou, G. (2014). Les Collectivités locales dans les Constitutions des État unitaires en Europe. **Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel**. N°42. PP: 63–87. Paris. Lextenso.

8. Pagnou, S. (2013). La place du Contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation Le cas du Togo. **Revue Internationale des Sciences Administratives**. Nu.3. Vol.79. PP: 605–621. I.I.S.A.
9. Petit, É. (2021). Le Contrôle de légalité. **les institutions administratives en tableaux**. PP: 174–177.
10. Pierre–Laurent, M. (2020). Décentralisation et organisation territoriale, vers un retour à l’Etat. **Institut Rousseau**. P: 13.

2.3. Thèses:

1. Tsimi, L. N. (2010). **L'autonomie Administrative et financière des Collectivités territoriales décentralisées: l'exemple du Cameroun**, thèse pour le doctorat in Droit public. tome1. Université Paris–Est Créteil Val de Marne. Paris.

2.4. Constitutions et lois:

1. Constitution de la Ve République française du 4 octobre 1958 et ses amendements.
2. Code général des Collectivités territoriales et ses amendements.
3. Loi N°82–213 Du 2 Mars 1982 Relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et ses amendements.
4. Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale et ses amendements.

Abstract

The legal meaning of the local decentralization system is to establish a kind of compatibility between the independence granted to the local administration units in managing their local affairs freely, and the administrative control exercised over them by the central authority, given that the national legislator is the one who regulates the boundaries of the relationship between the central authority and the local decentralized authorities.

The study discussed a fundamental problem related to the extent to which administrative control contributes to enhancing administrative reform in the work of local units, as it is an essential pillar of the local decentralized system without which it is impossible to implement administrative decentralization.

The study came up with several proposals that lead to activating the role of administrative oversight in the success of the administrative reform process in line with the objectives set by the legislator in the local administration law, so that the role of central oversight is transformed from a coercive function to a function of supporting the human and material resources required by the work of local councils and their executive offices which is assumed In terms of results it aims to achieve the highest goals of the state namely achieving balanced and sustainable development, simplifying procedures, and introducing modern management methods.

Keywords: local administration, central authority, local units, administrative control.



Syrian Arab Republic
Damascus university
faculty of Law
Department of Public Law

The Role of Administrative oversight over the function of Local Administrative Unities in the Light of Reformative Orientations

﴿A comparative Study﴾

**A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the
degree of Master in Public Law**

By

Ahmad Al-khalaf

Supervisor

Dr. Eid kraytem

A tutor in the Public Law Department
Damascus university - Faculte of Law

Damascus 2024 AD