

حدود الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في ضوء مبدأ المشروعية

إعداد: بدور غسان الخضور* إشراف: الدكتور محمود الصران**

ملخص البحث

تتنوع أساليب ووسائل الرقابة الإدارية على المجالس المحلية، فضلاً عن تعدد الجهات الممارسة لها، ونظراً للجدل العلمي حول حدود الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في ضوء مبدأ المشروعية، ويهدف تسليط الضوء على واقع الرقابة الإدارية في سورية، ووضع المقترحات حول تقديم أنموذجاً أفضل للرقابة الإدارية على المجالس المحلية وفق محددات المشروعية، فقد ناقش هذا البحث جزئية حدود الرقابة الإدارية على السلطات المحلية في ضوء مبدأ المشروعية من منظور مقارن، وتوصل إلى عدد من النتائج والمقترحات. الكلمات المفتاحية: المجالس المحلية، السلطة المركزية، الاستقلال الإداري، الاستقلال المالي.

* طالبة دكتوراه في قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة دمشق
** الأستاذ المساعد في قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة دمشق.

Limits of Administrative Control Over Local authorities in the Light of the Principle of Legality

Prepared By:
Boudor Ghassan Khadour*

Supervised by:
Dr. Mohammad AlSawan**

Abstract

The methods and means of administrative control of local councils, as well as the plurality of practitioners, are varied. Given the scientific controversy over the limits of administrative control over local councils in the light of the principle of legality and with a view to highlighting the reality of administrative control in Syria, and to develop proposals on providing better modules for administrative control of local councils according to the determinants of legitimacy This research discussed the partial limits of administrative control over local authorities in the light of the principle of legality from a comparative perspective and reached a number of conclusions and proposals.

Keywords: local councils, central authority, administrative independence, financial independence.

* PH.D Student at public law Department – Faculty of Law – Damascus University.

** Assistant Prof. at public law Department – Faculty of Law – Damascus University

مقدمة

ينطلق نظام الإدارة المحلية في دول عالمنا المعاصر من حتمية وجود علاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وتتجسد هذه العلاقة من الناحية العملية بحق السلطة المركزية ببسط رقابتها على الوحدات المحلية ضمن هيكلتها الإدارية. بيد أن هذه العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية تختلف شكلاً ومضموناً عن العلاقة بين السلطة المركزية وفروعها، فمن حيث الشكل نكون أمام شخصين إداريين مستقلين استقلالاً إدارياً ومالياً، ولكل منهما اختصاصاته الأصلية المحددة قانوناً، أما من حيث المضمون فلا يجوز للسلطة المركزية التدخل في شؤون الوحدات المحلية إلا بالقدر الذي تسمح به فكرة رقابة المشروعية، أي تنحصر صلاحيات السلطة المركزية على ما حدده المشرع لها من أهداف ووسائل، فتقتصر مهمتها على مراقبة بعض أعمال السلطات المحلية للتأكد من مدى مشروعيتها واحترامها للقوانين والأنظمة النافذة.

فالإشراف والرقابة على أعمال السلطات المحلية وأجهزتها التنفيذية هدفه تحقيق الترابط والتنظيم بين الأجهزة المحلية لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، ولهذا فهي تعتبر المحدد النهائي لتوجيه أداء ونشاطات السلطات المحلية، حيث إن مبدأ المشروعية في الدولة يتحقق من خلال الرقابة، ولا سيما في مجال الإدارة المحلية، وهذا لم يكن بعيداً عن المشرع السوري لدى تنظيمه للسلطات المحلية عموماً، والرقابة الإدارية على الوحدات المحلية خصوصاً، حيث عمل المشرع السوري على تحديد الرقابة الإدارية ضمن إطار مبدأ المشروعية، وحول ذلك سيكون بحثنا الموسوم بـ "حدود الرقابة الإدارية على السلطات المحلية في ضوء مبدأ المشروعية".

مشكلة البحث وتساولاته:

يعد موضوع الرقابة الإدارية على السلطات المحلية وأعمالها من أكثر الموضوعات التي تشغل المشرع الدستوري والعادي في جميع الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية المحلية، وذلك يعود لاعتبار الرقابة الإدارية أهم أشكال الرقابة على السلطات

المحلية، إلا أن رغم أهميتها تبدو هذه المؤسسة غير محددة، وهذا ما يؤدي إلى خلل خطير بنظام الإدارة المحلية برمته، لكون الوحدات المحلية أشخاص اعتبارية ذات استقلال نسبي، ويتفرع عن هذه المشكلة التساؤلات الآتية:

- كيف يتجلى الفهم الصحيح للرقابة الإدارية على السلطات المحلية في ضوء مبدأ المشروعية؟

- ما هي الحدود التي يفرضها مبدأ المشروعية على السلطة التي تمارس الرقابة الإدارية على السلطات المحلية؟

- ما هي الأسس القانونية للرقابة الإدارية على السلطات المحلية؟

- ما هي الطبيعة القانونية للرقابة الإدارية على السلطات المحلية؟

أهداف البحث:

لم تبقى الرقابة الإدارية على السلطات المحلية مستقرة، بل طرأ عليها تحولاً جوهرياً في النظم المقارنة، بحيث لم تبقى هذه المهمة مناطة بالسلطة المركزية، وإنما تم تحويل بعض المجالس الكبرى الصلاحية في الرقابة والإشراف على المجالس المحلية الأصغر حجماً منها، وهذا التحول انبثق من كون المجالس المحلية الكبرى هي الأقدر على ممارسة هذه المهمة من جهة أولى، ومن جهة ثانية لتخفيف العبء الملقى على السلطة المركزية.

ومن هنا ستحاول الدراسة الوقوف على واقع الرقابة الإدارية على السلطات المحلية في النظم الغربية المقارنة كالفرنسي والإسباني للاستفادة من التطور التشريعي والقضائي والفقهية في التجربة السورية في الإدارة المحلية.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث من خلال النواحي الآتية:

الأهمية العلمية:

تعود الأهمية العلمية للبحث من خلال أنه يركز على الرقابة الإدارية على السلطات المحلية التي تعد أكثر المؤسسات المؤثرة على الوحدات المحلية، ولكونها من أكثر الموضوعات التي تحتاج إلى تأصيل وتحليل، وتحاول الدراسة أن تسد فراغاً في نطاق الأبحاث التي تناولت جزئية الرقابة الإدارية على السلطات المحلية.

الأهمية العملية:

تسعى الدراسة إلى تقديم أنموذجاً أفضل للرقابة الإدارية على السلطات المحلية انسجاماً مع مبدأ المشروعية، والذي يمكن تطبيقه في سبيل تطوير العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية.

منهج البحث:

تقتضي الدراسة العلمية لمشكلة البحث، والتساؤلات الناجمة عنها اتباع المنهج التحليلي من خلال دراسة وتحليل كل جزئية من جزئيات البحث في ضوء الأحكام التشريعية والاجتهادات القضائية، والآراء الفقهية، كما سنتبع المنهج المقارن بغية الاطلاع على تجارب الدول الأخرى، واستخلاص النتائج المترتبة على ذلك وتقديم المقترحات الملائمة.

خطة البحث:

تحقيقاً لأهداف الدراسة، والإجابة العلمية عن مشكلة البحث، فإننا سنتبع التقسيم الآتي لمعالجة هذا الموضوع.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في ضوء مبدأ المشروعية.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية على المجالس المحلية.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للرقابة الإدارية على المجالس المحلية.

المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في ضوء مبدأ المشروعية.

المطلب الأول: نطاق الرقابة الإدارية على تكوين المجالس المحلية ممثلة بأعضائها.

المطلب الثاني: نطاق الرقابة الإدارية على أعمال وأموال المجالس المحلية وتحولاتها.

خاتمة.

المبحث الأول

ماهية الرقابة الإدارية على المجالس المحلية

في ضوء مبدأ المشروعية

تأتي الرقابة الإدارية على المجالس المحلية بغية إقامة التوازن بين المصلحة الوطنية، والمصلحة المحلية عن طريق تدخلها لدى الوحدات المحلية ضمن حدود القانون لحماية المصلحة العامة من جهة، وحماية الوحدات المحلية من جهة ثانية، ولذلك فهي محددة ضمن إطار مبدأ المشروعية، ويتضح ذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول - الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية على المجالس المحلية

تعد الرقابة الإدارية مقياساً يؤخذ بالاعتبار لقياس مدى استقلالية المجالس المحلية، والاستقلال هنا يتبلور في تمكن المجالس المحلية من اتخاذ قراراتها في حدود القانون، ولذلك فإن تحليل الرقابة الإدارية باعتبارها مقياساً في نظم الإدارة المحلية يتطلب التعرض للآتي:

الفرع الأول - التلازم بين الرقابة الإدارية ومبدأ المشروعية:

مما لا شك فيه أن تمتع الوحدات المحلية بدرجة عالية من الاستقلال لا يعني إطلاقاً أنها مستقلة تماماً عن السلطة المركزية، بل لابد من وجود نوع من العلاقات بينهما، عبر تقنية الرقابة الإدارية¹، ولذلك فإن دراسة الارتباط والعلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية يوجب البحث في الأساس القانوني للرقابة الإدارية وتعريفها، ثم دراسة خصائصها وفقاً للآتي:

أولاً - الأساس القانوني للرقابة الإدارية وتعريفها:

تعني الرقابة الإدارية الممارسة من جانب السلطة المركزية على الوحدات المحلية، التوكيد الحقيقي لوحدة الجهاز الإداري للدولة، ووحدة السلطة العامة فيها، والتأكيد على أن

¹ د. عبد المعطي العساف، محددات عملية التنظيم وتكييفاتها على مستوى التنظيم المحلي، بحث منشور في المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلطنة عمان، 1984، ص54.

إبراز التنظيم على المستوى المحلي ليس إلا تنظيمًا وظيفيًا، ورغم بروز التنظيمات المحلية كأهرامات إدارية إلى جانب الهرم الإداري المركزي، إلا أن ذلك لا يعكس صورة من صور تعدد المراكز المنفصلة بقدر ما يعكس نسقاً موحداً تتعدد مكوناته الفرعية².

فالثابت أن الوحدات المحلية تتمتع بالحق في إدارة شؤونها ذاتياً، فضلاً عن تمتعها باستقلال إداري ومالي، غير أن هذا الحق يقابله التزامات متعددة تتجلى بواجب القيام بأداء اختصاصاتها المنوطة بها قانوناً، ولا يجوز لها أن تتفاسد عن ذلك، وتقوم السلطة المركزية بممارسة الرقابة الإدارية بغية التأكد من قيام الوحدات المحلية باختصاصاتها على أكمل وجه، ولذلك فإن الرقابة الإدارية تعد أمراً بديهيًا، ولا تتناقض مع حقها في إدارة شؤونها ذاتياً، ومن هنا فإن الرقابة الإدارية هي الوجه الآخر لمبدأ اللامركزية الإدارية بإجماع الفقه الإداري³.

أضف لما سبق، أن نظام اللامركزية الإدارية المحلية بوصفه أحد أساليب التنظيم الإداري هو نظام يستحيل وجوده منفرداً، بل يوجد إلى جانب المركزية الإدارية، وهذا يحتم بالضرورة وجود رقابة تمارس من قبل السلطة المركزية انسجاماً مع عناصر التكوين الخاصة باللامركزية المحلية من جهة، والغرض من اللامركزية المحلية من جهة أخرى⁴. وبعد دراسة الأساس القانوني للرقابة الإدارية، سنبين تعريفها باعتبارها من المصطلحات التي انشغل بها الفقه القانوني المقارن، وللتدليل على ذلك يكفي الوقوف

² د. خالد السمارة الزعبي، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها، بحث منشور في المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، 2003، ص 25.

³ د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، 2018م، ص 314.

⁴ د. سعيد نحيلي، الإدارة المركزية، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، دمشق، 2010م، ص 145.

على بعض التعريفات التي قال بها الفقه المقارن، ونبدأ من الفقه القانوني الفرنسي، ومن التعريفات التي تبناها هذا الفقه⁵:

حيث عرف الفقيه الفرنسي (Rivero) الرقابة الإدارية بأنها: "الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على الأجهزة اللامركزية الإدارية وفقاً لما يحدده القانون". في حين الفقيهان (Maspelio Y Laroque) فيعرفانها بأنها: "مجموعة السلطات المحددة والمُعترف بها قانوناً لسلطة عليا على هيئة لا مركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة"⁶.

أما الفقيه الإسباني (Enterria) فيعرفها بأنها: "الحكم الإداري الذاتي للمواطنين في الوحدات المحلية بعيداً عن المركزية مع الخضوع لإشراف السلطات المركزية للحفاظ على النظام العام في الدولة"⁷.

نستخلص من خلال تأصيل وتحليل التعريفات السابقة أن الرقابة على الوحدات المحلية تشكل أساس اللامركزية الإدارية المحلية، فلا يمكن الحديث عن اللامركزية المحلية دون الحديث عن الرقابة الإدارية، وأيضاً لا يمكن الحديث عن الرقابة الإدارية دون وجود لامركزية، ولذلك نستنتج على نحو أكثر دقة وجود تلازم حتمي بين الاثنين. وتأسيساً على ما سبق، فإن عدم وجود الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية أو استبعاد الرقابة سيؤدي حتماً إلى الخروج من صورة من صور التنظيم الإداري (اللامركزية الإدارية) إلى صورة من صور التنظيم السياسي (اللامركزية السياسية).

⁵ Charles Débache, institutions administrative, 2eme éd, Dalloz, Paris, 1972, p.73

⁶ Practice Garant, Droit administratif, Paris, 4édition, 1996, p.605.

⁷ Charles Débache, institutions administrative, op, cit, p.75.

أما الفقه العربي فيعرفها بأنها: "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال وأعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة"⁸.
ومن الفقه⁹ من يذهب إلى عدّ فكرة الرقابة الإدارية بأنها رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية في النظام الإداري للدولة، ومن ثمّ ففكرة الرقابة الإدارية ما هي سوى فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة.

وفي هذا الصدد نستخلص أن هذا التعريف جعل فكرة الرقابة الإدارية بوصفها علاقة تنظيمية إدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وكأنه يعطي معنى آخر لفكرة الرقابة الإدارية من خلال تحقيق متطلبات التنظيم ومجريات التنسيق.
ومن خلال التعاريف التي ساقها الفقه الغربي أو العربي يمكن أن نخلص إلى أن الرقابة على الوحدات المحلية هي الاختصاص القانوني الممنوح للسلطة المركزية بغية إلزام الوحدات المحلية بالالتزام بالمنظومة القانونية لتحقيق المصلحة العامة للدولة.

ثانياً - خصائص الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية:

بعد دراسة الأساس القانوني للرقابة الإدارية على الوحدات المحلية، وبيان تعاريفها، ينبغي التعرض لخصائصها الذاتية، وهذا ما سيكون وفقاً للآتي:
الرقابة المركزية وفقاً لمختلف التعاريف التي عرضناها خصائص متعددة نذكر منها الآتي:

1- الرقابة المركزية ركن من أركان اللامركزية المحلية، فلا يتصور أن يمنح المشرع سلطات واسعة للوحدات المحلية المستقلة وظيفياً، بحيث تصبح مشاركة الدولة في امتيازات السلطة العامة من دون أن يمنح الدولة وأجهزتها في الوقت نفسه سلطات رقابية،

⁸ د. عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر، 2012، ص102.

⁹ د. عبد المعطي العساف، محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي، مرجع سبق ذكره، ص58.

للتدخل بهدف منع الأعمال غير المشروعة لهذه الوحدات التي تعارض المصلحة العامة¹⁰.

2- هي رقابة إدارية، وليست سياسية أو قضائية تباشر من طرف جهة إدارية، وتكون بموجب قرارات إدارية، وتتمارس على الأعضاء والمجالس المحلية بصفة كلية، وعلى الأعمال الصادرة عن وحدات الإدارة المحلية بوساطة شكلية التصديق أو عدم التصديق عليها وليس للسلطة المركزية حق تعديل هذه الأعمال، على عكس السلطة الرئاسية التي يجوز فيها تعديل أعمال وقرارات المرؤوس، وعلى عكس الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية، والتي تقتصر على رقابة المشروعية وذلك بناءً على طلب من ذوي الشأن¹¹.

3- الرقابة الإدارية هي رقابة استثنائية، لأن الأصل هو استقلال الشخص الإداري اللامركزي، سواء الاستقلال الإداري أم المالي، والاستثناء هو ممارسة الرقابة على هذا الشخص، إذ لا يجب أن تصل إلى حد إلغاء وإعدام هذا الاستقلال، وإلا كانت اللامركزية المحلية وهمية وغير حقيقية، وتخفي مركزية مقنعة، ونظراً إلى الرقابة الإدارية هي رقابة استثنائية فلا بد من تقريرها بنص قانوني¹².

4- الرقابة الإدارية على المحليات رقابة لا تفترض، بل تكون بموجب نصوص قانونية، أي لا تحدث إلا في الحدود التي يقرها القانون صراحةً وبالوسائل التي بينها، فلا

¹⁰ د. سعيد نحيلي، المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملائمة على أعمال السلطات المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة لايبزغ، ألمانيا، 1997م، ص 67.

¹¹ د. عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 105.

¹² د. خالد السمارة الزعبي، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها، مرجع سبق ذكره، ص 28.

وصاية إلا بنص، وفي هذا السياق يرى الفقه الفرنسي أنه لا وجود للرقابة الإدارية من دون نص قانوني، ولا وجود لرقابة إدارية تتعدى محتوى النص القانوني. والأمر السابق على عكس السلطة الرئاسية ويختلف عنها، وذلك بوصفها رقابة مفترضة لا تحتاج لنص يقرها، بل تجد أساساً في علاقة الخضوع والتبعية التي يتمتع بها الرئيس على المرؤوس، فالأصل هو وجودها والاستثناء هو انتفائها بنص صريح¹³. وما يترتب على إضفاء الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة هو وجوب تفسير النصوص المتعلقة بالرقابة تفسيراً ضيقاً، وليس موسعاً، على أساس أن هذه النصوص تعد استثناء من أصل عام، وهو الاستقلال، أي تفسير يتيح احترام مبدأ استقلالية وحدات الإدارة المحلية، كما أنه إذ نص القانون على إجراء معين، لا يمكن للجهة التي تتولى الرقابة أن تلجأ لإجراء رقابي آخر بوصفه بديلاً عن الإجراء المسموح به قانوناً، ويترتب على هذه الصفة كذلك أنه لا يجوز للوحدات المحلية التنازل لجهة الرقابة ولو جزئياً عن استقلالها النسبي.

وبذلك نستنتج أن للرقابة الإدارية على المجالس المحلية خصائص عدة تميزها عن الرقابة الرئاسية المعروفة في النظام الإداري المركزي، علاوة على أن تلك الخصائص تتسجم مع النظام الإداري اللامركزي المحلي.

الفرع الثاني - تقيد مبدأ المشروعية للرقابة الإدارية على المجالس المحلية:

من الثابت أن جميع السلطات في الدولة مطالبة باحترام مبدأ المشروعية، وذلك يكون من باب أولى بالنسبة للوحدات المحلية، وآية ذلك أن القانون أوكل إليها العديد من الاختصاصات الخدمية والتنمية يتعين إنجازها.

وتظهر العلاقة التقييدية لمبدأ المشروعية بالنسبة للرقابة الإدارية، من خلال كون مؤسسة الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي المحلي يظهر مجال تطبيقها في التصرفات التي تقوم بها الوحدات المحلية، أو على أشخاصها وذلك بهدف التأكد من توافق هذه

¹³ د. سعيد نحيلي، البلديات، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، دمشق،

التصرفات والأعمال مع القوانين التي تنظمها، وفي إطار الأهداف التي أنشأت الوحدات المحلية بغية تحقيقها¹⁴.

فالرقابة الإدارية هي رقابة في إطار القانون وجدت لضبط تصرفات الوحدات المحلية وفقاً للقانون¹⁵، ونتيجة لذلك تلتزم الوحدات المحلية باحترام مبدأ المشروعية، وفي حال الإخلال بهذا المبدأ تمارس الوسائل مضمون الرقابة الإدارية ذات الطابع الوقائي والعلاجي.

وحول ذلك برزت مبادئ عدة تعمل على تقييد الرقابة الإدارية الممارسة على الوحدات المحلية، وتعد في حقيقتها تطبيقاً سليماً للرقابة الإدارية في إطار مبدأ المشروعية، وهذه المبادئ هي الآتية:

أولاً - مبدأ تقييد الصلاحيات الرقابية ضمن إطار المشروعية:

ويقصد بهذا المبدأ صلاحيات السلطات الرقابية من الناحية الوظيفية ضمن إطار مبدأ المشروعية.

والمقتضى هذا المبدأ يجب على وحدات الإدارة المحلية عند إصدارها لقراراتها أن تتقيد قبل كل شيء بالقانون، والسلطة الرقابية بدورها عندما يعرض عليها عمل من أعمال السلطة المحلية بغية تصديقه، فإنها لا تملك إزاء هذا العمل إلا خياراً واحداً، ألا وهو إقراره وتصديقه بحال كان موافقاً للقوانين والأنظمة أو رده للسلطات المحلية من دون إجراء أي تعديل عليه إذا اكتشفت مخالفته للقوانين والأنظمة¹⁶.

فالمبدأ في هذه الحالة يكمن في نواحي المشروعية من دون الملائمة، وإعمال الأخير سيؤدي حتماً إلى الانتقاص من حق الوحدات المحلية في إدارة شؤونها ذاتياً.

¹⁴ د. خالد سمارة الزعبي، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها، مرجع سبق ذكره، ص 33.

¹⁵ د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 318.

¹⁶ د. برهان زريق، السلطة الإدارية، الطبعة الأولى، دمشق، بلا ناشر، 2009م، ص 55.

ثانياً - مبدأ التنظيم التشريعي لوسائل الرقابة الإدارية:

اتجه الرأي المتخصص إلى أنه يجب أن يصار إلى تحديد وسائل الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية على الوحدات المحلية بنص القانون¹⁷، وهذه الوسائل تتراوح عادةً بين الإذن المسبق في التصرف أو التصديق اللاحق أو الحلول محل الوحدة المحلية، وصولاً إلى الوسيلة الأخطر، التي تتجلى في حل المجلس المحلي بإجراء إداري وفي نطاق مبدأ الحصر التشريعي لوسائل السلطة الرقابية اتجه بعض الفقه إلى إقامة علاقة وثيقة بين الضمانة الدستورية ومبادئ الرقابة الإدارية، بمعنى أنه يجب أن تتضمن الضمانة الدستورية للإدارة المحلية بعض المبادئ ذات الصلة بالرقابة الإدارية بهدف أن يصير شكل العلاقة تعاونياً بين الطرفين أكثر منه رئاسياً، وهذا انطلاقاً من أن الضمانة الدستورية هي الضامنة لوحدة الجهاز الإداري العام للدولة¹⁸.

وذلك بخلاف تنظيم وسائل الرقابة بوساطة الأنظمة واللوائح التي تضعها السلطة المركزية، حيث سيكون أكثر خطراً وأشد أثراً، ويعمل على التأثير بوجه مباشر بالاستقلال النسبي لوحدات الإدارة المحلية.

ثالثاً - مبدأ الرقابة القضائية لوسائل الرقابة الإدارية:

يتجلى المفهوم الصحيح لمبدأ اللامركزية الإدارية بوساطة التسليم بوجود مصالح أصلية مستقلة عن المصالح الوطنية نسبياً يقع على عاتق الوحدات المحلية عبء إدارتها بعيداً عن توجهات السلطة المركزية، بيد أن هذا الاعتراف سوف يفقد بدوره معناه إذا لم يؤيد بحماية قضائية تمنح للوحدات المحلية الحق في مخاصمة قرارات السلطة المركزية في حال الاعتداء على حقها في الإدارة الذاتية.

¹⁷ د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص318.

¹⁸ د. سعيد نحيلي، المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملائمة على

أعمال السلطات المحلية، مرجع سبق ذكره، ص23.

فالضمانة القضائية لوحدات الإدارة المحلية في مواجهة قرارات سلطة الرقابة المركزية (الحق في التقاضي) إنما هي من أهم النتائج المترتبة على تمتعها بالشخصية الاعتبارية، وذلك بقيام ممثليها برفع الدعاوى باسمها بهدف استرداد حقوقها أو استيفائها حتى وإن كانت السلطة المركزية أو أي شخص اعتباري آخر، أو كانت الدعوى بغرض حماية قراراتها من أن تطالها يد السلطة الرقابية من دون مسوغ قانوني، أو بغرض تنفيذ عقودها الإدارية¹⁹.

وحول ذلك يرى جانب من الفقه الفرنسي - وتسنده في رؤيته القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي - أن سلطة الرقابة من حقها اللجوء إلى مجلس الدولة لطلب إلغاء القرارات الصادرة عن المجالس المحلية غير المشمولة برقابتها ما دامت مشوبة بعييب من عيوب المشروعية.²⁰

بيد أن الضمانة القضائية المقررة لوحدات الإدارة المحلية في مواجهة قرارات السلطات الرقابية تتسع أو تضيق بحسب إرادة المشرع، وخير مثال على ذلك تفوق المشرع الألماني وتفردته نظراً لإعطائه البلديات الحق في الشكوى الدستورية.

فالشكوى الدستورية تكون في حالة انتهاك الحق في الإدارة الذاتية للبلديات، بل إنها طعن منظم على طراز الطعن الدستوري المباشر لأي مواطن يدعي انتهاك السلطات العامة لأحد حقوقه الأساسية، وهي تشكل ضمانة مؤسساتية للبلديات، إلا أنه يشترط لممارسة هذا الحق توافر شرطين اثنين:

- الشرط الأول: عدم استخدامه إلا بهدف حماية حق الإدارة الذاتية للسلطات المحلية مع مراعاة المعايير الدستورية الناظمة لسلطات الدولة.

¹⁹ د. عمار الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص130.

²⁰ Marc Guidera, Le contrôle actes des autorités locales en France, université Paris, 2010, P.132.

- الشرط الثاني: يجب أن تتأثر البلدية التي تقدم الطعن الدستوري بوجه مباشر وحال بالمادة المتنازع عليها²¹.

وتطبيقاً لهذا المبدأ يمكن لوحدة الإدارة المحلية في فرنسا، ومصر، وسورية، مقاضاة سلطة الرقابة بطلبها إلغاء القرارات الماسة بحقوقها، ففي سورية يتولى رئيس مجلس المحافظة تمثيل المجلس أمام القضاء والغير.

وبذلك يتضح أن سيادة القانون في العلاقة بين السلطة المركزية التي تمارس الرقابة والوحدات المحلية يحقق التناسب بين الرقابة والمسؤولية المقررة، بحيث تحدث التوازن بينهما ويؤدي إلى استقرار العمل الإداري على مستوى الوحدات المحلية. ونستخلص أيضاً أن أبرز معيار لنجاح الرقابة الإدارية في تحقيق أهدافها هو مدى تقييدها بالمبادئ القانونية والتنظيمية التي تقع في صلب مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للرقابة الإدارية على المجالس المحلية

يقتضي تحليل الطبيعة القانونية للرقابة الإدارية وجوب دراسة طابعها الوقائي، ومن ثم الانتقال لدراسة مدى اعتبارها رقابة مشروعية أم رقابة ملائمة، وسيكون ذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول - الطابع الوقائي للرقابة الإدارية على المجالس المحلية:

سنحاول في هذا الفرع الوقوف على التكيف القانوني للرقابة الإدارية، من خلال استعراض أهداف الرقابة الإدارية لكي نخلص بعد ذلك إلى تحديد تلك الطبيعة، حيث تتحدد أهداف الرقابة الإدارية على المجالس المحلية وفق الآتي:

أولاً - حماية المصلحة العامة للدولة:

إن الاعتراف باستقلالية الهيئات المحلية وتمتعها بشخصية معنوية مستقلة في إطار التنظيم اللامركزي، لا يعني بأي حال من الأحوال استقلاليتها عن الدولة بشكل

²¹ د. سعيد نحيلي، المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملائمة على أعمال السلطات المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 104.

مطلق، والفصل التام بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية، وإنما يعني ذلك منح هذه الهيئات المستقلة الحرية التامة في اختيار الوسائل المناسبة والملائمة لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار أو المساس بالمصلحة الوطنية، بمعنى أن العلاقة بين المصلحة الوطنية والمصالح المحلية هي علاقة تكاملية وليس علاقة تنازع، وبهذا فإن الوصاية الإدارية تشكل الضمانة الأساسية التي من خلالها يسمح للسلطات المركزية بالتدخل لمنع الهيئات المحلية من إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية، وذلك من خلال إلزامها بالمنظومة القانونية²².

والجدير بالذكر أن السلطة المركزية تسمو على الهيئات المحلية، وعليه؛ فإن المصلحة الوطنية تكون أجدر بالحماية إذا ما ترتب على إشباع المصالح المحلية مساس بالمصلحة الوطنية، وبالتالي تتدخل السلطة المركزية لمنع هذه الأضرار من أجل تحقيق تماسك الدولة ووحدتها.

ثانياً - حماية الوحدات المحلية:

ويتجلى ذلك من خلال متابعة الأعمال التي تقوم بها الوحدات المحلية لمنعها من إلحاق الضرر بالأجيال المستقبلية، وذلك من خلال التوسع في الإنفاق مثلاً وهذا المحدد يتم تحقيقه من خلال خضوع مالية الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية.

ثالثاً - حماية الأطراف الأخرى:

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية الأطراف الأخرى متمثلةً بالوحدات المحلية الأخرى، أو المنتفعين من الخدمات التي تقدمها الوحدات المحلية.

²² د. خالد قباني وآخرون، اللامركزية الإدارية في لبنان، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1996م، ص111، ود. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، 2019م، ص242.

ويتم تحقيق ذلك من خلال المكثات القانونية الممنوحة للمتضرر من أعمال الوحدات المحلية التي تتمثل بالطلبات التي تقدم للسلطة المركزية لممارسة اختصاصها في الرقابة على الوحدات المحلية²³.

رابعاً - الوقوف على المعوقات التي تعترض الإدارة المحلية:

تتجلى هذه الوظيفة للرقابة الإدارية من خلال دعم الوحدات المحلية بالخبرات الفنية والتقنية لتدريب وتأهيل القائمين على الإدارة المحلية، وكذلك ضبط وترشيد الاستهلاك في إطار الوحدات المحلية²⁴.

وبالعودة إلى قانون حقوق وحرقات الوحدات المحلية في فرنسا رقم /213/ لعام 1982 يتبين أنه أحدث تحولاً جوهرياً في مفاهيم الرقابة الإدارية لدرجة أن صدره هو الفاصل بين مرحلتين مختلفتين في نظام الرقابة الإدارية²⁵.

فالقانون المذكور ألغى جميع أنواع الرقابة السابقة على قرارات الوحدات المحلية²⁶، إلا أن القانون أبقى على الرقابة اللاحقة للمحافظ على القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية إذ تطلب ضرورة إحالة بعض القرارات إلى ممثل الدولة، وبحال عدم مشروعيتها فإن ممثل الدولة يحيلها إلى القاضي الإداري لإلغائها²⁷.

²³ د. عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، الطبعة الأولى، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، 1983، ص 63.

والجدير ذكره أن بعض الفقه يؤكد على أهمية الرقابة الإدارية في حماية حقوق الأفراد وحرقاتهم بما تملكه من وسائل.

د. نجم الأحمد، ود. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 242.

²⁴ د. عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، مرجع سبق ذكره، ص 65.

²⁵ تسمى المرحلة الأولى بالأنموذج التقليدي للرقابة الإدارية، في حين تسمى المرحلة الثانية بالأنموذج الحديث، وتميزت بمرونة وسائل الرقابة الإدارية.

²⁶ قانون حقوق وحرقات الوحدات المحلية في فرنسا رقم /213/ لعام 1982.

²⁷ Fabric Abérad, Controle des collectivités territoriales, phd, Universite d'orléans, 2012, p.26.

أما قوانين الإدارة المحلية في مصر وسورية فقد عدت الرقابة الإدارية عنصراً أساسياً في نظم الإدارة المحلية، ومنحت السلطة المركزية العديد من الوسائل الرقابية تجاه المجالس المحلية²⁸.

وتأسيساً على ما سبق، نستخلص أن الرقابة الإدارية على المجالس المحلية هي عبارة عن وسيلة لتحقيق غاية، وهي وحدة الدولة من الناحيتين القانونية والإدارية بخلاف المشرع المصري والسوري اللذين يتميزان بشدة الرقابة الإدارية.

الفرع الثاني - الرقابة الإدارية بين المشروعية والملائمة:

ثمة جانب من الفقه يعتبر الرقابة الإدارية رقابة مشروعية فقط انطلاقاً من أنها رقابة وظيفية استثنائية، ورقابة مشروعية تمارس في حدود القانون، وتهدف إلى حماية المصلحة العامة، لأن الوحدات المحلية تتمتع بقدر معتبر من الاستقلالية الإدارية والمالية، وتتمتع بشخصية اعتبارية كما هو عليه الحال في فرنسا ومصر وسورية²⁹، وهذا ما يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية في حدود اختصاصاتها، فلا يمكن للسلطة المركزية الحلول محلها، أو التدخل في الشؤون المحلية، إلا ما نص عليه القانون، فالرقابة الإدارية هي رقابة مشروعية مقيدة بنص القانون بعيدة عن رقابة الملائمة³⁰.

²⁸ المواد /132- 145/ من قانون الإدارة المحلية المصري والمادة /114/ من قانون الإدارة المحلية السوري.

²⁹ د. رأفت رضوان وآخرون، النظام المحلي في مصر، منشورات المعهد المصري الديمقراطي، القاهرة، 2014، ص136.

³⁰ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص385.

إلا أن هناك من الفقه من يعتبر الرقابة الإدارية أنها رقابة مشروعية وملائمة، وذلك في حال اتخاذ المجالس المحلية قرارات مطابقة للقانون، ولكن مضمونها يخالف الشؤون المحلية، ففي هذه الحالة تستطيع السلطة المركزية ممارسة رقابة ملائمة³¹ وبالعودة إلى التشريعات المقارنة نجد أن قانون حقوق وحرقات الوحدات المحلية في فرنسا قد جعل الرقابة الإدارية قاصرة على نواحي المشروعية، وأي عيب ينصب على مشروعية القرار يستطيع المحافظ إحالة القرار للقضاء الإداري لإلغائه، بخلاف الوضع في سورية ومصر الذي يكون للمحافظ طلب إلغاء القرار غير المشروع أو الذي يكون غير ملائمة³²، أي الرقابة الإدارية في مصر وسورية هي رقابة مشروعية وملائمة. وفي هذا الصدد، نعتقد أن الرقابة الإدارية يجب أن تكون قاصرة على نواحي المشروعية دون الملائمة، فالقانون هو الذي يبين وسائلها وإجراءاتها ونطاقها، بمعنى أنه لا رقابة إلا بنص القانون.

المبحث الثاني

نطاق الرقابة الإدارية على المجالس المحلية

في ضوء مبدأ المشروعية

تقتضي دراسة نطاق الرقابة الإدارية على المجالس المحلية التعرض على التوالي إلى أوجه الوسائل التي تملكها السلطة المركزية تجاه المجالس المحلية وأعضائها، وفيما إذا حدث أي تطور في ممارسة الرقابة الإدارية في التجارب المقارنة، وسيكون ذلك وفقاً للآتي:

³¹ د. محمد الهاموندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1990، ص 217.

³² المواد /132-145/ من قانون الإدارة المحلية المصري، والمادة /114/ من قانون الإدارة المحلية السوري.

المطلب الأول - نطاق الرقابة الإدارية على تكوين المجالس المحلية

ممثلة بأعضائها

تملك السلطة المركزية العديد من الوسائل الرقابية تجاه المجالس المحلية لناحية تكوين هذه المجالس، وسيتم دراسة هذه الوسائل على النحو الآتي:

الفرع الأول - تعيين عدد من أعضاء المجالس المحلية وعزلهم:

يمكن للسلطة المركزية أن تمارس تأثيراً ملحوظاً بصدد تشكيل المجالس المحلية، ويتم ذلك من خلال وسيلتي التعيين والعزل، وتتضح كلاً منهما على النحو الآتي:

أولاً - تعيين عدد من أعضاء المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية:

من المسلم به في إطار الإدارة المحلية أن يكون تشكيل المجالس والهيئات المحلية عن طريق الانتخاب لتكريس وتنمية الديمقراطية المحلية، وهذا العنصر أي انتخاب الهيئات المحلية هو أحد عناصر الشخصية المعنوية للمجالس المحلية، ولكن ولتحقيق فعالية الرقابة المركزية على الهيئات المحلية، فإننا نلاحظ أن قوانين الإدارة المحلية تمنح السلطة المركزية صلاحية تعيين عدد من الأعضاء مستندة إلى مسوغات تحقيق العدالة من خلال جعل التمثيل لكافة شرائح التركيبة الاجتماعية لسكان الوحدات المحلية أو من أجل تطعيم المجالس المحلية بخبرات إدارية وفنية والتي غالباً لا تفرزها عملية الانتخاب. وتأسيساً على هذا الاستثناء الذي يشكل أحد مظاهر الرقابة على تشكيل المجالس المحلية، فقد تبين موقف المشرع في تشريعات الإدارة المحلية المقارنة من حيث التوسع في عدد الأعضاء المعينين بحيث يصل في بعض الأحيان إلى تعيين النصف أو تخفيف حدة هذا الاستثناء بحيث يقتصر على عدد لا يصل إلى النصف³³.

ونظراً لخطورة هذه الصلاحية على فاعلية الإدارة المحلية القائمة على اللامركزية الإدارية، والتي تستند بدورها على استقلال الهيئة المحلية، فإنه لا يغفل والحال كذلك أن

³³ د. خالد سمارة الزعبي، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها، مرجع

سبق ذكره، ص 36.

تصل رقابة السلطة المركزية لدرجة تعيين عدد من الأعضاء، ومن باب أولى ألا يعين رئيس المجلس المحلي، لأن في ذلك انتهاك ومصادرة لاستقلال الهيئة المحلية وتحولها إلى صورة هيئة تابعة للسلطة المركزية، الأمر الذي يؤدي في نهاية الأمر لتهميش دور الأعضاء المنتخبين مقابل هيمنة الأعضاء المعيّنين وتفريغ الإدارة المحلية من مضمونها واستحالة تحقيق غايتها وأهدافها، فبدلاً من تعزيز الديمقراطية المحلية لتحقيق التنمية المحلية تصبح أداة بيد السلطة المركزية التي ترسم لها سياساتها المحلية دون الوقوف على احتياجات سكان الوحدة المحلية، وبالتالي مصادرة حقوق وحريات سكان الوحدة المحلية باسم تحقيق برنامج التنمية الشاملة.

وعطفاً على ذلك، نرى أن يتم قصر هذه الصلاحية في الرقابة على عزل الأعضاء أو عزل بعضهم أو حل المجالس المحلية بقرارات إدارية تتضمن أسباب اتخاذ الإجراء مع الخضوع لرقابة القضاء الإداري، وإلا فإننا سنكون أمام سلطة رئاسية تمارسها الإدارة المركزية على الهيئات المحلية كلما كان هناك توسع في إطار تشكيل المجالس المحلية، وبالعودة إلى قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ لعام 2011م نستخلص أن القانون أوجب أن يكون لكل وحدة إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية مجلس محلي مقره مركز الوحدة الإدارية.

ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر، والمتساوي، ومدته أربع سنوات ميلادية³⁴، فعند أداء أعضاء المجالس المحلية اليمين القانونية يتم تشكيل المكتب المؤقت الذي تنتهي مهمته بانتخاب المكتب الدائم، ومن ثم ينتخب المجلس المحلي رئيس المجلس³⁵، ويتم انتخاب يرأس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة³⁶

ثانياً - عزل أو إقالة أعضاء المجالس المحلية:

³⁴ المادة /12/ من قانون الإدارة المحلية.

³⁵ المادة /20/ من قانون الإدارة المحلية.

³⁶ المادة /29/ من قانون الإدارة المحلية.

لم يتبنى المشرع السوري مصطلح عزل عضو المجلس المحلي أو إقالته، بل أفرد المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية فصلاً خاصاً بعنوان "إلغاء العضوية وسقوطها وزوالها"³⁷.

حيث يتم إلغاء العضوية في حالتين وهما:

- الحالة الأولى: بحال تقدم مجموعة من المواطنين بشكوى يبينون الممارسات التي ارتكبتها العضو المشكو منه، شريطة أن يتم إثباتها بأدلة دامغة.
 - الحالة الثانية: غياب العضو عن حضور ثلاث دورات متتالية للمجلس (ماعداء الخدمة الإلزامية أو الاحتياطية) على أن يكون الغياب غير مبرر³⁸.
- ويقصد بزوال العضوية فقدان عضو المجلس المحلي لصفته التمثيلية في حالتي الاستقالة الصريحة أو الوفاة³⁹.

في حين يكون سقوط العضوية في حال فقدان عضو المجلس المحلي أحد شروط الترشيح الواردة في قانون الانتخابات العامة⁴⁰.

أما في فرنسا بعد صدور القانون رقم /213/ لعام 1982 تم إلغاء الوقف لعضو مجلس المحافظة، وعضو المجلس الإقليمي، وتم الإبقاء على الوقف المؤقت لعضو المجلس البلدي بقرار من ممثل الدولة بالمحافظة، وبخصوص إقالة أعضاء المجالس المحلية فقط أصبحت بموجب حكم صادر عن مجلس الدولة⁴¹.

وبناء على ما سبق نستنتج تقييد مبدأ المشروعية للرقابة الإدارية في فرنسا، وبقاء الطابع الملائم للرقابة الإدارية في سورية.

³⁷ المواد /122-128/ من قانون الإدارة المحلية.

³⁸ المادة /123/ من قانون الإدارة المحلية.

³⁹ المادة /125/ من قانون الإدارة المحلية.

⁴⁰ المادة /125/ من قانون الإدارة المحلية.

⁴¹ Practice Garant, Droit administratif, op. cit, p. 610.

الفرع الثاني - حل المجالس المحلية:

تتمثل هذه الصورة بصلاحيّة السلطة المركزيّة بحل المجالس المحليّة بناء على أسباب، وبالرغم مما يوحي به ذلك من سعة الصلاحيّة الممنوحة بحل المجالس المحليّة، إلا أننا نجد أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد وضع بعض القيود لإمكانية اللجوء إلى هذه الوسيلة من وسائل الرقابة الإداريّة بحيث اشترط ضرورة وجود خلاف بين السلطة المركزيّة والمحليّة يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصالح المحليّة، وعرقلة سير عمل الوحدات المحليّة.

وكما يرى Benoit فإن الحل يكون مسوغاً عندما يكون المجلس غير قادر على القيام بواجباته أو لإهماله وتقصيره في ذلك، أو لوجود خلاف داخلي بين الأعضاء أو بين المعارضة والطرف الآخر في تركيبة المجلس⁴².

ويعد حل المجالس المحليّة أحد أهم مظاهر الوصاية الإداريّة على تلك المجالس في النظام الدستوري الإسباني في مرحلة ما قبل دستور عام 1978، ويتضح ذلك من خلال تبني التحصين التشريعي لقرارات الحل⁴³.

ولكن هذا الوضع قد انقلب رأساً على عقب بعد دستور 1978 وإنشاء المحكمة الدستوريّة والتي أصبحت موجهاً أساسياً لكافة المؤسسات العامّة في الدولة، وعلى رأسها السلطة التشريعيّة والتنفيذيّة، وأصبحت ضماناً ضد تعسف الإدارة وانحراف المشرع، وقد كان لأحكام تلك المحكمة الأثر الأكبر في مراجعة التشريعات ذات العلاقة بالإدارة المحليّة، وأول ثمار تلك الاجتهادات القضائيّة الدستوريّة إصدار قانون متطور للإدارة المحليّة ولحكم الأقاليم، وكان ذلك عام 1985، بحيث حصر المشرع الحالات التي يمكن

⁴² د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحليّة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002م، ص138.

⁴³ د. هاني الطهراوي، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004م، ص167.

استناداً إليها حل المجالس المحلية مع توفير ضمانات لحماية حقوق الوحدات المحلية، وتوحيد الجهة المختصة بالحل بمجلس الوزراء، وإخضاع قراراته لرقابة القضاء الإداري⁴⁴. ويؤكد البعض أن توجه المشرع في حصر حالات الحل هو توجه محمود، مع التركيز على حالة إخلال الهيئات المحلية بواجباتها الدستورية، الأمر الذي يؤدي إلى المساس بالمصالح الوطنية، وهنا يتوجب على سلطة الوصاية التدخل استثناءً لحماية تلك المصالح المهتدة والأجدر بالحماية من استقلال الهيئات المحلية وحريتها⁴⁵.

ومن جانب آخر يرى بعض الفقه أن استخدام مصطلح المصالح الوطنية مسوغاً لحل المجالس المحلية يكتفه الغموض عدا أن المصطلح فضفاض وواسع يمكن إدخال حالات في إطاره إذا ما رغبت السلطة المركزية حل المجالس المحلية، لذا حاول هذا الجانب من الفقه تحديد هذا المصطلح لغايات تفسير المصلحة الوطنية وأشاروا إلى أن القيم الدستورية التي تجيز الحل هي المساس بوحدة إسبانيا، أو بشكل الدولة أو المؤسسات والرموز التي تعبر عن السيادة، والمساس بالحقوق والحريات الأساسية المحمية دستورياً، ومخالفة القوانين والأنظمة وعدم القيام بالواجبات⁴⁶.

أما في التجربة الألمانية فإن حل المجالس المحلية يكون في حال إرباك السير العادي للمرفق العام لعدم القدرة على تبني القرارات أو في حال فقدان النصاب القانوني للجلسات بسبب الوفاة أو لامتناع بعض الأعضاء من الحضور بسبب خلافات سياسية أو شخصية⁴⁷.

⁴⁴ د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص143.

⁴⁵ د. سعيد نحيلي، د. عمار التراكوي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص320.

⁴⁶ د. عامر الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية، مرجع سبق ذكره، ص136.

⁴⁷ د. سعيد نحيلي، المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملائمة على أعمال السلطات المحلية، مرجع سبق ذكره، ص83.

وقد كرست المنظومة القانونية أيضاً ضمانات للمجالس المحلية، بحيث جعلت حل المجالس المحلية بمرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية في الحالات التي حددها القانون، ويعين ممثل للحكومة لتسيير الشؤون المحلية لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد تجري خلالها الانتخابات، ومن الحالات التي تجيز الحل عدم إمكانية انتخاب رئيس البلدية، واستقالة نصف الأعضاء، وعدم إقرار الموازنة⁴⁸.

المطلب الثاني

نطاق الرقابة الإدارية على أعمال وأموال المجالس المحلية وتحولاتها

بعد دراسة نطاق الرقابة الإدارية على تكوين المجالس المحلية بوصفها هيئة جماعية، فإننا سنتعرض في هذا المطلب إلى دراسة نطاق الرقابة الإدارية على أعمال وأموال المجالس المحلية، وما طرأ على الرقابة الإدارية من تطور وفقاً للآتي:

الفرع الأول - نطاق الرقابة الإدارية على أعمال الوحدات المحلية:

لا تقف الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية وأموالها عند حدود تكوين المجالس المحلية وأعضائها، وإنما تمتد إلى سيرها سواء تعلق بالأعمال أم بالأموال، وسيتم دراسة ذلك على النحو الآتي:

أولاً - حدود الرقابة الإدارية على أعمال الوحدات المحلية:

الأصل أن تتمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية، ويترتب على ذلك استقلالها الإداري، ولكن في إطار التنظيم الإداري اللامركزي، فإن الاستقلال الإداري يبقى استقلالاً نسبياً، وتتجلى مظاهر نسبية هذا الاستقلال بتعدد صور الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية، بحيث تزداد هذه الصورة سعةً وضيقاً على ضوء توجه المشرع في قوانين الإدارة المسبقة من قبل سلطة الرقابة بأن العمل منفق والنصوص القانونية ذات العلاقة⁴⁹.

⁴⁸ د. عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مرجع سبق ذكره، ص113.

⁴⁹ د. نجم الأحمد، ود. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2019، ص165.

وقد تتمثل صور الرقابة على الأعمال في ضرورة تصديق السلطة المركزية على بعض القرارات الصادرة عن المجالس المحلية: ففي سورية تخضع قرارات المجالس المحلية بإلغاء العضوية⁵⁰، وكذلك القرارات ذات الأثر المالي لتصديق السلطة المركزية، ويتوجب إرسال الأنظمة والخطط للوزير والوزير المختص للتصديق⁵¹.

أما في فرنسا فالأصل أن جميع قرارات المجالس المحلية تتمتع بقوة تنفيذية، إلا أن المشرع الفرنسي جعل بعض القرارات تخضع لتصديق السلطة المركزية ومنها على سبيل المثال القواعد المنظمة لعلاقات التعاون بين الأقاليم الفرنسية ونظيرتها الأجنبية⁵².

ثانياً - حدود الرقابة الإدارية على أموال الوحدات المحلية:

إن حال الاستقلال المالي المنبثق عن الشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية لا يختلف عن حال الاستقلال الإداري، وعليه يكون الاستقلال المالي للوحدات المحلية نسبياً وليس مطلقاً، وتتجلى أهم مظاهر النسبية في خضوع مالية الوحدات المحلية لرقابة مزدوجة في سورية حيث يكون للجهاز المركزي للرقابة المالية الحق بمراقبة الشؤون المالية وتنفيذ موازنات الوحدات المحلية⁵³، وتخضع موازنات الوحدات المحلية للتصديق من قبل السلطة المركزية⁵⁴.

أما في فرنسا، فيكون لممثل الدولة إحالة عدم إقرار موازنة الوحدات المحلية (الإقليم، المحافظة، البلدية) إلى المحكمة الإقليمية للمحاسبات⁵⁵.

⁵⁰ د. سعيد نحيلي، ود. عمار التركاوي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 338.

⁵¹ المادة /114/ من قانون الإدارة المحلية السوري.

⁵² Fabric Abélar, controle des collectivités territoriales, op, cit, p. 77.

⁵³ المادة /15/ من قانون الإدارة المحلية السوري.

⁵⁴ المادة /146/ من قانون الإدارة المحلية السوري.

⁵⁵ Gustave Peiser, Droit administrative général, Dalloz, 2014, p.169.

وبناءً على ذلك، نستخلص أن تعدد جهات الرقابة في سورية أدى إلى جعل الاستقلال النسبي مفرغاً من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية، وهذا بخلاف الوضع في فرنسا، والتي تتمتع الرقابة القضائية فيها بأرجحية على حساب الرقابة الإدارية.

الفرع الثاني - تطور وسائل الرقابة الإدارية على المجالس المحلية:

إذا كانت الرقابة الإدارية حسب الفقه التقليدي ما هي سوى سلطة محددة ومقيدة ومشروطة من الناحية النظرية بهدف عقلنة المجالس المحلية، والحفاظ على المصالح الوطنية⁵⁶، فإن الفقه الحديث يرى أن هذه الرقابة من الناحية الواقعية والعملية قد تحولت إلى نوع من الرقابة الرئاسية نظراً للتوسع في الرقابة على الأشخاص والأعمال في إطار المجالس المحلية، ولا سيما التوجيه المباشر للوحدات المحلية الصغيرة فيما يتعلق باتخاذ القرارات، وهذا التدخل يكون من خلال إشراك الخبراء والفنيين من موظفي السلطة المركزية، ويكون لهم الدور الأكبر في توجيه اتخاذ القرارات.

وتتجلى أهم ملامح التحول والتطور في الرقابة الإدارية من خلال الآتي:

أولاً - التحول في تنظيم الرقابة الإدارية على المجالس المحلية:

إذا كانت الرقابة الإدارية بالمعنى التقليدي يمارسها ممثل السلطة المركزية وهو المحافظ أو الوزير، فإن الرقابة الإدارية بالمفهوم المعاصر قد تمارس من قبل أشخاص آخرين وفقاً لصورة الرقابة أو مظهرها.

فإذا كانت الرقابة من النوع الفني أو التقني سيكون الفنيون والخبراء من موظفي السلطة المركزية هم من يقومون بممارسة الرقابة الإدارية فعلياً، وتمارس الرقابة الإدارية ذات الطابع المالي من قبل الخبراء الماليين التابعين للسلطة المركزية سواء تعلق ذلك بإعداد الموازنة أو فيما يتعلق بمدى التقيد في تنفيذ الموازنة، وتحصيل الإيرادات، والالتزام في الإنفاق بحدود الاعتمادات المقررة، ولذلك فإن الرقابة الإدارية تمارس من مستويات متعددة.

⁵⁶ د. عامر الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص130.

والجدير ذكره أنه يتعذر تجاهل دور الإعانات المالية المركزية وأثرها في توجيه سير العمل والبرامج التي يتوجب على الوحدات المحلية الالتزام بها لقاء المساعدة والدعم المالي من السلطة المركزية⁵⁷.

وقد تم تكريس هذا التحول في إطار القواعد القانونية الخاصة بالإدارة المحلية في سورية، حيث نجد دور السلطة المركزية المتزايد في إشراك الفنيين التابعين لها في التخطيط والتنفيذ، وكذلك دور الجهاز المركزي للرقابة المالية في الرقابة والإشراف على أموال المجالس المحلية، إضافة إلى أثر مديونية المجالس المحلية في استقلالها، والحد من حرية إدارتها للشؤون المحلية.

ثانياً - التحول والتغيير في ممارسة الرقابة الإدارية:

تثبت الممارسات الحديثة للرقابة الإدارية اتجاه السلطة المركزية لتوسيع رقابتها على الوحدات المحلية من خلال تبني سياسات جديدة، تكون عن طريق إصدار توجيهات فنية يتوجب على الوحدات المحلية الالتزام بها، ومن جهة أخرى قد يتخذ التوسع في ممارسة الرقابة صورة تعديل أنماط التصرف من خلال إصدار الأنظمة أو أنماط أو تعليمات تلزم بها السلطات المحلية نشاطها وفقاً لذلك، ووجوب أخذ الموافقة المسبقة من السلطة المركزية.

وقد يأخذ التوسع في صور الرقابة الإدارية تضمن خطط وبرامج الوحدات المحلية ضمن البرامج أو الخطط الاقتصادية المركزية، وهذا يعد بمثابة توجيه رسمي للخطط الاقتصادية المحلية، التي يتوجب على الأخيرة الالتزام بها، ويعد ذلك صورة من صور الرقابة الإدارية غير المباشرة، وبذلك نستخلص توسيع صور الرقابة الإدارية على نحو غير مسبوق، وهذا ما يؤدي إلى تقليص الاستقلال المقرر للوحدات المحلية.

غير أن التحول والتغيير في ممارسة الرقابة الإدارية يبدو واضحاً في فرنسا، حيث أنه بصدر القانون رقم 213 لعام 1982 تم تقليص دور الرقابة الإدارية إلى حد كبير

⁵⁷ د. سعيد نحيلي، البلديات، مرجع سبق ذكره، ص 145.

حيث أصبح للرقابة القضائية على أعمال وتصرفات المجالس المحلية الأولوية على حساب الرقابة الإدارية.⁵⁸

خاتمة

من خلال الاستعراض السابق لمختلف جوانب الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية في النظام الإداري السوري والمقارن، يمكن تأكيد حقيقة مفادها أن الرقابة الإدارية على المجالس المحلية هي وسيلة لتحقيق غاية، ولا بد من التأكيد أيضاً على أن التنمية الشاملة يستحيل أن تتحقق بغير الانطلاق من التنمية من واقع الوحدات المحلية، وخصوصاً الرقابة الإدارية، وتأسيساً على جميع ما سبق خلصنا إلى النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً - النتائج:

1. تعد الرقابة الإدارية مؤسسة قانونية تتكون من جملة من الصلاحيات التي وضعها المشرع بيد السلطة المركزية لتمكينها من رقابة نشاط وأعضاء المجالس المحلية.
2. يعمل مبدأ المشروعية على ضمان الممارسات السليمة للرقابة الإدارية بما يعزز كفاءة المجالس المحلية ضمن الهيكلية الإدارية للدولة.
3. للرقابة الإدارية أساساً قانونياً يتمثل في تحديد استقلالية الوحدات المحلية في نطاق الاختصاصات المنوطة بها.
4. تطبق الرقابة الإدارية انسجاماً مع مبدأ المشروعية، وتباشر انطلاقاً من مبادئ عدة تقع في صلب مبدأ المشروعية.
5. ثمة تنازع بين اعتبار الرقابة الإدارية على المجالس المحلية رقابة مشروعية أم رقابة ملائمة.
6. لم يبين قانون الإدارة المحلية السوري الحالات التي تجيز حل المجالس المحلية.

⁵⁸ Laetitia Janicot, Le contrôle de l'état sur les collectivités territoriales, Aspects administratif, Paris, 2014, P3.

7. ثمة العديد من التطورات المستجدة في نطاق ممارسة الرقابة الإدارية على المجالس المحلية.

8. يعمل مبدأ المشروعية على تأطير الرقابة الإدارية على المجالس المحلية من خلال مجموعة من المبادئ القانونية والتنظيمية.

ثانياً - المقترحات:

1. تحويل صلاحية إلغاء قرارات المجالس المحلية لتصبح من اختصاص القضاء الإداري بدلاً من اختصاص السلطة المركزية.

2. ضرورة المواءمة بين الاختصاصات الذاتية للوحدات المحلية ونوع الرقابة بحيث تقتصر رقابة الملائمة على الاختصاصات التي تقوم بها الوحدات المحلية نيابة عن السلطة المركزية.

3. ضرورة تنمية مصادر التمويل الذاتي للوحدات المحلية، وتنويعها للحد من اعتمادها على الإعانات المالية المركزية.

4. ضرورة تقليص قرارات المجالس المحلية الخاضعة للتصديق من السلطة المركزية والاكتفاء بالقرارات ذات الأثر المالي.

5. ضرورة تقنين الحالات التي يتعين توافرها لحل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها.

6. نقترح على المشرع السوري ضرورة تقنين وسائل الرقابة الإدارية وحصص حالاتها ضماناً لاستقلالية المجالس المحلية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1- الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة:

- د. برهان زريق، السلطة الإدارية، الطبعة الأولى، دمشق، بلا ناشر، 2009م.
- د. خالد قباني وآخرون، اللامركزية الإدارية في لبنان، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1996م.

- د. رأفت رضوان وآخرون، النظام المحلي في مصر، منشورات المعهد المصري الديمقراطي، القاهرة، 2014م.
 - د. سعيد نحيلي، د.عمار التركماوي، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، 2018م.
 - عامر الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013م.
 - د. عبد الغني بسيوني عبدالله، أصول علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983م.
 - د. عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، الطبعة الأولى، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، 1983م.
 - د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002م.
 - د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1990م.
 - د. نجم الأحمد، د.أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، 2019م.
 - د. هاني الطهراوي، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004م.
- 2- الأبحاث المتخصصة:**
- د. خالد سمارة الزعبي، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، دمشق، 2010م.
 - د. سعيد غيلي، البلديات، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، دمشق، 2010م.
 - د. عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر، 2012م.

- د. عبد المعطي العساف، محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي، بحث منشور في المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلطنة عمان، 1984م.

3- الرسائل العلمية:

- د. سعيد نحيلي، المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملائمة على أعمال السلطات المحلية، جامعة لايبزغ، ألمانيا، 1997م.

4- القوانين:

- قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011م.

- قانون الإدارة المحلية المصري لعام 1979م.

- قانون حقوق وحرقات الوحدات المحلية في فرنسا رقم 213 لعام 1982م.

ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية:

- Charles Débache, institutions administrative, 2eme éd, Dalloz, Paris, 1972, p.73
- Fabric Abérad, Controle des collectivités territoriales, phd, Universite d'orléans, 2012, p.26.
- Gustave Peiser, Droit administrative général, Dalloz, 2014, p.169.
- Laetitia Janicot, Le contrôle de l'etat sur les collectivitis territoriales, Aspects administratif, Paris, 2014, P3.
- Marc Guidera, Le contrôle actes des autorités locales en France, université Paris, 2010, P.132
- Practice Garant, Droit administratif, Paris, 4édition, 1996, p.605.