مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: حدود الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية في ضوء مبدأ المشروعية
اسم الكاتب: فايز جودت حربا، أ.د. نجم الأحمد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/10280
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 4 (1) – 2024: 217-236

Damascus University Journal of Legal Sciences
Vol 4 (1) -2024: 217-236

حدود الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية في ضوء مبدأ المشروعية

فايز جودت حربا[1]، أ. د. نجم الأحمد[2]

[1] طالب ماجستير في قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

[2] أستاذ دكتور في قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

الملخص:

تجسد وحدات الإدارة المحلية من الناحية القانونية أشخاص الإدارة اللامركزية الإقليمية، حيث تبقى جزءاً لا يتجزأ من الجهاز الإداري للدولة، وتخضع في أعمالها وتصرفاتها للقوانين والأنظمة النافذة في الدولة رغم الاعتراف لها بالاستقلال النسبي المحدد بالناحيتين الإدارية والمالية، وهذا ما يبرر حق الدولة كسلطة مركزية في ممارسة الرقابة على وحدات الإدارة المحلية، وعلى أعمالها وتصرفاتها، أي أنه توجد علاقة بين وحدات الإدارة المحلية والدولة كسلطة مركزية يُعبّر عنها من خلال مؤسسة الرقابة.

بيد أن هذه الرقابة يفترض أن تكون رقابة مشروعية فقط، ومع ذلك فقط أظهر إعمال هذه المؤسسة والأخذ بها من الناحية العملية نوعاً من الجدل لدى الأوساط العلمية والعملية حول وجود حدود للرقابة الإدارية في ضوء مبدأ المشروعية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الإدارية، مبدأ المشروعية، الوحدات المحلية، السلطة المركزية.

تاريخ الإيداع: 2022/2/28
تاريخ القبول: 2022/8/2

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

Limits of administrative control over local administration units in the light of the principle of legality

Fayez Jawdat Harba[1], Prof. Najem Alahmad[2]

1Master's student in the Department of Public Law - Faculty of Law - Damascus University.

2 Professor in the Department of Public Law - Faculty of Law - Damascus University.

Abstract:

The units of local administration legally reflect the persons of decentralized territorial administration, Where it remains an integral part of the administrative organ of the State, Its acts are governed by the laws and regulations in force in the State while recognizing the relative autonomy defined in administrative and financial terms, This justifies the right of the State as a central authority to exercise control over local administration units, and its acts, That is, there is a relationship between local administration units and the State as a central authority expressed through the oversight institution. However, such oversight is supposed to be legitimate only, yet only the operation and practical introduction of this institution has shown some kind of controversy among the scientific and practical community over the existence of administrative control limits in the light of the principle of legality.

Received: 28/2/2022
Accepted:2/8/2022

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

Key Words: Administrative Control, The Principle Of Legality, Local Units And Central Authority.

المقدمة:

اعتمدت غالبية دول عالمنا المهاصر مبدأ اللامركزية المحلية كأسلوباً إدارياً مستحدثاً لضمان قرب الخدمات من المواطنين، ويعبر عن مكونات مبدأ اللامركزية المحلية بالوحدات الإدارية المحلية، ومن متطلبات ذلك المبدأ وجوب إقامة نوع من التوافق والتآلف بين نقيضين هما: استقلال الوحدات المحلية، وحريتها في إدارة شؤونها ذاتياً من جهة، وضرورة ممارسة الرقابة عليها من جانب السلطة المركزية من جهة أخرى، وتعود للمشرع وظيفة تحقيق هذا التوافق عبر ما يستحدثه من أسس وقواعد قانونية تنصب على عمل الوحدات المحلية.

ومن المحددات المعتبرة لتحقيق التوافق كون الاستقلال المحلي مضبوطاً من حيث نعته بالجزئية والنسبية، فالاستقلال المحلي هو استقلالاً جزئياً لتعلقه بوظيفة إدارية، وهو أيضاً استقلالاً نسبياً لخضوع الوحدات المحلية بمناسبة ممارستها لوظائفها الإدارية إلى الرقابة من جانب السلطة المركزية.

ولما كانت رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية استثناءً من أصل مقرر قانوناً، فإن الصفة الاستثنائية ليست مطلقة، ولا يجوز التوسع فيها، بل يتوجب تطبيقها بما يتفق مع مبدأ المشروعية، ولذلك برزت فكرة تحديد الرقابة الإدارية على وحدات مبدأ المشروعية، وذلك عبر المبادئ الناظمة لممارستها بشكل قانوني، فضلاً عن مبادئ تنظيم سلطات الرقابة، والقيود الواردة على ممارستها.

مشكلة البحث:

تتمحور مشكلة البحث في إبراز المبادئ المرتبطة بالرقابة الإدارية، وكيفية تقييد تلك المبادئ للرقابة الإدارية على عمل وحدات الإدارة المحلّية، ولذلك فإن الطرح التحليلي يقود إلى التساؤلات الآتية:

- كيف يمكن الفهم الصحيح للرقابة الإدارية في ضوء المبادئ الناظمة لها؟
- هل هناك أساس قانوني للمبادئ الناظمة للرقابة الإدارية؟
- هل تنسجم الرقابة الإدارية مع مبادئ المشروعية وتنظيم سلطات الرقابة؟
- هل هناك قيود ترد على ممارسة الرقابة الإدارية، أم أن ممارستها تتسم بالإطلاق وعدم التقييد؟

أهداف البحث:

توجد حقيقة مفادها أن الاستقلالية النسبيّة للوحدات المحلّية إنما تقاس من علاقاتها بسلطات الرقابة، وجوهر هذه العلاقات يتمحور حول تنظيمها، وإحاطتها بمبدأ المشروعية من جهة، ومبدأ تنظيم سلطات الرقابة من جهة أخرى.

وعلى ذلك يهدف هذا البحث إلى تحليل أهم عنصر من عناصر الإدارة المحلّية، ألا وهو عنصر الرقابة الإدارية خصوصاً لجهة ارتباطه بتلك المبادئ، فضلاً عن دراسة القيود الواردة على ممارسة الرقابة الإدارية.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث من خلال أنه محاولة لتسليط الضوء حول حدود الرقابة الإدارية على عمل وحدات الإدارة المحلّية، ومحاولة تقييد وقوننة الرقابة الإدارية من خلال ربطها بمبدأ المشروعية، ومبدأ تنظيم سلطات الرقابة، وهذا كله بغية تنظيم الرقابة الإدارية،

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

والحدّ من تدخلها في شؤون الوحدات المحلّية، وعليه فإن أهمية البحث تتضح من خلال تحليل المبادئ الناظمة للرقابة الإدارية عل عمل وحدات الإدارة المحلّية.

فرضية البحث:

تتمثل فرضية البحث من خلال أن تنظيم الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية في ضوء مبدأ المشروعية سيسهم في تحقيق علاقات تتسم بالتعاون والتكامل بين السلطتين المركزية والمحلية، وعدم إحاطة الرقابة بمبدأ المشروعية، وتحديدها من خلال متطلباته سيؤدي إلى انحراف الرقابة الإدارية عن وظيفتها في تصويب عمل الوحدات المحلية.

المنهج المتبع:

اتبع الباحث في بحثه المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة وتحليل مبدأ المشروعية، وتنظيم سلطات الرقابة بصدد تطبيقها على الرقابة الإدارية، كما اتبع الباحث المنهج المقارن بغية الاطلاع على تجارب الدول الأخرى، واستخلاص النتائج المترتّبة على ذلك.

خطة البحث:

تمّ التطرق في هذا البحث إلى دراسة المبادئ الناظمة للرقابة الإدارية على عمل وحدات الإدارة المحلّية، وذلك من خلال دراسة وتمحيص المبادئ ذات الصلة بمبدأ المشروعية، والمبادئ ذات الصلة بتنظيم سلطات الرقابة، ودراسة القيود الواردة على ممارسة الرقابة الإدارية، لذا فقد تمّ تقسيم البحث إلى مطلبين على الشكل الآتي:

المطلب الأول – تطبيق مبدأ المشروعية في نطاق الرقابة الإدارية.

الفرع الأول – ارتباط الرقابة الإدارية بمبدأ المشروعية.

الفرع الثاني – تطبيق الرقابة الإدارية انسجاماً مع مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني – تنظيم سلطات الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلّية.

الفرع الأول – تطبيق الرقابة الإدارية بما يتلاءم مع مبدأ تنظيم سلطات الرقابة.

الفرع الثاني – القيود الواردة على ممارسة الرقابة الإدارية.

المطلب الأول:

تطبيق مبدأ المشروعية في نطاق الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلّية

تعدّ الرقابة الإدارية على أعمال الوحدات المحلّية من أهم الوسائل والضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية في الدول كافة، وهذا يوجب خضوع الوحدات المحلّية في جميع أعمالها وتصرّفاتها إلى أحكام القانون.

لذلك ترتبط الرقابة الإدارية ارتباطاً وثيقاً بمبدأ المشروعية، ويتمخّض عن هذا الارتباط مبادئ عدة بغية تطبيق الرقابة الإدارية انسجاماً مع مبدأ المشروعية، لذلك تقتضي دراسة المبادئ ذات الصلة بمبدأ المشروعية في نطاق الرقابة الإدارية التعرض إلى الآتي:

الفرع الأول: ارتباط الرقابة الإدارية بمبدأ المشروعية:

تقوم بين السلطة المركزية والوحدات المحلّية علاقات مباشرة ومعقّدة في إطار الرقابة الإدارية، فالسلطة المركزية تمارس تأثيراً كبيراً على "الاستقلالية النسبيّة" للوحدات المحلّية في إدارة شؤونها، ولذلك فإن دراسة الارتباط بين الرقابة الإدارية الممارسة من جانب السلطة المركزية ومبدأ المشروعية يوجب البحث بادئ ذي بدء في الأساس القانوني للرقابة الإدارية، ثم تعريفها، وخصائصها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- الأساس القانوني للرقابة الإدارية:

سبق وتناولنا بالبحث أن الوحدات المحلية يملكون الحق في إدارة شؤونهم بوجهٍ ذاتي وبمسؤولية مستقلة عن السلطة المركزية، وقد ذهب بعض الفقه إلى أن حق الوحدات المحلية في إدارة شؤونها ذاتياً هو حقاً أساسياً يشبه إلى حد كبير الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الأفراد[1].

فصحيح أن الوحدات المحلية تتمتع بالحق في إدارة شؤونها بوجهٍ ذاتي ومن دون تدخل من السلطة المركزية، وتتمتع باستقلال إداري ومالي من أجل إدارة شؤونها المحلية.

إلا أن هذا الحق يقابله التزامات متعددة تتجلى بواجب القيام بأداء الاختصاصات والمهام المنوطة بها قانوناً، ولا يجوز أن تتقاعس عن ذلك، وتقوم السلطة المركزية بممارسة الرقابة الإدارية المركزية وبالتأكد من قيام الوحدات المحلية باختصاصاتها على أكمل وجه، لذلك إن رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية تعد أمراً بديهياً، ولا تتناقض مع حقها، في إدارة شؤونها ذاتياً، بل هي الوجه الآخر لمبدأ اللامركزية الإدارية[2].

أضف لما سبق، أن نظام اللامركزية الإدارية المحلية بوصفه أحد أساليب التنظيم الإداري هو نظام مستقل بذاته على نظام المركزية، وهذه الاستقلالية تفرض بالضرورة وجود رقابة تمارس من قبل السلطة المركزية بما يوافق الحقيقتين الآتيتين وهما:

- **عناصر التكوين الخاصة بالنظام اللامركزي:** فالنظام اللامركزي يقوم على عنصرين أساسيين هما: استقلال الوحدات المحلية، ورقابة السلطة المركزية[3]، وهما عنصران متعارضان متضادان، وهذا بخلاف العناصر المكونة لنظام المركزية الذي يقوم على السلطة الرئاسية والتبعية الوظيفية وهما عنصران متلازمان متكاملان، فالسلطة الرئاسية تأتلف مع التبعية الوظيفية[4].

- **الغرض من نظام الإدارة المحلية:** يهدف نظام الإدارة المحلية إلى تحقيق اشتراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية والذاتية بأنفسهم، وإشباع حاجاتهم من الخدمات الضرورية، لذلك يطلق على العلاقة القانونية القائمة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية وصف المشاركة، وهي مشاركة بين الطرفين في تنظيم الدولة من الناحية الإدارية بوجهٍ لا غنى لإحداهما عن الأخرى[5].

---

[1] الحسبان (2009)، ص: 105.

[2] الزعبي (2003)، ص:25.

[3] زريق (2009)، ص: 45.

[4] نحيلي (2010)، ص: 145.

[5] الهماوندي (1990)، ص: 215.

أما الغرض من النظام المركزي فهو تركيز السلطة بهدف تحقيق العدالة والمساواة لجميع أفراد الشعب بالنسبة إلى لخدمات، وتحقيق تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها[6].

ثانياً: تعريف الرقابة الإدارية:

يجب علينا التعرض بوجهٍ موجز للمفاضلة بين مصطلحي:

- **الوصاية الإدارية La tutelle administrative.**
- **الرقابة الإدارية La contrôle administrative.**

والسبب في ذلك أن المراجع العربية والفرنسية تختلف كثيراً في استعمال المصطلحين.

فاصطلاح الوصاية الإدارية هو عبارة عن ترجمة حرفية للاصطلاح الوارد في اللغة الفرنسية وهو La tutelle administrative ومعناها يرتبط أساساً بتطبيقات القانون الخاص، إذ تمارس الوصاية في القانون المدني على ناقص الأهلية بهدف حمايته من قبل الوصي لإدارة مصالحه وشؤونه المالية، في حين مصطلح الرقابة الإدارية فهو مصطلح يتعلق بوحدات محلية ذات استقلال إداري ومالي فهي ليست ناقصة الأهلية، إذ تخضع لرقابة وإشراف من جانب السلطة المركزية لتحقيق المصلحة العامة والحفاظ على وحدة الدولة، والحد من تجاوزات السلطات اللامركزية لهذا السبب هناك فريق من الفقه يرجح استعمال مصطلح الرقابة الإدارية على الوصايا الإدارية، رغم استقرار هذا المصطلح في التشريع الفرنسي[7]. إلا أن هناك فريق آخر من الفقه يتجه نحو استخدام مصطلح الوصاية الإدارية، لأن ذلك هو الترجمة الصحيحة للاصطلاح الفرنسي La tutelle administrative ثم إن للاصطلاح مفهومه في مجال القانون العام، الذي استقر وأصبح واضحاً، ويدل دلالة خاصة بعيدة كل البعد عن مفهوم الوصاية في نطاق القانون الخاص، كما يرى أنصار مصطلح الوصاية، أن اصطلاح الرقابة يدل دلالة قاطعة على الرقابة ذات العلاقة بالسلطة الرئاسية، التي لا محل لها في محيط النظام اللامركزي المحلي، وبالرجوع لفكرة الوصاية لدى الفقه الفرنسي فتتمثل في:

La tutelle est l'exercice par l'Etat d'un contrôle sur les organes décentralises[8].

فالوصاية الإدارية هي ممارسة الدولة للرقابة على الوحدات اللامركزية، فإذا كانت الوصاية تمارس من جانب الدولة على الوحدات المحلية فلا مانع في استعمال الوصاية الإدارية على اعتبار أن الأصل هو تحكم الدولة بدرجة اللامركزية في الدولة الموحدة، وهذا يتساوى من دون لبس مع تسمية الرقابة الإدارية بحيث يمكن استعمال الوصاية الإدارية، والرقابة الإدارية للدلالة على معنى واحد.

أما فيما يخص نظام الإدارة المحلية في سورية حيث نلاحظ أن قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011م قد أخذ بمصطلح الرقابة[9] غير أن بعض الفقه الإداري يفرق بين مصطلحي الرقابة الإدارية، والوصاية الإدارية استناداً لمعايير شدة وطأتها وخفتها.

فاصطلاح الرقابة المعمول به في النظام المركزي يتضمن رقابة شديدة وثقيلة الوطأة، وذلك بوساطة التبعية الكاملة التي تربط الرئيس الإداري بمرؤوسيه.

---

[6] طلبة (2006)، ص: 20.

[7] زريق (2009)، ص: 63.

[8] Practice Garant, Droit administratif, l'édition Yvon, Blais, 4 édition, Paris, 1996, p.605.

[9] المادة /113/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ للعام 2011.

أما في النظام اللامركزي فإن سلطة الوصاية أو الإشراف ما هي إلا نظام رقابة مخفضة، تتضمن التأكد من توافر المشروعية في القرار أو العمل الإداري من دون أن يتضمن ذلك حق تعديل القرارات بالزيادة أو النقصان[10].

وبالنتيجة فإن استقطاب مفاهيم الرقابة المعروفة في النظام المركزي وتطبيقها في النظام اللامركزي المحلي إنما هو أمر يتناقض مع النظام اللامركزي، فالوصاية تحترم الاستقلالية المحلية، وتقيم نوعاً من العلاقة بين شخصين اعتباريين مستقلين.

بعد عرضنا لاتجاهات المفاضلة بين مصطلحي الوصاية الإدارية والرقابة الإدارية، سنبحث في تعاريف الرقابة الإدارية في أثناء بحثنا لاستقلالية الوحدات المحلية سبق وأن تعرضنا للتعاريف المتعددة، والمعايير الدقيقة التي أوردها الفقه المتخصص في سبيل توضيح مفهوم استقلالية الوحدات المحلية، ومدى تأثيرها عند ممارسة الاختصاصات المنوطة بها، إلا أن تلك التعاريف والمعايير لا تمثل سوى أحد طرفي المعادلة الخاصة بالاستقلال النسبي للوحدات المحلية، ومناط ذلك أن الرقابة الإدارية المركزية التي تمارسها الدولة على الوحدات المحلية تحترم الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدات المحلية، وهي بمنزلة الوجه الآخر للاستقلالية المحلية.

وعليه فقد تعددت تعاريف الرقابة الإدارية التي نادى بها الفقه حسب انتماء وأفكار كل فقيه، ونذكر منها الآتي:

الرقابة الإدارية هي 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 بوساطة تدخلات ورقابات محددة فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها، وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة[11].

وفقاً لما جاء في هذا التعريف يعتقد الباحث أنه انصب على بيان ماهية الخضوع الذي له علاقة بالرقابة الإدارية وليس بالرقابة الرئاسية، حتى توافق الرقابة الإدارية مبادئ اللامركزية ولا سيما مبدأ التمتع بالشخصية الاعتبارية، كما ربط هذا التعريف الرقابة بالإطار القانوني، فلا تكون خارجة عنه ولا بعيدة عن هدف تحقيق المصلحة العامة، ولكن يعيب هذا التعريف أنه أهمل ذكر أطراف وآليات الرقابة.

وهناك من الفقه من يذهب إلى أن فكرة الوصاية الإدارية تعد رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطة الإدارية المركزية وبين وحدات الإدارة المحلية في النظام الإداري للدولة، ومن ثم ففكرة الرقابة الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة[12].

نلحظ أن هذا التعريف جعل فكرة الرقابة الإدارية بوصفها علاقة تنظيمية إدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وكأنه يعطي معنى آخر للرقابة يكمن في العلاقة القانونية والتنظيمية المتكاملة بين أطرافها لتحقيق متطلبات التنظيم ومجريات التنسيق.

كما تُعرَف الرقابة الإدارية على أنها: الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات المحلية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة إلى

---

[10] الشيخلي (1983)، ص:50. ود. عبد الله (1983)، ص: 385.

[11] صالحي (2015)، ص: 81. والشيخلي (1983)، ص: 56.

[12] مشري (2012)، ص: 102.

الإقليم الدولة بأكمله على أن لا تحدث هذه الرقابة إلا في حالات محددة قانوناً حماية لاستقلال الوحدات المحلية المشمولة بالرقابة الإدارية[13].

من التعريف السابق يتبين أنه أشار إلى أهم صفة من صفات الرقابة الإدارية، وهي الصفة الاستثنائية التي تقوم على أساس عدم جواز حصولها إلا بنص قانوني، إلا أنه لم يبين وسائلها وآلياتها، وجعل هذه الرقابة مقصورة فقط على الدولة في حين أنها تصدر من هيئات لا مركزية.

وعرفت الرقابة الإدارية على أنها: جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص اعتباري، أو أعضائه بوساطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لا مركزية أحياناً، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعاً من الشخصية المشمولة بالرقابة"[14].

تضمن هذا التعريف أطراف الرقابة، ولم يحصر ممارستها في الإدارة المركزية فقط، بل أشار إلى أنها تكون أحياناً من طرف أشخاص اعتبارية لا مركزية، ولكنه لم يذكر رقابة المشروعية ولم يبين وسائلها ومهمتها.

وتضمنت أفكار الفقه بصدد مراعاتهم الطبيعة المميزة للرقابة الإدارية على الوحدات المحلية الفكرة التي مفادها "مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتعنت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، والتحقق من مشروعية أعمالها وعدم تعارضها المصلحة العامة"[15].

بتحليل هذا التعريف يتبين الناحية العضوية للرقابة المركزية، وتتضح فيه أهدافها وتبرز مهمتها، حيث أنه لم يقتصر على ذكر حماية المصلحة العامة فقط، بل تعلق أيضاً بحماية المشروعية عند قيام الوحدات المحلية بأعمال تخالف القانون بمعناه الواسع، أو تخرج عن نطاق اختصاصها.

وبدوره فإن الفقه الفرنسي قد تصدى لتعريف الرقابة المركزية بوجهٍ دقيق، ويمكن ذكر تعريف ماسبتول ولاروك Maspetiol et Laroque فقد عُرِفَت الرقابة الإدارية على أنها: مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية، وأعمالهم، بقصد حماية المصلحة العامة[16].

أما الميثاق الأوروبي للإدارة المحلية la charte Européen de l'autonomie فقد أرسى بدوره عدة محددات أساسية تتصل بالرقابة الإدارية وهذه المحددات هي:

- عدم ممارسة الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية إلا في الحالات التي ينص عليها الدستور والقانون.
- الرقابة الإدارية على تصرفات الوحدات المحلية يجب أن تهدف إلى ضمان احترام القانون، ومراعاة التناسب بين مدى تدخل الرقابة وأهمية المصالح التي تهدف إلى الحفاظ عليها[17].

---

[13] Débâche, (1972), p73.

[14] الزبيدي والجبوري (2013)، ص: 218.

[15] زريق (2009)، ص: 64.

[16] L'ensemble des pouvoirs limites accordes par la loi a une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes, dans un but de protection de l'intérêt général" Patrice garant, droit administrative, les Edition Yvon Blais, 4 Edition, op.cit., p,607,

[17] Article 8 de la charte européenne de l'autonomie locale.

وفي الحقيقة، فإن التعاريف السابقة جميعها التي أوردها الفقه الإداري في سبيل توضيح مفهوم الرقابة الإدارية إنما تدل دلالة قاطعة عن اجماعهم على اعتبار الرقابة الإدارية أساس اللامركزية الإدارية المحلية، فلا يمكن البحث في اللامركزية المحلية من دون البحث في الرقابة الإدارية، وأيضاً لا يمكن البحث في الرقابة الإدارية من دون وجود لامركزية، فهناك تلازم حتمي بين الاثنتين، ولذا فإن الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية تعد أساس التوفيق بين التعدد والتنوع على المستوى المحلي، ومطلب الوحدة التي تقوم عليها الدولة ومصدر قوتها.

بيد أنه إلى جانب الإجماع السابق عن فكرة الرقابة الإدارية فقد برز رأي يعارض إخضاع الوحدات المحلية للرقابة الإدارية تأسيساً على أنه لا يجوز أن تعود للسلطة المركزية صلاحية ممارسة الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية بوصفها أنها غير متخصصة بالرقابة فضلاً على وجود عديد من التجاوزات لدى ممارسة الرقابة الإدارية[18].

وقد قدم هذا الاتجاه المعارض بديلاً عن الرقابة الإدارية يتجسد بوساطة إخضاع الوحدات المحلية لرقابة المحاكم الإدارية والمالية فحسب إلى جانب إخضاعها لتدقيق مالي سنوي[(19)].

ويمكن القول على ضوء التعاريف السابقة جميعها أن مفهوم الرقابة الإدارية المركزية يرتكز على أمور أساسية وهي:

- صدور الرقابة أساساً عن السلطة المركزية، مع إمكان صدورها أحياناً عن بعض الجهات اللامركزية.
- انصراف الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية التي تشكل وعاء الإدارة المحلية، وذلك بوصفها وحدات مستقلة نسبياً عن السلطة المركزية.
- الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص القانون، وفي الحدود والقيود المقررة في القانون.
- انصرافها إلى أعضاء الوحدات المحلية وأعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.
- استهداف احترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة.

وبناءً عليه يمكن اختصار تلك الأمور الأساسية في التعريف لآتي:

"الرقابة الإدارية هي مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط وأعضاء وحدات الإدارة المحلية بقصد حماية المصلحة العامة بما يتناسب والسياسة العامة للدولة".

ثالثاً: خصائص الرقابة الإدارية:

للرقابة المركزية وفقاً لمختلف التعاريف التي عرضناها خصائص متعددة نذكر منها الآتي:

- 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، للتدخل بهدف منع الأعمال غير المشروعة لهذه الوحدات التي تعارض المصلحة العامة[(20)].

[18] الزبيدي والجبوري (2013)، ص: 221، والهماوندي (1990)، ص: 219.

[(19)] قباني وآخرون (2016)، ص: 59.

➢ هي رقابة إدارية، وليست سياسية أو قضائية تباشر من طرف جهة إدارية، وتكون بموجب قرارات إدارية، وتمارس 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، التي تقتصر على رقابة المشروعية وذلك بناء على طلب من ذوي الشأن[21].

➢ 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 قانوني[(22)].

➢ الرقابة الإدارية على المحليات رقابة لا تفترض، بل تكون بموجب نصوص قانونية، أي لا تحدث إلا في الحدود التي يقرها القانون صراحة وبالوسائل التي يبينها، فلا 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[(23)].

والأمر السابق على عكس السلطة الرئاسية ويختلف عنها، وذلك بوصفها رقابة مفترضة لا تحتاج لنص يقررها، بل تجد أساسها في علاقة الخضوع والتبعية التي يتمتع بها الرئيس على المرؤوس، فالأصل هو وجودها والاستثناء هو انتفائها بنص صريح[(24)].

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 إنه إذ نص القانون على إجراء معين تحدث وفقه الرقابة، لا يمكن للجهة التي تتولى الرقابة أن تلجأ لإجراء رقابي آخر بوصفه بديل عن الإجراء المسموح به قانوناً، ويترتب على هذه الصفة كذلك أنه لا يجوز للوحدات المحلية التنازل لجهة الرقابة ولو جزئياً عن استقلالها النسبي.

ولا يمكن أن تحل إرادة السلطة المركزية محل إرادة السلطة اللامركزية المحلية بوساطة وسيلة التصديق على قرارات الوحدات المحلية، بل هي مرتبطة ومنحصرة فقط في نفاذ القرار الذي يكون منسوباً بعد التصديق عليه إلى الشخص اللامركزي[(25)].

[(20)] نحيلي (1990)، ص: 67.

[21] مشري (2012)، ص: 105.

[(22)] الزعبي (2003)، ص: 28.

[(23)]Rivero, (1980), p.320.

[(24)] نحيلي (2010)، ص: 145.

[(25)] عرب (2008)، ص: 113.

وينتج عن ذلك حق الوحدات المحلية في العدول عن قرارها رغم التصديق عليه، كما إنه ليس للجهة الرقابية حق تعديل القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية وقت التصديق عليها، في حال اشترط القانون ذلك، بمعنى أن لها حق المصادقة من دون التعديل، وإلا عدت مخالفة لنظام الرقابة الإدارية.

- الرقابة الإدارية هي رقابة خارجية تطبق بين شخصين اعتباريين مستقلين هما السلطة المركزية الوصية، والسلطات اللامركزية المحلية الخاضعة للرقابة، فالرقابة تعدل بين نظامين يتضمن كل واحد منهما أجهزة تعمل بصفة خاصة ومنفردة[26].

بمعنى أن الرقابة الإدارية لا تنشأ داخل الشخص الاعتباري الواحد. أي تكون من شخص مستقل على شخص مستقل نسبياً، وهذا ما يميزها من الرقابة الرئاسية.

الفرع الثاني: تطبيق الرقابة الإدارية انسجاماً مع مبدأ المشروعية:

المبدأ أنه إذا كانت جميع السلطات في الدولة مطالبة باحترام مبدأ المشروعية، فإن ذلك بالنسبة إلى الوحدات المحلّية يكون من باب أولى، نظراً لما لها من اختصاصات تقوم بها وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة[27].

وتظهر العلاقة بين احترام المشروعية والرقابة الإدارية من خلال كون مؤسسة الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي المحلّي يظهر مجال تطبيقها في التصرّفات التي تقوم بها الوحدات المحلّية، أو على أشخاصها، وذلك بهدف التأكّد من توافق هذه التصرّفات والأعمال مع القوانين التي تحكمها، وفي إطار الأهداف التي أنشأت هذه الوحدات من أجل تحقيقها[28].

فالرقابة الإدارية هي رقابة في إطار القانون وجدت لضبط تصرّفات الوحدات المحلّية، ومطابقتها للقانون[29]، وعلى إثر ذلك تلتزم هذه الوحدات باحترام مبدأ المشروعية، وفي حال الإخلال بهذا المبدأ تمارس عليها الرقابة وفق مقتضيات القانون.

وفي هذا الصدد برزت مبادئ عدة تنتمي في حقيقتها إلى قاعدة التطبيق السليم والقانوني إلى مبدأ المشروعية في علاقته برقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلّية، وهذه المبادئ هي الآتية:

أولاً: مبدأ حصر صلاحيات السلطات الرقابية ضمن إطار المشروعية:

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

وبمقتضى هذا المبدأ يجب على وحدات الإدارة المحلية عند إصدارها لقرارتها 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 القوانين والأنظمة أو رده للسلطات المحلية من دون إجراء أي تعديل عليه إذا اكتشفت مخالفته للقوانين والأنظمة[30].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.

---

[26] الحايك (2009)، ص: 61.

[27] اللمساوي (2006)، ص: 12.

[28] الديداموني (2008)، ص: 352.

[29] الفتلاوي (2013)، ص: 278.

[30] زريق (2009)، ص: 55.

ثانياً: مبدأ الحصر التشريعي لوسائل السلطة الرقابية:

اتجه الرأي المتخصص إلى أنه يجب أن يصار إلى تحديد وسائل الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية على الوحدات المحلية بنص القانون[31]، وهذه الوسائل تتراوح عادة 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 للدولة[32].

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

ثالثاً: مبدأ الرقابة القضائية لقرارات السلطة الرقابية:

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 التوجهات 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.

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 الإدارية[33].

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 وتفرده نظراً لإعطاءه البلديات الحق في الشكوى الدستورية **le recours constitutionnel des collectivités locale**.

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.

---

[31] نحيلي، التركاوي (2018)، ص: 318.

[32] نحيلي (1997)، ص: 23.

[33] الشمري (2013)، ص: 130.

- **الشرط الثاني:** يجب أن تتأثر البلدية التي تقدم الطعن الدستوري بوجهٍ مباشر وحال بالمادة المتنازع عليها[34].

وتطبيقاً لهذا المبدأ يمكن لوحدات الإدارة المحلّية في فرنسا، ومصر، وسورية، مقاضاة سلطة الرقابة بطلبها إلغاء القرارات الماسّة بحقوقها، ففي سورية يتولّى رئيس مجلس المحافظة تمثيل المجلس أمام القضاء، والغير[35].

وبذلك يتضح أن سيادة القانون في العلاقة بين السلطة المركزية التي تمارس الرقابة والوحدات المحلّية يحقق التناسب بين الرقابة والمسؤولية المقررة، بحيث تحدث التوازن بينهما، ويؤدي إلى استقرار العمل الإداري على مستوى الوحدات المحلّية.

المطلب الثاني:

تنظيم سلطات الرقابة الإدارية وقيودها:

يؤثّر التنظيم الهيكلي للسلطة التي تتولّى إجراء الرقابة الإدارية في فعالية أداء الوحدات المحلّية، كما أن اطلاع سلطة الرقابة على أداء الوحدات المحلّية يمكّنها من معرفة حاجات الوحدات المحلّية من الناحية البشرية، أو المادية، وبهدف ضمان عدم خروج الرقابة الإدارية عن وظائفها وجدت قيود عدّة، وهذا ما سيتمّ دراسته وفقاً للفرعين الآتين:

الفرع الأول: تطبيق الرقابة الإدارية بما يتلاءم مع مبدأ تنظيم سلطات الرقابة:

ينتمي تطبيق الرقابة الإدارية انسجاماً مع مبدأ تنظيم سلطات الرقابة إلى التطبيق السليم والقانوني لرقابة المشروعية على البلديات، وهذه مسألة تتعلّق بالشروط الشكلية لصحّة تصرّفات سلطة الرقابة، وآية ذلك أن تنظيم سلطات الرقابة إنما ينعكس سلباً أو إيجاباً على فاعلية العمل المحلّي، وهنا تبرز مبادئ عدة ذات صلة بتنظيم سلطات الرقابة، وهي الآتية:

أولاً: مبدأ الحصر الهيكلي لسلطة الرقابة المركزية:

يتجلّى هذا المبدأ من خلال إسناد مهمة الرقابة الإدارية إلى مرجع إداري موحّد[36]، فتعدّد سلطات الرقابة سيؤدي حتماً إلى تدخلات عدّة في الشأن المحلّي، ما يعني الانتقاص من الاستقلالية النسبيّة للوحدات المحلّية[37].

ويستند هذا المبدأ في حقيقته إلى المسوّغات الآتية:

1. يتعذّر على الوحدات المحلّية إدارة شؤونها المحلّية بحال تعدّدت السلطات التي تتولّى ممارسة الرقابة الإدارية، ومناط ذلك أن تعدّد سلطات الرقابة سيقضي على حرية المبادرة التي تتمتّع بها الوحدات المحلّية[38].

2. يعني مبدأ الحصر الهيكلي لسلطة الرقابة المركزية أن تمارس الرقابة الإدارية من قبل سلطة واحدة، الأمر الذي يعمل على إيجاد علاقات تتسم بالتكامل ضمن البنية الإدارية للدولة[39].

---

[34] نحيلي (1997)، ص: 104.

Marcous, (2019), p11.

[35] المادة /35/ من قانون الإدارة المحلّية السوري رقم /107/ لعام 2011م.

[36] غانم (1981)، ص: 157.

[37] الشمري (2013)، ص:103.

[38] الديداموني (2008)، ص: 354.

[39] نحيلي (1997)، ص: 104.

بيد أن هناك جانباً من الفقه يربط بين مبدأ الحصر الهيكلي لسلطة الرقابة المركزية، والشكل الدستوري للدولة، فيما إذا كان موحّداً، أو فيدرالياً، ففي الشكل الموحّد يتولّى المشرّع العادي تنظيم هيكلية السلطة المختصة بالرقابة، وينطبق ذلك على جميع الوحدات المحلّية في الدولة، ففي حين يتولّى المشرّع في كل دويلة من دويلات الاتحاد الفيدرالي تنظيم هيكلية الرقابة تبعاً لما ينصّ عليه دستور الدويلة[40].

ويبدو أن هناك اختلافاً جذرياً في تطبيق هذا المبدأ، ففي سورية ينعقد الاختصاص في الرقابة المركزية تبعاً للوحدة المحلّية، ففي القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة، ومجالس مدن مراكز المحافظات، يكون لكل من وزير الإدارة المحلّية، أو الوزير المختص، طلب إلغاء القرارات المتعارضة مع القوانين والأنظمة النافذة[41].

وبالنسبة إلى القرارات الصادرة عن مجلس المدينة، أو البلدة، أو البلدية، يكون للمحافظ طلب إلغائها، أو تعدّيلها[42].

وفي مصر يعود إلى الوزير المختص بالإدارة المحلّية البتّ في القرارات الصادرة من المجالس الشعبية المحلّية للمراكز، والمدن، والأحياء، والقرى المعترض عليها من قبل المحافظ[43].

أما في فرنسا ينبغي إحالة قرارات الوحدات المحلّية إلى ممثّل الدولة ليتسنّى له ممارسة رقابته التي نصّت عليها المادة (72 /2) من الدستور الفرنسي لعام 1958[44].

ثانياً: مبدأ دعم الوحدات المحلّية من خلال وظيفة الرقابة الإدارية:

يطلق على هذا الأساس الناظم للرقابة الإدارية، ومبدأ عدم اقتصار دور السلطات الرقابية على زجر الوحدات المحلّية[45].

فالثابت أن الوحدات تنهض بجزء من الوظيفة الإدارية، وهذه الأخيرة تشهد تطوّراً مستمرّاً، الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة استناد الوحدات المحلّية على متخصصين فنيين قادرين على مواجهة مثل هذا التطوّر، وما ينتج عن ذلك من مشكلات وتعقيدات[46].

لهذا السبب يبرز الدور الأساسي للسلطة الرقابية في تقديم المساعدة البشرية والمالية والتنظيمية إلى الوحدات المحلّية.

ثالثاً: مبدأ استبعاد الطابع الاحتياطي لرقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلّية:

حيث تقف الرقابة الإدارية إلى جانب الرقابة السياسية والرقابة القضائية على النحو الذي يشكّل المنظومة الرقابية على الوحدات المحلّية. فأهم صلاحيات الرقابة السياسية تتجلّى من خلال زيادة الوظائف الممنوحة إلى الوحدات المحلّية أو تقليصها[47]، أما الرقابة القضائية فتوفر الضمانة الحقيقية للمواطنين ضد تعسّف السلطات المحلّية، وبدورها فإن الرقابة الإدارية تسعى إلى تحقيق

---

[40] نحيلي (1997)، ص: 105.

[41] المادة /117/ من قانون الإدارة المحلّية السوري رقم /107/ لعام 2011.

[42] المادة /117/ من قانون الإدارة المحلّية السوري رقم /107/ لعام 2011.

[43] المادة /132/ من قانون الإدارة المحلّية المصري رقم /43/ لعام 1979م.

[44] نصت الفقرة /2/ من المادة /72/ من الدستور الفرنسي على أن: (تكون مهمة مندوب الحكومة في المحافظات والأقاليم تمثيل المصالح القومية والرقابة الإدارية وضمان احترام القوانين).

[45] الرواشدة (1987)، ص: 49.

[46] غانم (1981)، ص: 187.

[47] نحيلي، التركاوي (2018)، ص: 319.

مجموعة من الأهداف، وتستند إلى مسوّغات عدة[48]، ولذلك لا مسوّغ لنقل صلاحيات الرقابة الإدارية لصالح الرقابة القضائية، فهذا بعيد كل البعد عن منطق العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلّية.

وبالنتيجة تحتفظ الرقابة الإدارية بطابعها الأصلي إلى جانب أنواع الرقابة الأخرى في فرنسا، ومصر، وسورية، وإن كان يتسع مداها، أو يضيق، تبعاً للنهج الإداري السائد لدى كل دولة.

رابعاً: مبدأ عدم تقييد الرقابة الإدارية لحرية المبادرة المقررة للوحدات المحلّية:

الثابت اختلاف طبيعة الروابط فيما بين النظام المركزي والنظام اللامركزي المحلّي، ففي حين تكون السلطة الرئاسية، وما يصاحبها من تقنيات يتمتع بها الرئيس في مواجهة المرؤوس في إطار النظام المركزي[49]. فهناك أيضاً الرقابة الإدارية التي تعدّ وسيلة السلطة المركزية في متابعة أعمال وحدات الإدارة المحلّية، فهي الأداة المعبّرة عن العلاقة بين شخصين اعتباريين[50].

وبمقتضى الرقابة الإدارية تحتفظ السلطة المركزية بصلاحياتها في رقابة قرارات الوحدات المحلّية بالشروط والأوضاع التي يحددها القانون.

هذا المبدأ مطبق لدى كلاً من فرنسا، ومصر، بحسبان أن قوانين الإدارة المحلّية أناطت بالوحدات المحلّية مجموعة من الاختصاصات على المستوى المحلّي[51]، حيث تحتفظ الوحدات المحلّية بحق المبادرة في نطاق الاختصاصات المنوطة بها.

الفرع الثاني: القيود الواردة على ممارسة الرقابة الإدارية:

تتمتّع وحدات الإدارة المحلّية بالاستقلال الإداري والمالي، غير أن هذا الاستقلال نسبي، فلا يمكن أن يتحوّل في أي حال من الأحوال إلى استقلال مطلق، بحسبان وجود مؤسسة الرقابة الإدارية، وما تتمتّع به من صلاحيات.

فنظام الرقابة الإدارية لا يقيّد حرية الوحدات المحلّية في القيام بأعمالها، واتخاذ القرارات التي تراها مناسبة، وفي المقابل، وبهدف ضمان عدم خروج الرقابة الإدارية عن الإطار المحدد لها، وجدت قيود عدة عليها حتى تحقق أهدافها المرجوة، هذه القيود هي الآتية:

أولاً: القيد التشريعي:

إن الاستقلال النسبي للوحدات المحلّية مضمون بالدستور والقانون، بهدف تمكينها من إدارة شؤونها ذاتياً بعيداً عن توجيهات السلطة المركزية، وفي هذا الصدد وجدت مؤسسة الرقابة الإدارية بوصفها مطلباً أساسياً لتحقيق النظام اللامركزي المحلّي، وبما أنها قيد على حرية الوحدات المحلّية، وجب ألّا تقرر إلا بنصّ قانوني وفقاً لقاعدة "لا رقابة إلا بنص" تحت طائلة عدّها غير مشروعة وافتئات على النظام اللامركزي نفسه.

---

[48] الرواشدة (1987)، ص: 51.

[49] إسماعيل (2009)، ص: 329.

[50] مشري (2012)، ص: 112.

[51] شنطاوي (2002)، ص252

وفي حال عدم وجود نصّ يقرر الرقابة ينبغي على السلطة التي تمارس الرقابة عدم ممارستها، لأن ذلك سيؤدي حتماً إلى التدخّل في شؤون الوحدات المحلّية، وتقييد استقلالها النسي، فالعبرة بما أقرّه المشرّع بصدد تنظيمه للرقابة الإدارية.

وبحسب الرأي المتخصص يوجب أن تكون النصوص الناظمة للرقابة الإدارية صريحة، وواضحة، وأن تخضع في تفسيرها إلى "التفسير الضيق"، لأن التوسّع في التفسير يعارض الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية.

وفي هذا الخصوص هناك تساؤل محل اعتبار عن طبيعة النص المقرر للرقابة، هل يجب أن يكون نصاً قانونياً، أم يكون نصاً تنظيمياً؟

تعرض جانب من الفقه إلى هذا التساؤل انطلاقاً من أن النصّ المقرر للرقابة الإدارية يجب أن يكون نصاً قانونياً، ينظّم بدقة وسائل الرقابة على فرض أن الرقابة هي الوجه الآخر للاستقلالية، وآية ذلك أن تنظيم الرقابة بموجب قرارات تنظيمية يفرغ القيد التشريعي من محتواه، ويخرج الرقابة من طابعها الاستثنائي، ذلك أن السلطة المركزية هي التي تمارس الرقابة الإدارية، وهي أيضاً المختصّة في إصدار القرارات التنظيمية.

وبهذا يصبح تقرير الرقابة الإدارية وفق أهواء السلطات المركزية، أي تضع نصوصاً تتيح لها مباشرة الرقابة على الوحدات المحلّية وفقاً لمنظورها، وليس وفق إرادة المشرّع، وهذا ما يعارض مبدأ لا رقابة إلا بنصّ قانوني من جهة، ويعارض من جهة أخرى مبدأ حرّية الوحدات المحلّية في إدارة شؤونها ذاتياً.

والقيد التشريعي يبدو واضحاً في قانون حقوق وحريات الوحدات المحلّية الفرنسي رقم /213/ لعام 1982 الذي أحدث تحوّلاً جذرياً في مفاهيم الرقابة الإدارية من حيث التقنين التشريعي لها، وهذا بخلاف ما عليه الحال في مصر، وسورية، حيث ما زال الاتجاه الغالب هو ثقل الرقابة الإدارية، وشدّة وطأتها.

ثانياً: القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الإدارية:

يتمثّل هذا القيد في عدم لجوء سلطة الرقابة إلا للوسيلة التي نصّ عليها القانون، ولا تلجأ إلى وسيلة أخرى حتى ولو كانت أقل مساساً بحرّية الوحدات المحلّية واستقلاليتها، بيد أن هذا القيد لا يثير أية إشكالية، ما دام القانون قد خوّل سلطة الرقابة صلاحية إلغاء بعض القرارات الصادرة عن الوحدات المحلّية[52].

ولكن الإشكال في هذا القيد يكمن فيما إذا كانت سلطة الرقابة لا تختلف قانوناً إلغاء هذه الإجراءات، أي لم يخوّلها القانون ممارسة الرقابة عليها، فهل يجوز لها في مثل هذه الحالة أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء؟

ذهب جانب من الفقه الفرنسي مستندين إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي لجهة أحقية سلطة الرقابة في اللجوء إلى مجلس الدولة لطلب إلغاء بعض القرارات الصادرة عن الوحدات المحلّية غير المشمولة بالرقابة، طالما أنها مشوبة بعيب من عيوب البطلان، لأن الصفة متوافرة في سلطة الرقابة[53].

[52] شطاوي، (2002)، ص: 240.

[53], Gjidara, (2010), p.553.

ثالثاً: القيد الوارد على أهداف الرقابة الإدارية:

تهدف الرقابة الإدارية إلى التحقق من مشروعية الأعمال الصادرة عن الوحدات المحلّية، وعدم مخالفتها للمصلحة العامة، فهي لا تهدف إلى حماية مصالح الوحدات فقط، ولا تهدف إلى رقابة مصالح سياسية، أو شخصية، إذ لا يجوز لسلطة الرقابة أن تلجأ لاستعمال وسائل لتحقيق غير محددة بموجب القانون، وإلا كانت سلطتها قد انحرفت وأسيء استعمالها.

والسلطة المركزية حتى ضمن الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها مقيّدة باتباع الإجراءات المتعلّقة بفحص مشروعية العمل الصادر عن الوحدة المحلّية، ومدى مطابقته للقوانين، والأنظمة النافذة[54].

وهي تبقى الرقابة الإدارية في الإطار المحدد لها، وضمان الحفاظ على استقلالية الوحدات المحلّية، فإنه يكون لها حقّ الطعن حول القرارات الصادرة عن السلطة المركزية المتضمّنة اعتداءً على حقِّ الوحدات المحلّية في إدارة شؤونها.

وذلك لإبقاء الرقابة الإدارية في إطار الهدف الذي أنشأت من أجله، ألا وهو ضمان السير الحسن للشؤون المحلّية، ورعاية المصلحة العامة[55].

وحول ذلك يمكن التأكيد على أنه ضماناً لقيام الوحدات المحلّية بالنهوض بالشأن المحلّي، ومنعاً لانحرافها عن الأهداف المنوطة بها قانوناً، فقد وجدت الرقابة الإدارية، غير أن هذه الأخيرة مقيّدة بالقيود السابق ذكرها، وهذا ما يجعل العلاقة قائمة بين مبدأ المشروعية، وتجسيد دولة القانون من جهة، وحريّة الوحدات المحلّية في إدارة شؤونها ذاتياً.

الخاتمة:

جرى التطرّق في هذا البحث إلى دراسة المبادئ الناظمة للرقابة الإدارية على عمل وحدات الإدارة المحلّية، حيث تم الحديث من خلاله المبادئ ذات الصلة بمبدأ المشروعية في نطاق الرقابة الإدارية، والمبادئ ذات الصلة بتنظيم سلطات الرقابة الإدارية، والقيود الواردة عليها، وقد تم التوصّل إلى النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً: النتائج:

1. تنصبّ الرقابة الإدارية على الوحدات المحلّية، وتمارس ضمن الحدود المقررة في القانون.
2. تنصرف الرقابة الإدارية لتمارس على أعضاء المجالس المحلّية وأعمالها، مع وجود وسائل محددة في القانون تنظّم مباشرتها.
3. تطبّق الرقابة الإدارية انسجاماً مع مبدأ المشروعية، وتباشر انطلاقاً من مبادئ عدّة تقع في صلب مبدأ المشروعية.
4. ينصرف التطبيق السليم للرقابة الإدارية من خلال العلاقة الوثيقة مع مبدأ تنظيم سلطات الرقابة الإدارية.
5. تستهدف القيود الواردة على ممارسة الرقابة الإدارية عدم خروج الرقابة عن الإطار المحدد لها في علاقتها مع الوحدات المحلّية.

[54] الزعبي (2003)، ص35.

[55] الشمري (2013)، ص: 130.

ثانياً: المقترحات:

1. ضرورة وضع ضوابط قانونية للرقابة الإدارية، وتقنينها في قانون الإدارة المحلّية.
2. ينبغي أن تكون سلطة الرقابة الإدارية واحدة تبعاً لكل مستوى من مستويات الوحدات المحلّية.
3. تفعيل العلاقة بين اختصاصات الوحدات المحلّية من حيث إنجازها، والرقابة الإدارية ذات البعد الهدفي.
4. تفعيل وظيفة الرقابة الإدارية في دعم الوحدات المحلّية، والنهوض بأدائها.

التمويل:

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

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

المراجع:

1. اللمساوي، أشرف فايز. (2006). الشرعية الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية. ط:1 . القاهرة: مصر. المركز القومي للإصدارات القانونية.
2. الفتلاوي، أحمد كاظم. (2013). النظام اللامركزي وتطبيقاته. ط:1. لبنان: بيروت. منشورات زين الحقوقية.

3. الرواشدة، شاهر. (1987). الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية. ط:1. عمان: الأردن. دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.
4. الشيخلي، عبد الرزاق. (1983). نظرية الإدارة المحلية. ط:1. عمان: الأردن. المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
5. إسماعيل، عصام نعمة. (2009). الطبيعة القانونية للقرار الإداري. ط:1. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.
6. الشمري، عامر. (2013). الإدارة اللامركزية الإقليمية. ط: 1. بيروت: لبنان. منشورات زين الحقوقية.
7. قباني، خالد وآخرون. (2016). مشروع عن إصلاح اللامركزية. ط: 1. بيروت: لبنان. مبادرة المساحة المشتركة لتبادل المعرفة.
8. شنطاوي، علي خطار. (2002). الإدارة المحلية. ط:1، عمان: الأردن. دار وائل للنشر.
9. نحيلي، التركاوي، سعيد، عمار. (2018). القانون الإداري "المبادئ العامة". ط:1. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق.
10. محمد الديداموني، محمد عبد العال. (2008). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية. ط:1. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
11. عبد الله، عبد الغني بسيوني. (1983). أصول علم الإدارة العامة. ط:1. بيروت: لبنان. الدار الجامعية للطباعة والنشر.
12. زريق، برهان. (2009). السلطة الإدارية. ط:1. عمان: الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
13. غانم عبد المطلب. (1981). المحليات. ط:1. القاهرة. مصر. مكتبة نهضة الشرق.
14. الهماوندي. محمد. (1990). الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية. ط:1. القاهرة: مصر. دار المستقبل العربي.
15. عرب. هاني. (2008). الإدارة المحلية. دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية. عمان. الأردن. د.ن.
16. . طلبة. عبد الله. (2006). الإدارة المحلية. ط:1. دمشق. سورية. منشورات جامعة دمشق.
17. نحيلي. سعيد. (2010). الإدارة المركزية. الموسوعة القانونية المتخصصة. ص-ص: 145-153. دمشق. سورية. هيئة الموسوعة العربية.
18. نحيلي. سعيد. (1997). المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملائمة على أعمال السلطات المحلية. دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة لايبزغ. لايبزغ. ألمانيا.
19. صالح. عبد الناصر. (2015). الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية. ماجستير كلية الحقوق. جامعة الجزائر. الجزائر. الجزائر.
20. الحايك. أديبة. (2009). الرقابة على أداء وحدات الإدارة المحلية. ماجستير. كلية الحقوق. جامعة دمشق. دمشق: سورية.
21. الحسبان. عيد أحمد (2009). النظام القانوني للحقوق الأساسية للأشخاص المعنوية في النظم الدستورية. مجلة الشريعة والقانون. عدد: 39. ص-2: 105-153. عمان. الأردن.
22. الزبيدي. الجبوري، قاسم، عيسى. (2013). اللامركزية والحكم المحلي. مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية. مج: 20. عدد: 12. ص-ص: 110-133. تكريت. العراق.

23. الزعبي. خالد سمارة. (2003). العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها. ص-ص: 25-52. صلالة. سلطنة عمان. المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

24. مشري. عبد الحليم (2012). نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية. مجلة الاجتهاد القضائي. عدد: 6. ص-ص: 55-90. الجزائر. الجزائر.

25. قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ لعام 2011.

26. قانون الإدارة المحلية المصري رقم /43/ لعام 1979.

27.Rivero, John, (1980). Droit Administrative, 9eme, ed, Paris.

28.Gjidara, Marc, (2010), Le Contrôle des actes des autortés Locales en France, Université Paris.

29.Débâche, Charles, (1972), Institutions administratives. 2eme éd, Dalloz, Paris.

30.Garant, Practice, (1996). Droit administratif. 4 édition, Paris.

31.Marcous, Gérard. (2019). Les Collectivités Locales dans Les Constitutions des états unitaires en Europe, Université, Paris.