مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: قرارات الهيئات المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة
اسم الكاتب: أنس حسن رعد، أ.د. عمار التركاوي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/10264
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 06:19 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
المجلد 3 (4) – 2023 : 70-87

Damascus University Journal of Legal Sciences Vol 3 (4)- 2023: 70-87

قرارات الهيئات المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة

أنس حسن رعد[1]، أ. د.عمار التركاوي[2]

[1] دكتوراه في قسم القانون العام – العلوم الإدارية والمالية – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

[2] أستاذ في قسم القانون العام – العلوم الإدارية والمالية – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

الملخص:

تعد الإدارة المحلية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة على أساس إقليمي، كما يعد استقلال الهيئات المحلية عماد نظام الإدارة المحلية من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية أو القانونية، وباعتبار القرار الإداري من أهم نشاطات الإدارة وأحد أهم وسائلها في أداء دورها، فهو نقطة التقاء السلطة العامة بالأفراد، لذلك كان لابد من وجود ضمانات كافية لإحكام الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات المحلية، لتحول دون تحكم الإدارة وتجاوزها لمبدأ المشروعية، وبالتالي يشكل القرار الإداري تعبيراً عن إرادة الإدارة المنفردة والملزمة لترتيب آثار تتعلق بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، لذلك تعتبر الرقابة القضائية عاملاً مهماً لتحقيق مشروعية تصرفات أجهزة الإدارة المحلية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، القرار الإداري، المشروعية، الرقابة القضائية.

تاريخ الإيداع: 2021/10/15
تاريخ القبول: 2021/11/17



حقوق النشر: جامعة دمشق – سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب الترخيص CC BY-NC-SA 04

ISSN: 2789-7621 (online)
https://journal.damascusuniversity.edu.sy/

Decisions Of Local Bodies Between Legality Control And Appropriateness Control

Anas Hasan Raad[1], Prof. Ammar Alterkawi[2]

[1] Doctorate in Public Law Department - Administrative and Financial Sciences - Faculty of Law - Damascus University
2 Professor in the Department of Public Law - Administrative and Financial Sciences - Faculty of Law - Damascus University.

Received: 2021/10/15
Accepted:2021/11/17

Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under a CC **BY- NC-SA**

Abstract:

Local administration is a method of administrative organization, intended to distribute the administrative function between the central authorities in the state and between the elected administrative bodies on a regional basis. The administration's decisions and one of the most important means in performing its role, as it is the meeting point of the public authority with individuals, so it was necessary to have sufficient guarantees to tighten control over the administrative decisions issued by local bodies, to prevent the administration from controlling and overriding the principle of legality, and thus the administrative decision constitutes an expression of the will of the single administration It is obligatory to arrange effects related to the establishment, modification or abolition of a specific legal center. Therefore, judicial oversight is an important factor to achieve the legitimacy of the actions of local administration bodies.

Key Words: Local Administration, Administrative Decision, Legality, Judicial Oversight.

المقدمة:

تعد هيئات الإدارة المحلية جزءاً من الإدارة العامة للدولة، حيث تقوم هذه الهيئات بأداء دورها من خلال السلطات الممنوحة لها، سواء عن طريق القرارات الإدارية أو اللوائح التنظيمية أو العقود الإدارية، ومع ذلك فإن هذه السلطات ليست مطلقة من دون حدود، فالهيئات المحلية تصدر قراراتها وفق شروط قانونية سواء من حيث الشكل أو الموضوع، لتكون في النتيجة الضمانة الحقيقية التي تصون حقوق وحريات الأفراد، وتحول دون تجاوزها لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، وإلا كانت قراراتها معيبة يمكن الطعن فيها أمام القضاء، وبذلك جاءت فاعلية ودور القضاء في الرقابة على قرارات الهيئات المحلية لضمان المشروعية، خاصة في ظل الامتيازات التي وضعها القانون لصالح الإدارة، وذلك بغية تمكينها من الوصول إلى غايتها المرجوة في تحقيق النفع العام. وفي نفس الوقت يكون دور القاضي مقيداً لا يملك الحلول مكان الإدارة في إصدار القرار باعتبار ذلك يشكل اعتداءً على اختصاص السلطة الإدارية، وبناء على ما سبق كان لابد من التعرف على ماهية الإدارة المحلية والتعريف بالقرار الإداري، وأهمية خضوع قرارات الهيئات المحلية للرقابة القضائية، وإشكالية رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة وأساسها القانوني.

❖ هدف البحث:

يسعى البحث للتعريف بماهية الإدارة المحلية وأهمية القرار الإداري، خاصة وأنه يعتبر صلة الوصل بين الإدارة والمواطنين، لا سيما في المستويات المحلية، وأهمية الرقابة القضائية على هذه القرارات حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم، والتعرف على دور القاضي وإمكانية امتداد رقابته إلى ملاءمة القرارات الإدارية المحلية أم مجرد اقتصارها فقط في نطاق رقابة المشروعية.

❖ أهمية البحث وإشكاليته:

يعدُّ موضوع مشروعية القرار الإداري ورقابة القضاء عليه أحد المحاور المهمة في مجال القانون والقضاء الإداري، لا سيما على مستوى الهيئات المحلية ودورها الكبير خاصة علاقتها وصلتها القريبة من المواطنين، وما ينجم عن ذلك من المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، والإشكالية التي يعالجها البحث تكمن في نطاق الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي على قرارات الإدارة المحلية من ناحية المشروعية وامتداد هذه الرقابة إلى رقابة الملاءمة، في ظل القيود الواردة على سلطة القاضي وفق مبدأ فصل السلطات وعدم الحلول محل الإدارة في إصدار القرارات أو توجيه الأوامر للإدارة.

❖ منهج البحث:

المنهج المتبع في هذا البحث هو المنهج التحليلي الاستقرائي، وذلك من خلال تحليل وإبراز أهمية القرار الإداري لوحدات الإدارة المحلية ومدى تأثيره في نطاق عمل هذه الوحدات، والتعرف على أهمية الرقابة القضائية لهذه القرارات ما بين رقابة المشروعية وإمكانية امتدادها إلى رقابة الملاءمة والأساس القانوني لذلك، من خلال دراسة موضوعية واستقراء لاتجاهات أحكام القضاء خاصة لدول عريقة في هذا المجال كفرنسا.

❖ **خطة البحث:**

المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية ومفهوم القرار الإداري.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: مفهوم القرار الإداري وأهمية الرقابة القضائية.

المطلب الثالث: قرارات الإدارة المحلية بين الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية.

المبحث الثاني: وسائل القضاء لرقابة قرارات الإدارة المحلية.

المطلب الأول: ماهية مبدأ المشروعية وتأثيره على العمل المحلي.

المطلب الثاني: رقابة الملاءمة وأساسها القانوني.

المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية ومفهوم القرار الإداري.

لقد جرت التقاليد الفرنسية على أن تطلق على النظام المحلي اسم "الإدارة المحلية" بينما جرت التقاليد الإنكليزية على أن تطلق عليه "الحكم المحلي" لكن يجمع فقهاء القانون على أن كلا المصطلحين يدل على ذات المعنى وهو اللامركزية الإدارية الإقليمية، ورغم اختلاف بعض الفقهاء حول ضرورة التمييز بينهما إنما الاستخدام العملي لكلا المصطلحين يشير إلى نفس المعنى. وسنعالج في هذا المبحث مفهوم الإدارة المحلية وتمييزه عن مفاهيم مشابهة له، ومن ثم نتطرق لمفهوم القرار الإداري وأهمية الرقابة القضائية عليه، ثم نعرج على سلطات الهيئات المحلية بين التقييد والتقدير.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.

تعد الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة على أساس إقليمي، لتباشر ما يُعهد إليها من اختصاصات تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية[1]. فاللامركزية الإدارية تعمل بطبيعتها على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة إلى جانب الدولة، يتخصص في إدارتها مجالس تتألف في مجموعها من أعضاء منتخبين بواسطة الشعب وذلك في المستويات المحلية[2].

كذلك تعد اللامركزية الإدارية الإقليمية طريقة من طرق الإدارة، تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة التي تتمثل بالسلطة المركزية وبين هيئات عامة أخرى تباشر وظيفتها وتقوم باختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، ففي هذه الحالة تحتفظ الدولة بوحدتها السياسية لكن بالمقابل تكون الوظيفة الإدارية موزعة بين الحكومة والسلطات الإدارية المحلية[3]. أي أنها أسلوب من أساليب إنجاز الوظيفة الإدارية، بحيث تتولى السلطة المركزية مباشرة المهام ذات الطابع القومي، على أن تتولى السلطات اللامركزية أداء جزء من المهام الإدارية التي يخصها المشرع بها[4].

---

[1] (حسين مصطفى حسين، د.ت. ص: 2)
(علي خطار شطناوي، 1994، ص: 103)

[2] (طعيمة الجرف، 1970، ص: 112)

[3] (عزت حافظ الأيوبي، د.ت. ص: 25)

[4] (سعيد نحيلي، عمار التركاوي، 2019/2018، ص: 207)

وقد عرَّف الكثير من فقهاء القانون "الإدارة المحلية" وحددوا مفهومها، نذكر على سبيل المثال تعريف الدكتور سليمان الطمَّاوي حيث عرَّف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وهي تتحقق بمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية"[5]. في حين عرَّفها الدكتور فؤاد العطار بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية، تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"[6]. من جانبه الفقيه الفرنسي (أندريه دولوبادير) عرَّف الإدارة المحلية بأنها: "اضطلاع وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها، وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها"[7]. بينما ذهب الفقيه الفرنسي (فالين) بتعريفها إلى أنها: "نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"[8].

وبهذا المعنى تختلف الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية السياسية، فالإدارة المحلية هي مجرد أسلوب إداري يتعلق بطريقة تسيير الوظيفة الإدارية في الدولة ولا يمس بوحدتها القانونية أو السياسية، ولا تتصل بتكوين الدولة أو بشكلها الدستوري لأنها تتواجد في الدول البسيطة وفي الدول المركبة[9]. فالأمر يقتصر في اللامركزية الإدارية الإقليمية على مجرد نقل مباشرة بعض الاختصاصات الإدارية من يد السلطات المركزية إلى هيئات محلية تباشرها تحت إشرافها ورقابتها، فاختصاصها إذاً ذو طبيعة إدارية بحتة[10]. بينما اللامركزية السياسية تعد أسلوباً من أساليب التنظيم الدستوري للدولة، وتقوم على حساب وحدتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، فهي لا تقوم إلا في الدول الاتحادية أو دول النظام الفيدرالي، حيث تمارس الهيئات المنتخبة في الولايات أو المقاطعات أو الدويلات الأعضاء سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية في حدود الإقليم الذي تمثله، وينظم دستور الدولة علاقات الحكومة الفيدرالية بالدويلات الأعضاء[11].

إذاً اللامركزية الإدارية هي تعبير عن نظام إداري، وبالتالي تُدرَس كموضوع من موضوعات القانون الإداري الذي يقتصر محله على السلطة التنفيذية، في حين أن اللامركزية السياسية تعبير عن نظام سياسي (دستوري) وهي تُدرَس كموضوع من موضوعات القانون الدستوري، الذي يتسع نطاقه الموضوعي ليتناول أشكال الدولة، وسلطاتها، وحقوق الأفراد وحرياتهم العامة[12].

كذلك تختلف اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية المرفقية، فصحيح أنهما تشكلان صورتين من صور اللامركزية الإدارية، إلا أن اللامركزية المرفقية أساسها فني، حيث تنشأ لأسباب تتعلق بإدارة المرافق العامة بطريقة فنية مباشرة تكفل إنتاج أوفر وبتكاليف أقل وهي ما تسمى بالهيئات العامة أو المؤسسات العامة، وهي مرتبطة بجهاز الدولة الإداري. في حين أن الإدارة المحلية أساسها إقليمي من خلال منح بعض السلطات والاختصاصات للسلطات المحلية، وفي أساس نشأتها محور سياسي وذلك بهدف تطبيق

---

[5] (سليمان الطماوي، 2014، ص: 151)

[6] (فؤاد العطار، 1959، ص: 36)

[7] (Andre de Laubadere, 2002, p111.)

[8] مشار إلى التعريف لدى (أيمن عودة المعاني، 2010، ص: 19)

[9] (طعيمة الجرف، 1970، ص: 116)
(فؤاد العطار، 1959، ص :28)

[10] (علي خطار شطناوي، 1994، ص: 121)

[11] (محمد محمد بدران، 1986، ص: 18)

[12] (سعيد نحيلي، عمار التركاوي، 2019/2018، ص: 209)

الديمقراطية المحلية. كذلك اللامركزية المرفقية يحكمها مبدأ التخصص، في حين أن الإدارة المحلية اختصاصها شامل ولكن محصور ضمن إقليم معين[13].

بالمقابل تشترك الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري بأنهما أسلوبين من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، وتجمعهما خاصية مشتركة تتمثل في أن سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية تخرج من يد السلطة المركزية وتمارس موقعياً، لكن عدم التركيز الإداري يندرج تحت مظلة المركزية الإدارية في حين أن الإدارة المحلية تندرج تحت مظلة اللامركزية الإدارية. كما أن عدم التركيز الإداري يُنظَم عن طريق التفويض بالاختصاص بشكل عام، بينما اختصاصات الإدارة المحلية تكون عن طريق المشرع مباشرة ولا يمكن الانتقاص منها من قبل السلطة المركزية، بالمقابل لا يمكن تحديد اختصاصات الإدارة المحلية عن طريق التفويض بالسلطة. والإدارة المحلية تُمارَس من قبل أشخاص منتخبين عن طريق المواطنين فهي بهذا المعنى لها أهمية سياسية وديمقراطية، في حين يُمارَس عدم التركيز الإداري من قبل أشخاص تعينهم السلطة المركزية، فهو لا يعدو كونه تطبيق لقانون الفن الإداري. وفي نظام الإدارة المحلية تخضع المجالس المحلية للوصاية الإدارية، وهي عملية رقابة وإشراف من قبل الحكومة المركزية، في حين يخضع الموظفين في الأقاليم في ظل عدم التركيز الإداري للسلطة الرئاسية[14].

ونلاحظ أن الإدارة المحلية بهذا المعنى هي الأقدم ظهوراً بين صور اللامركزية الإدارية، فقد عرفت الدولة الرومانية منذ زمن بعيد ما يمكن تسميته بالمجالس البلدية، والتي كان الهدف من تشكيلها التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق السلطات المركزية، وبالمقابل إعطاء المواطنين الفرصة لانتخاب من يمثلهم على المستوى المحلي. وقد تأثرت فرنسا فيما بعد بالتنظيم المحلي الذي كان سائداً في المدن الرومانية واعتمدته عند إنشاء مجالسها المحلية بعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789م[15] وقد نص الدستور الفرنسي لعام 1958م في المادة 72 الفقرة الأولى[16] على أن الوحدات الإقليمية في الجمهورية هي البلديات والمقاطعات وأقاليم ما وراء البحار وكل وحدة إقليمية أخرى تنشأ بقانون، كما نص في الفقرة الثانية من المادة نفسها على أن تدير الوحدات المحلية شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة وفق القانون. كذلك في بريطانيا وهي مهد النظام اللامركزي المحلي، فنظام الإدارة المحلية يعتبر أسبق بالظهور من الحكومة المركزية ومن البرلمان، فالإدارة المحلية في بريطانيا قديمة قدم نشأة المدن البريطانية التي لم تكن في مراحل معينة تخضع لسلطة مركزية، وقد شهد نظام الإدارة المحلية تطوُّرات كبيرة منذ مطلع القرن التاسع عشر، فأصبحت شؤون الإدارة المحلية في موقع الصدارة لكل برامج الاصلاح التي تتقدم بها الأحزاب السياسية والحكومات[17]. كذلك نجد أن الدستور السوري الصادر عام 2012م نص على أن تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية ويبين القانون عددها واختصاصاتها واستقلالها المالي والإداري، ويرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويكون لهذه الوحدات مجالس منتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً[18].

---

[13] (محمود صالح، 2016، ص: 43)
(أيمن عودة المعاني، 2010، ص: 29)

[14] (محمد علي الخلايلة، 2013، ص: 48)
(محمود صالح، 2016، ص: 39)

[15] (Peiser, G. 2014. P:107)

[16] أنظر الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م.

[17]-Chandler, 1997, p: 306)

[18] المواد (130 – 131) من الدستور السوري النافذ حالياً والصادر عام 2012م.

المطلب الثاني: مفهوم القرار الإداري وأهمية الرقابة القضائية.

يعدُّ القرار الإداري من أهم نشاطات الإدارة وأحد أهم وسائلها في أداء دورها، حيث تكمن أهمية القرار الإداري بأن الإدارة ملزمة عند إصداره بمراعاة شروطه القانونية والتي تشكل ضمانة لحقوق وحريات الأفراد، ولتحول دون تحكم وتجاوز الإدارة لمبدأ المشروعية، وبالتالي يشكل القرار الإداري تعبيراً عن إرادة الإدارة المنفردة والملزمة لترتيب آثار تتعلق بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين.

بناء على ذلك فقد جرى القضاء الإداري على تعريف القرار الإداري بأنه: إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، ويكون من شأنه إنشاء أو تعديل أو إنهاء مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً شرعاً وكان القصد منه ابتغاء المصلحة العامة[19]. وقد استقر القضاء الإداري في كل من سوريا ومصر على هذا التعريف[20].

فقد عرَّفت محكمة القضاء الإداري السورية القرار الإداري بأنه: إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناءً على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادة الإدارة لإنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً وبباعث من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون[21].

وقد عرَّف الفقيه الفرنسي (دوجيه) القرار الإداري بأنه: "كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة"[22]. بينما عرَّفه الأستاذ (فالين) بأنه: "عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة ويكون موضوعه إدارياً ويصدر تنفيذاً للقوانين أو لسلطات ممنوحة في الدستور"[23]. من جانبه الفقه الإنكليزي عرَّف القرار الإداري بأنه: "القرار الصادر عن الجهات الإدارية الوطنية أو تعد العزم على اتخاذه أو تبدأ في بعض إجراءاته التمهيدية وذلك بمقتضى سلطاتها العامة المستمدة من القوانين المدونة ومن الشريعة العامة الإنكليزية طبقاً للوسائل القانونية السليمة، مستهدفة إحداث أثر قانوني معين يتناول المراكز القانونية للأفراد إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً تحقيقاً للغاية التي أنشئت الإدارة من أجلها أو تنفيذ المهام الملقاة على عاتقها رعاية للمصلحة العامة"[24].

ترتيباً على ما سبق يعتبر القرار الإداري نقطة التقاء السلطة العامة بالأفراد، لذلك كان لابد من وجود ضمانات كافية لإحكام الرقابة على القرارات الإدارية، حيث يجمع الفقه على أن الرقابة الإدارية أو الذاتية _رغم شمولها على رقابة المشروعية والملاءمة وهي رقابة غير مكلفة أو معقدة للأفراد_ والرقابة السياسية سواء كانت رقابة برلمانية أو رقابة رأي عام وإن كانت تلعب دوراً هاماً، إلا أن الرقابة القضائية تعد من أنجح وأفضل السبل، وذلك لما تكفله للأفراد من ضمانات وامتيازات تفتقر إليها كافة صور الرقابة الأخرى، فالرقابة القضائية هي المظهر العملي الفعَّال لحماية المشروعية، فهي التي تكفل تقيد السلطات العامة بقواعد القانون، كما

[19] (طعيمة الجرف، 1970، ص: 392)
(محمود سامي جمال الدين، 1989، ص: 314)
[20] (برهان زريق، 2016، ص : 22)
[21] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 132 لعام 1960.
[22] (علي يوسف محمد العلوان، 2005، ص: 2)
[23] (خالد خليل الظاهر، 1997، ص: 110)
[24] (يوسف حسين محمد البشير، 2011، ص: 109)

تكفل رد هذه السلطات إلى حدود المشروعية إن هي تجاوزت تلك الحدود، وبالتالي يمكن القول إن الرقابة القضائية لمختلف أعمال وأنشطة الإدارة تمثل مطلباً ملحاً وأساسياً في الدولة القانونية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم[25].

لذلك تعتبر الرقابة القضائية أهم صور الرقابة في الدولة القانونية، ذلك أن القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ المشروعية من العبث والخروج عن أحكامه، ويقوم القضاء بمهمة الدفاع عن مبدأ المشروعية والحفاظ عليها إذا ما توافرت الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته، بحيث يتمكن من القيام بالرقابة على أكمل وجه. فمن واجبات السلطة القضائية التأكد من تنفيذ المجالس المحلية للقوانين كما جاءت ووضعت من قبل السلطة التشريعية، كما أن للمواطنين الحق في اللجوء للقضاء لمقاضاتها، وللسلطة القضائية محاسبتها وكذلك معاقبة أفرادها المخطئين، ومعاقبة الإدارات والمصالح المحلية ثم التعويض عما لحق المواطنين من أضرار أو إزالتها.

وتعتبر الرقابة القضائية عاملاً مهماً لتحقيق شرعية تصرفات أجهزة الإدارة المحلية ووضع حماية قوية للمواطنين ضد تعسف هذه الأجهزة أو إساءة استعمال سلطاتها، وأن تمارس أنشطتها المحلية وأعمالها كما جاءت القوانين نصاً وروحاً، حيث يقع على عاتق كل سلطة عامة أو إدارية عند مباشرتها لاختصاصاتها المنوطة بها الالتزام بقواعد المشروعية، فكما أن هناك عدم دستورية للقوانين التي أقرتها السلطة التشريعية، توجد أيضاً عدم مشروعية للقرارات التي تصدر من الجهة الإدارية عند مخالفتها للقوانين التي صدرت عن البرلمان وكذلك القرارات اللائحية بأنواعها[26].

المطلب الثالث: قرارات الإدارة المحلية بين الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية.

يمثل مبدأ المشروعية في الدولة المعاصرة القيد القانوني العام لتصرفات جميع الهيئات العامة، التي يجب عليها وفق هذا المبدأ أن تحترم قاعدة القانون الأعلى وأن تنزل على مقتضى حكمها، فهي قد تشكل قاعدة آمرة أو ناهية على سبيل الإلزام، فتأمر بعمل معين أو تنهي عنه متى توافرت ظروف خاصة أو شروط محددة على سبيل الحصر، أو قد تكون القاعدة العليا قد وقفت من التصرف موقفاً أقل تشدداً من ذلك فاقتصرت على مجرد منح الرخصة للهيئة العامة في ممارسة التصرف أو الامتناع عنه وفقاً لما تراه ملائماً للصالح العام بناءً على سلطتها التقديرية[27].

فعندما يفرض المشرع على الإدارة المحلية بطريقة آمرة الالتزام بإجراءات معينة في إصدارها لقراراتها بغرض تنفيذ الهدف الذي يجب أن تسعى إلى تحقيقه، وأن يحدد لها الأوضاع التي يجب عليها الالتزام بها، ففي هذه الحالة نستطيع القول أن المشرع يملي مقدماً على الإدارة مضمون القرار الذي يجب اتخاذه، وفي هذا السياق يقول الفقيه (ميشو) في وصف السلطة المقيدة بأنه على الإدارة أن تتخذ قرارات فرضها القانون مقدماً ومهمتها مقصورة على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تحقق أسبابها[28]. كما يرى الأستاذ (فالين) أن عمل كل من الإدارة والقاضي واحداً، فطبيعة عمل كليهما تقتصر على تطبيق القانون وتحقيق الشروط التي يوجبها المشرع، ومثال على ذلك حصول الأفراد على تراخيص للصيد، حيث يتعين على الهيئات المحلية أن

[25] (رمضان بطيخ، 1996، ص: 6)

[26] (محمد الديداموني محمد عبدالعال، 2007، ص: 395)

[27] (طعيمة الجرف، 1970، ص: 411)

[28] (محمد الديداموني محمد عبدالعال، 2007، ص: 430)

تمنح هذا الترخيص إلى كل من يطلبه، وذلك إذا ما توافرت الشروط التي يتطلبها القانون، دون أن يكون للهيئات المحلية سلطة تقديرية في هذا الشأن، بحيث تقتصر ملاءمة منح الترخيص أو رفضة على أساس أن طالبه مثلاً لا يحسن الرماية بالسلاح.

بالمقابل فقد عرَّف العميد (بونارد) السلطة التقديرية بأنها سلطة الإدارة عندما يترك لها القانون بصدد علاقاتها مع الأفراد الحرية في أن تتدخل أو تمتنع ووقت هذا التدخل وكيفيته وكذلك فحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية هي التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله وما يصح تركه. من جانبه الأستاذ (أندريه دولوبادير) يرى أن الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية إذا كان لها حرية اتخاذ القرار الإداري حينما تكون بمواجهة ظروف واقعية معينة واختيار القرار المناسب من بين عدة قرارات إذا لم يفرض القانون المسلك الواجب اتباعه[29].

وفي هذا المقام لا بد من التساؤل متى تكون سلطة الهيئات المحلية مقيدة ومتى تكون سلطتها تقديرية؟ فالتفرقة بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية لا يقوم على أساس تعارض أو تناقض فيما بينهما، بل على أساس أنهما سلطتين متكاملتين تكمل كل منهما الأخرى عند مباشرة أو إصدار الجهة الإدارية لقراراتها، ويلاحظ أن أحكام القضاء الإداري الفرنسي تراوحت بين التوسع في الرقابة على حرية الإدارة حال التقدير، فكان يعتبر التجاوز في التقدير من أسباب عدم مشروعية التصرف الإداري، والذي يؤدي إلى بطلان العمل الإداري. في حين أنه عاد إلى التضييق من نطاق هذه السلطة وذلك بأن رفض النظر في تقدير ملاءمة العمل باستثناء عيب الغاية والانحراف بالسلطة[30].

فلا ينبغي أن نستنتج مما سبق بأن هناك فقط قرارات إدارية مقيدة وأخرى تقديرية، إذ أنه توجد طائفة من القرارات تكون تقديرية في جانب منها ومقيدة في جانبها الآخر، أو بالأحرى تنصب حرية التقدير للإدارة على بعض عناصر القرار الإداري أو أحدها دون البعض الآخر، وهذا الأمر لا يعني أن هناك تعارض أو تناقض في مثل هذه القرارات، فالواقع أن الاختلاف بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد إنما هو اختلاف في الدرجة وليس اختلافاً في الجوهر أو الطبيعة[31].

ويترتب على التفرقة بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية تحديد نطاق مشروعية العمل أو التصرف الإداري للهيئات المحلية على نحو دقيق، الأمر الذي يوضح عملية الرقابة القضائية التي يباشرها القاضي، فتكون مهمة الإدارة والقاضي في تطبيق القانون أو تنفيذه كما جاء في متنه دون الخروج عنه، مما يجعل التطبيق في هذا الجانب هو تطبيق منطقي آلي لا مجال لإعمال سلطة الإدارة التقديرية، فعلى سبيل المثال القواعد التي تنظم عنصر الاختصاص _والتي تمتاز بسهولة التطبيق والتنفيذ_ فإذا اشترط القانون شرط الكفاءة لإصدار قرار تعيين شخص ما، ففي هذه الحالة تلتزم جهة الإدارة بما اشترطه القانون، ولا اجتهاد لها في هذا المجال. من جانب آخر كذلك تتجلى السلطة المقيدة للهيئات المحلية في القرارات ذات الصفة المالية أو المتعلقة بالضرائب أو الرسوم، فهي لا تستطيع إصدار قرار بتقرير ضريبة جديدة إلا إذا أقرها القانون أولاً[32]، وبعد ذلك ينظمها القرار المحلي الصادر عن المجلس المحلي.

---

[29] (محمد خليفي، 2016، ص: 24)

[30] (محمد الديداموني محمد عبدالعال، 2007، ص: 434)

[31] (محمود سامي جمال الدين، 1989، ص: 329)

[32] الدستور السوري الصادر عام 2012م المادة الثامنة عشر والتي تنص على أنه لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون.

ويترتب على تقييد سلطات الهيئات المحلية صيانة حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة وتحكمها، وهو ما يقتضيه مبدأ المشروعية، فمثلاً إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة لا تصدر من الهيئات المحلية مباشرة، بل لا بد للهيئات المحلية أولاً أن تقترح ذلك، تاركة صدور قرار نزع الملكية للجهة التي حددها القانون سواء المحافظ أو الوزير المختص.

في النهاية لا بد من الإشارة إلى أنه ليس جميع القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية هي بمثابة قرارات تحمل وصف وأركان القرار الإداري، فعلى سبيل المثال لا تخضع المخططات التنظيمية للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة لأنها تعتبر قرارات تنظيمية عامة، تقوم على التقدير والتصور للرؤية المستقبلية للتجمع السكاني، ولا ترقى لمرتبة القرار الإداري[33].

المبحث الثاني: وسائل القضاء لرقابة قرارات الإدارة المحلية.

يعد من أهم سمات الدولة القانونية أن الفرد لا يستطيع مقاومة تنفيذ قرارات السلطة العامة، كذلك لا يستطيع اقتضاء حقوقه بنفسه، بل يلتزم بتنفيذ هذه الأوامر والقرارات، لكن بالمقابل فقد أعطى المشرع للأفراد قنوات شرعية يستطيع من خلالها اقتضاء حقوقه وفق ما يعتد به شرعاً. بناء على ذلك سنعالج في هذا المبحث مفهوم مبدأ المشروعية وتأثيره على قرارات الإدارة المحلية، وامتداد رقابة القضاء الإداري لمدى ملاءمة قرارات الهيئات المحلية وانعكاس ذلك على العمل المحلي.

المطلب الأول: ماهية مبدأ المشروعية وتأثيره على العمل المحلي.

يُعرَّف مبدأ المشروعية بأنه خضوع الدولة كلياً _حكاماً ومحكومين_ لقواعد القانون القائم فيها، بحيث تتوافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومن مواطنيها مع القواعد القانونية الموضوعة والقائمة[34]. والمقصود بالقانون في هذا السياق هو القانون بمعناه الأعم الذي يشمل كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها (دستور، تشريع، لوائح ... إلخ) فمصادر المشروعية هي إجمالاً كل مصادر القاعدة القانونية، ومراعاة تدرجها الذي يقتضي احترام القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى[35]. وكثيراً ما يستخدم الفقه الإنكليزي اصطلاح "حكم القانون" للتعبير عن المشروعية، كذلك يستخدم بعض الكتاب الفرنسيين اصطلاح "حكم القانون" للتعبير عن ذات المعنى[36].

ويرى بعض الفقهاء ضرورة التمييز بين اصطلاح "المشروعية" والذي يقصد به احترام قواعد القانون القائمة في المجتمع، وبين اصطلاح "الشرعية" والتي يقصد بها تحقيق العدالة. لكن بالمقابل هناك جانب آخر من الفقه يذهب إلى أن الشرعية والمشروعية مفهومان مترادفان، طالما أن تصرفات السلطات العامة يجب أن تتوافق مع القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة ومن بينها المبادئ القانونية العامة التي يستقر عليها المجتمع، فضلاً عن الالتزام بقواعد المشروعية الوضعية، بالإضافة لاحترام الأفكار المثالية التي تحمل في طياتها معنى العدالة[37].

---

[33] محكمة القضاء الإداري بدمشق، القرار رقم (2/1219) لعام 2014م في القضية ذات الرقم (2/2921) لعام 2014م (المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة، 2017، ص: 282)

[34] (حمد عمر حمد، 2003، ص: 11)

[35] (محمد فؤاد عبدالباسط، 2005، ص: 7) وأنظر أيضاً (يوسف حسين محمد البشير، 2009، ص: 4)

[36] (رسلان، أنور أحمد، 2003، ص: 19)

[37] (محمود عاطف البنا، 1992، ص: 422)

(أنور أحمد رسلان، 2003، ص: 20)

بناءً على ذلك يعتبر القانون مصدر سلطات الهيئات المحلية ومقياس مشروعية أفعالها وأسلوب ممارستها لهذه السلطات، ويترتب على ذلك أن السلطة المحلية مسؤولة كالشخص العادي بحكم أنها تتمتع بالشخصية المعنوية، فيجب أن يكون تصرفها في حدود القانون وإلا حكم بإلغائه لعدم مشروعيته، فمخالفة الإدارة في أعمالها لمبدأ المشروعية وتجاوزها أحكام القانون يؤدي إلى البطلان، سواء كان العمل مادي أو قانوني. وهذا يؤدي إلى إزالة آثاره واعتبار العمل كأن لم يكن، مما يرتب التعويض عن الأضرار التي لحقت بالغير نتيجة العمل أو القرار الإداري، وقد تكون المخالفة جسيمة تصل إلى حد الانعدام[38]، وهو جزاء يترتب على تخلف ركن أساسي من أركان التصرف القانوني[39].

ويتفق جمهور الفقه على الأثر الناتج عن الانعدام، حيث يخرج القرار الإداري من نطاق القانون الإداري نظراً للعيب الجسيم والواضح الذي خرجت به الإدارة عن وظيفتها المخصصة لها من قبل الدستور والقانون. لكن بالمقابل اختلف الفقه حول معيار الانعدام، فالبعض اعتبر القرار معدوماً في حال أصدرت الهيئات المحلية أو أحد مجالسها قراراً ليس في وظيفتها بل في وظيفة الإدارة المركزية أو في اختصاص مجلس محلي آخر، حيث تعد هذه القرارات اغتصاب للسلطة، كأن يصدر على سبيل المثال قرار من رئيس مجلس محلي كان طبقاً للقانون من اختصاص المحافظ، عندها يكون هذا القرار منعدماً ويستوجب إقرار هذا الانعدام من قبل القضاء. بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى عدم جواز الطعن بالإلغاء في مثل هذه القرارات وذلك لعدم شمولها على خصائص القرار الإداري بالمعنى الصحيح[40].

بناءً على ما سبق فإن الانعدام لا يتصل بانعقاد القرار الإداري وإنما يتصل بمبدأ المشروعية، وبالتالي تكون التفرقة بين البطلان والانعدام في مدى جسامة مخالفة القاعدة القانونية، فإذا كانت مخالفة المشروعية جسيمة نتج عنه انعدام القرار الإداري، أما إذا كانت المخالفة بسيطة كان القرار باطلاً ويجوز تصحيحه، وذلك بحذف الجزء الذي تعلق به البطلان شريطة أن لا يؤثر على جوهر القرار.

وقد حدد المشرع عناصر معينة للقرار الإداري حتى يكون مطابقاً للقانون، وإذا لم يتوافر أحدها يقابله عدم مشروعية القرار، مما يجعله قابلاً للإلغاء أو البطلان بسبب العيب القانوني الذي لحق بهذا العنصر سواء تمثل في الشكل أو الاختصاص أو السبب أو المحل أو الغاية.

ويقصد بعنصر الشكل المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها والإجراءات التي تتبعها في إصداره، أما عنصر الاختصاص فيقصد به صلاحية موظف معين أو جهة إدارية محددة في إتخاذ قرار إداري محدد، أما بالنسبة لعنصر السبب فيقصد به الواقعة أو الوقائع التي تسبق القرار وتدفع إلى إصداره ويعرف قانوناً بأنه مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف وإتخاذ القرار الإداري، بينما يتمثل عنصر المحل في مضمون الأثر القانوني للقرار أي ما يترتب على

---

[38] تعتبر قرارات الاستملاك مبرمة وغير قابلة لأي طريق من طرق الطعن أو المراجعة، لكن الاجتهاد القضائي استقر على أن صفة الإبرام إنما تنحصر عن قرارات الاستملاك متى شابها عيب جسيم ينحدر بها إلى درجة الانعدام، فثبوت انتفاء غاية النفع العام عن عملية الاستملاك يعدم القرار الإداري. محكمة القضاء الإداري بدمشق، القرار رقم (3/170) لسنة 2015م في القضية ذات الرقم (3/871) لعام 2015م (المجموعة الشاملة للأحكام القضائية الصادرة عم محاكم مجلس الدولة السوري، 2017، ص: 30)

[39] (محمد رفعت عبدالوهاب، 2005- أ، ص: 15)

[40] (محمد الديداموني محمد عبدالعال، 2007، ص: 409)

القرار الإداري من آثار على التنظيم القانوني نتيجة إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه، في حين يتمثل عنصر الغاية في الهدف النهائي الذي تبتغي الإدارة تحقيقه باتخاذ هذا القرار[41].

بذلك يمكننا القول أن شروط صحة أو مشروعية القرارات الإدارية تتمثل في ضرورة اتفاق عناصر القرار الإداري السابق ذكرها مع ما قد يرد بشأنها من شروط في القوانين التي تخضع لها السلطة الإدارية، فإن لم يرد في القوانين بصدد أحد هذه العناصر أو بعضها أي شرط أو قيد، فالقاعدة أن يكون للإدارة بصدد هذه العناصر حرية في تقدير ما يتصل بها من ظروف واعتبارات.

المطلب الثاني: رقابة الملاءمة وأساسها القانوني.

يعدُّ مجلس الدولة الفرنسي صاحب السبق في فكرة الرقابة القضائية على الوقائع التي تستند عليها الإدارة أو التي تعتمدها كأساس لها في إصدار قراراتها، وفي سبيل ذلك فقد وضع أساساً يبرر له قضائه ويعزز اتجاهه في هذا الخصوص، فقد وجد هذا الأساس في فكرة "السبب القانوني" معتبراً أن الوقائع المدعاة من قبل الإدارة والتي يستند إليها القرار هي بمثابة سبب قانوني له، فإذا لم تكن تلك الوقائع موجودة أصلاً، أو كانت موجودة لكنها غير صحيحة كان القرار مستنداً إلى سبب غير صحيح، ومن ثم كان واجب الإلغاء. وقد اتفق الفقه الفرنسي مع ما انتهى إليه مجلس الدولة من ضرورة إلغاء القرارات الإدارية التي لا تستند إلى وقائع صحيحة، حتى لو كانت تلك الوقائع مما تتذرع به الإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية[42]. فالقاضي الإداري وبحسب وصف الفقيه (فيدل) هو ليس مجرد حارس للمشروعية وإنما هو أيضاً مصدر من مصادرها[43].

فالقاضي الإداري لا يتعرض لفحص ملاءمة القرار وليس مرجع ذلك أن القاضي لا يراقب الملاءمة، وإنما لأن مسألة الملاءمة لا تثور أصلاً لا بالنسبة للقاضي، ولا بالنسبة للإدارة، فالواقعة إما أن تكون موجودة وإما أن لا تكون موجودة، فالإدارة تدعي أنها استندت في قرارها إلى واقعة ما، ثم يأتي دور القاضي في التحقق من صحة ادعاء الإدارة أي التحقق من وجود أو عدم وجود الواقعة، وبناء على ذلك فالإدارة لم يكن لها أي تقديرات خاصة أعملتها بالنسبة لهذه الواقعة، ومن الطبيعي أن يكون الأمر كذلك بالنسبة للقاضي، فكلاهما _القاضي والإدارة_ يقف على نفس المستوى إزاء الواقعة، بحيث يمكن القول أن في رقابة القاضي يحل تحققه الخاص من وجود الواقعة محل تحقق رجل الإدارة. والوقائع التي تتذرع بها الإدارة لا تكون عادة على درجة كبيرة من البساطة أي مجردة من أي أوصاف، بل غالباً تكون مقرونة بوصف أو أكثر، بحيث يمكن القول أن وجود الواقعة يكون مقترناً دائماً بالتكييف القانوني لها، فلكي يقرر القاضي مثلاً أن اضطراباً معيناً يشكل خطراً على النظام العام فإن عليه في نفس الوقت الذي يبحث فيه قيام الوقائع من الناحية المادية أن يقدر قيمتها وصفتها القانونية، أي أن البحث في الوجود المادي للواقعة يتناول البحث في التقديرات الشخصية لرجل الإدارة وهو ما يعني أن القاضي يراقب دون شك ملاءمة القرار الإداري[44].

بالمقابل يظهر لنا تساؤل هام: هل هناك تعارض بين الملاءمة الإدارية والرقابة القضائية؟ وللإجابة على ذلك نلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد أدرك جيداً طبيعة العلاقة بينه وبين الإدارة، والتي دفعته لضرورة انتهاج سياسة قضائية حكيمة تتمثل في التدرج الواعي واليقظ للرقابة التي يباشرها على أعمال الإدارة التقديرية، ابتدأت أولى خطوات هذه الرقابة من خلال قبول الطعن بعيبي الشكل وعدم الاختصاص، ثم تلى ذلك ظهور عيب الانحراف بالسلطة كقيد على النطاق التقديري لأعمال الإدارة، ثم بعد ذلك باشر

[41] (محمود سامي جمال الدين، 1989، ص: 323)

[42] (رمضان محمد بطيخ، 1996، ص: 82)

[43] (Vedel, G. 1982, P: 445)

[44] (رمضان محمد بطيخ، 1996، ص: 86)

رقابته على الوجود المادي للوقائع التي تدعيها الإدارة ومدى تبرير تلك الوقائع لما تتخذه الإدارة من قرارات واجراءات، ومن ثم باشر رقابة الملاءمة، ولكنه اقتصرها على مجال محدود جداً وهو مجال الضبط الإداري. هذا التدرج في النهج القضائي الذي اتبعه مجلس الدولة الفرنسي يؤكد أن القاضي الإداري لم يعد فقط قاضياً للمشروعية وإنما أصبح أيضاً قاضياً للملاءمة. ورغم تحفظ بعض الفقه واعتراضه على رقابة القضاء لما تباشره الإدارة من اختصاصات تقديرية خاصة ما يتعلق منها بالملاءمة، إلا أن القاضي الإداري ينفرد عن القاضي المدني والجنائي بأنه لا يبحث عن حكم القانون السليم فحسب، أي لا يبحث في مشروعية أو عدم مشروعية العمل الإداري بقدر ما يبحث في خصوص هذا العمل عن نقطة التوازن التي تتحقق عندها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، الأمر الذي يملي عليه عدم الاكتفاء فقط بالرجوع إلى نصوص القانون وإنما إلى الظروف والملابسات التي تتعلق باعتبارات الملاءمة الإدارية وضرورات الإدارة ومتطلباتها، أو ما يتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم[45].

هذا وتشكل قرارات الضبط الإداري الصادرة عن السلطات المحلية وهي ما يقال عنها "إجراءات الضبط المحلية" المجال الأساسي الذي يباشر فيه مجلس الدولة الفرنسي رقابته لمدى التناسب بين أهمية وخطورة الوقائع التي تدعيها الإدارة لقراراتها والإجراءات التي تتخذها بناءً على تلك الوقائع، ولعل بداية هذا القضاء كانت في عام 1907م حينما أصدر المجلس حكمه في قضية شركة (رموني) الموسيقية وذلك بإلغاء قرار عمدة (فورنيه) برفض الترخيص لهذه الشركة بممارسة مهنتها بحجة المحافظة على النظام العام، حيث وجد المجلس أن الأسباب أو الوقائع التي استند إليها القرار المذكور ليست من شأنها الإخلال بهذا النظام. كما ويعد حكم (Benjamin) عام 1933م الانطلاقة الحقيقية لتلك الرقابة، حيث يمكن القول أن مجلس الدولة قد استقر على أن من حقه بحث وتقدير مدى خطورة الأفعال أو الوقائع التي تهدد النظام العام، ومدى تناسب الإجراء الذي اتخذته الإدارة مع تلك الخطورة، وقد صدر هذا الحكم بمناسبة قرار أصدره عمدة مدينة (نيفيرس) يمنع بمقتضاه اجتماعاً عاماً بسبب تخوفه من الاضطرابات التي قد يتسبب بها هذا الاجتماع، إلا أن مجلس الدولة ورغم اعترافه بإمكانية حدوث اضطرابات إلا أنه ألغى مع ذلك قرار العمدة، حيث تبين له بعد فحص الظروف وإجراء التحقيقات أن الاضطرابات المحتملة لا تبلغ في خطورتها الدرجة التي يعجز عنها العمدة بما لديه من سلطات البوليس من المحافظة على النظام العام[46].

إذاً القاضي الفرنسي يمارس هنا رقابة حقيقية على ملاءمة القرار الإداري، وهو يستند في بحث الملاءمة _لا سيما في حالات الضبط المحلية_ على أن الملاءمة هنا تشكل عنصراً من عناصر مشروعية القرار، باعتبار موضوع الحريات العامة إنما يشكل مسألة قانونية، ومعيار (القانونية) لا يفسر كل حالات الرقابة التي يمارسها القضاء على الأعمال الإدارية، فالقاضي قد يترك للإدارة تقدير مسألة قانونية، ويتجاوز عن فرض رقابته على تقديرها، كما يحدث عندما يمتنع عن فرض رقابته على التكييف القانوني للوقائع، مع أن عملية التكييف تعتبر مسألة قانون، لذلك يبدو أن أساس رقابة القاضي على الملاءمة في بعض الحالات يكمن في اختصاص القاضي برقابة المشروعية أساساً، وأن رقابته على المشروعية تلزمه في بعض الحالات أن يراقب الملاءمة، وذلك عندما تشكل الملاءمة عنصراً من عناصر المشروعية، وأن أساس امتناع القاضي عن رقابة الملاءمة في حالات أخرى يكمن في فكرة عدم اختصاص القاضي ببحث الملاءمة عندما لا تشكل عنصراً من عناصر المشروعية في القرار، بالإضافة إلى

[45] (طعيمة الجرف، 1976، ص: 87)
(رمضان محمد بطيخ، 1996 ص: 185)
[46] (عصام عبدالوهاب البرزنجي، 1971، ص: 420)

أن هناك اعتبارات للعدالة واعتبارات عملية تستدعي فرض الرقابة على الملاءمة في حالات والامتناع عن هذه الرقابة في حالات أخرى. ووفق هذا النهج الذي يسير عليه مجلس الدولة الفرنسي فإنه لن يقف عند البحث في ملاءمة إجراءات الضبط فقط وإنما سيوسع رقابته على الملاءمة لقرارات أخرى[47].

بالتالي نجد أن امتداد الرقابة إلى الملاءمة فضلاً عن المشروعية فرضه واقع الرقابة القضائية ذاته، فإذا كان الأصل أن القاضي الإداري لا يراقب الجوانب التقديرية من نشاط الإدارة وخصوصاً قراراتها الإدارية، بالنظر إلى أن رجل الإدارة أقدر على التقدير منه، إلا أن إنشاء القانون الإداري بواسطة القاضي الإداري أزاح بالضرورة الحدود الفاصلة بين المشروعية والملاءمة عن طريق استدعائه للمبادئ القانونية العامة واستلهامه لروح التشريع[48].

❖ الخاتمة:

إن ما تتمتع به السلطات الإدارية بشكل عام والهيئات المحلية بشكل خاص من الامتيازات، الأمر الذي يتطلب استنهاض الرقابة القضائية والتي غايتها أن تكون تصرفات الإدارة مطابقة للقانون، وفي نفس الوقت يملك الأفراد الحق في مخاصمة قرار الإدارة الصادر خلافاً لمبدأ المشروعية، وكما رأينا فإن امتداد رقابة القضاء لبعض جوانب الملاءمة للقرار الإداري لا ينقص من السلطة التقديرية الممنوحة للهيئات المحلية، لا سيما أن هدف القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة وليس سلاحاً بيد الإدارة أو أداة للظلم والتعسف بحق الأفراد. وفي نهاية البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج.

1- من الصعوبة بمكان على القاضي الإداري أن يمارس سلطة الرقابة على ملاءمة القرار الإداري، نظراً لعدم إلمامه بالوظيفة الإدارية وبعده من حيث المكان والزمان عن الظروف والملابسات التي تحيط بالإدارة، لكن لا يجوز أن يفهم من ذلك أن هناك تعارض بين المشروعية والملاءمة، فغاية الأمر أن القضاء له سلطة فحص مشروعية العمل الإداري، في حين أن تقدير الملاءمة متروك للإدارة.

2- قد تكون الملاءمة في بعض الأحوال شرط من شروط مشروعية القرار الإداري، وبالتالي قد يجد القاضي الإداري نفسه في موقف يملي عليه بحث الملاءمة، ويجد في هذا البحث ضرورة لازمة للكشف عن مشروعية القرار الإداري.

3- تعتبر قرارات الضبط المحلية المجال الأوسع لممارسة رقابة القضاء على الملاءمة، لا سيما أنها تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم، فهي تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفيها، لذلك فإن الرقابة القضائية خاصة رقابة الملاءمة على حدود هذه القرارات تعد من أهم ضمانات الحريات العامة.

[47] (محمد رفعت عبدالوهاب، 2005- ب، ص: 215)
(عصام عبدالوهاب البرزنجي، 1971، ص: 424)
[48] (وافية داهل، 2018، ص: 225)

ثانياً: التوصيات:

1- إن سلطة الإدارة التقديرية خاصة في صدد القرارات الإدارية لا سيما تلك المتعلقة بالحريات العامة، لا تمنع من خضوع هذه القرارات لرقابة القضاء في كافة عناصرها وأركانها، وبالتالي لا بد للقاضي الإداري في هذه الحالة أن يقوم بمراقبة الملاءمة استثناءً من قاعدة أنه قاضي للمشروعية.

2- لا بد من فهم فكرتي المشروعية والملاءمة على أساس أنهما فكرتين غير متناقضتين، فمشروعية تصرف ما تعني أن هذا التصرف التزم جانب القواعد القانونية، أما ملاءمة تصرف ما فإنما تعني أن هذا التصرف كان مناسباً أو صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة، فالقرار الإداري يمكن أن يوصف في وقت واحد بالمشروعية وعدم الملاءمة، بل إن التشريع ذاته أحياناً يكون غير ملاءم مع أنه شرعي وملزم.

3- تعتبر السلطة التقديرية للإدارة بمثابة وسيلة قانونية لتحقيق مبدأ المشروعية، لكن هذا الأمر لا يجب أن يؤخذ على إطلاقه، ولنا في مجلس الدولة الفرنسي خير مثال، من خلال تغيير نظرته بشأن رقابته للسلطة التقديرية للإدارة، وعمله على التطور والتدرج في ممارسة الرقابة القضائية، وإقرار نظريات قضائية حديثة كنظرية الخطأ الظاهر في التقدير ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار.

معلومات التمويل: هذا البحث ممول من جامعة دمشق وفق رقم التمويل (501100020595).

Funding information: this research is funded by Damascus university – funder No. (501100020595).

المراجع References:

1- أيوبي، عزت حافظ. (د.ت.). مبادئ في نظم الإدارة المحلية. بيروت: لبنان. دار الطلبة العرب. ص: 339.

2- بدران، محمد محمد. (1986). الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العامة. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 142.

3- بطيخ، رمضان محمد. (1996). الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 414.

4- بشير، يوسف حسين. (2009). مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية. السودان. ص:182.

5- بشير، يوسف حسين. (2011). مبادئ القانون الإداري. السودان. ص: 187.

6- جرف، طعيمة. (1970). القانون الإداري. القاهرة: مصر. مكتبة القاهرة الحديثة. ص:488.

7- جرف، طعيمة. (1976). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

8- حسين، حسين مصطفى. (د.ت.). الإدارة المحلية المقارنة. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية.

9- حمد، حمد عمر. (2003). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها. ط:1. الرياض: السعودية. أكاديمية نايف للعلوم الأمنية. ص: 250.

10- خلايلة، محمد علي. (2013). الإدارة المحلية. عمان: الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص: 248.

11- رسلان، أنور أحمد. (2003). وسيط القضاء الإداري. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 1000.

12- زريق، برهان. (2016). القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة. ط:1. ص:319.

13- شطناوي، علي خطار. (1994). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا. عمان: الأردن. المركز العربي للخدمات الطلابية. ص: 264.

14- صالح، محمود. (2016). الوجيز في الإدارة المحلية. ط: 1. ص: 218.

15- طماوي، سليمان. (2014). مبادئ القانون الإداري. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 565.

16- ظاهر، خالد خليل. (1997). القانون الإداري. عمان: الأردن. دار المسيرة للنشر والتورزيع.

17- عبدالباسط، محمد فؤاد. (2005). القضاء الإداري. الاسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة. ص: 368.

18- عبدالوهاب، محمد رفعت. (2005). القضاء الإداري. الكتاب الأول. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 455.

19- عبدالوهاب، محمد رفعت. (2005). القضاء الإداري. الكتاب الثاني. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 380.

20- عطار، فؤاد. (1959). نظم الإدارة المحلية. مصر. مطبعة الحلبي. ص:191.

21- معاني، أيمن عودة. (2010). الإدارة المحلية. عمان: الأردن. دار وائل للنشر. ص:285.

22- نحيلي، سعيد. تركاوي، عمار. (2019/2018). القانون الإداري المبادئ العامة. منشورات جامعة دمشق. ص:376.

23- خليفي، محمد. (2016). الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة أبي بكر بلقايد. الجزائر. ص: 358.

24- داهل، وافية. (2018). سلطة قاضي الإلغاء في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر. باتنة. الجزائر. ص:281.

25- عبدالعال، محمد الديداموني محمد. (2007). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية. رسالة دكتوراه. جامعة المنصورة. مصر. ص:564.

26- علوان، علي يوسف محمد. (2005). نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد. رسالة دكتوراه. جامعة عمان. الأردن.

الدستور السوري الصادر عام 2012م.

27- الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م.

28- مجلس الدولة السوري. (2017). المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ط:1. ج: 1. دمشق. سوريا. ص: 806.

29- جمال الدين، محمود سامي. (1989). القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة. مجلة الشريعة والقانون. العدد الثالث. ص309- ص370. الإمارات العربية المتحدة.

30- Chandler, J.A.(1997). Explaining Local Government. London Glasgow. Bell&Bain LTD. P: 356.

31- Laubadere, A. (2002). Traite de droit administratif. 16 edition. Paris. Delta. L.G.D.J. P: 439.

32- Peiser, G. (2014). Droit administratif general. 26 edition. Paris. Dalloz. P: 327.

33- Vedel, G. (1982). Droit administratif. Paris. P.U.F.