اللامركزية الإدارية والقانون الاداري

دراسة تحليلية

الباحث المهندس

ابراهيم احمد جميل الشوابكه

بسم الله الرحمن الرحيم

(قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ)

صدق الله العظيم

(سورة البقرة ، ۞ 32)

الاهداء

الى اليد الطاهرة التي أزالت من أمامنا أشواك الطريق

ورسمت المستقبل بخطوط من الأمل والثقة ....

إلى الذي لا تفيه الكلمات والشكر والعرفان بالجميل ....

والدي " حفظه الله"

إلى من ركع العطاء أمام قدميها ...

وأعطتنا من دمها وروحها وعمرها حباً وتصميماً ودفعاً لغدٍ أجمل ...

إلى الغالية التي لا نرى الأمل إلا من عينيها ...

والدتي " حفظها الله "

ابنكم المحب

ابراهيم

المقدمـــة

الإدارة المحلية هي السبيل الأمثل بل والأداة الرئيسية التي تلجأ اليها عديد الدول سعياً في تحقيق العديد من الأهداف التي تصب في الصالح العام مثل تعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي وتعزيز التنشئة الديموقراطية على المستوى المحلي في بادئ الامر ومع ان العديد من تلك الأهداف مشتركة لتلك الدول إلا ان السبل لهذه الأهداف تختلف ويرجع سبب هذا الاختلاف إلى أن كل دولة تطبق الأسلوب الإداري الذي يتناسب مع ظروفها الجغرافية والسياسية والاجتماعية وتؤدي الإدارة المحلية دوراً بارزاً في المجالات التنموية والثقافية والاجتماعية مما أعطاها الأهمية البالغة لدى صناع القرار في عديد الدول والأردن من تلك الدول التي تنظر للإدارة المحلية نظرة الامل في اصلاح العمل المؤسسي وكان الإصلاح يبدأ من التشريعات الداعمة للإدارة المحلية حيث تم تعديل قانون البلديات عام 1994 بما يمكن الحكومة من دمج المجالس المحلية مع بعضها لإيجاد مجالس قوية تستطيع تقديم الخدمات للمواطنين بما يحقق نسب مرضية لهم وفي عام 1996 تم ضم المجالس القروية للبلديات مما يخفف من النفقات , وفي عام 2001 تم دمج عديد من البلديات وتم تقليص عدد المجالس الخدمية المشتركة للنصف تقريباً وفي عام 2007 اصدر البرلمان القانون الدائم رقم 14 الذي نص على ان الانتخاب هو وسيلة تشكيل المجالس المحلية ويعود هذا الاهتمام في الإدارة المحلية كونها إدارة ترتكز على المواطنين نابعة من صميم إرادة الشعب وهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري تهدف إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات أو الهيئات المحلية.

أن أهمية هذه الدراسة تكمن من ناحية تقديم التحليل الكافي عن أنواع الإدارة المحلية وما يترتب على هذه الأنواع من فوائد للمجتمع المحلي وعن دور القضاء في إرساء مبادئ القانون الإداري الحاكم لها .

وقد قمنا بتقسيم هذا البحث المتواضع إلى فصلين :-

الفصل الأول: اللامركزية الإدارية

المبحث الأول: التعريف باللامركزية الإدارية وتمييزها عن بعض النظم.

المطلب الأول: التعريف باللامركزية الإدارية .

المطلب الثاني: تمييز اللامركزية عما يختلط بها من نظم متشابهة.

المبحث الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول : أنواع اللامركزية الإدارية.

الفصل الثاني: القانون الإداري.

المبحث الأول: التعريف بالقانون الإداري.

المطلب الأول: التعريف بالقانون الإداري.

المبحث الثاني: دور القضاء في إرساء مبادئ القانون الإداري.

المطلب الأول: دور القضاء في إرساء مبادئ القانون الإداري.

وأخيرا نقول أن هذا البحث المتواضع جهد بشري لا يرقى إلى مرتبة الكمال، فالكمال لله سبحانه وتعالى وحدة والنقص من صفات البشر. نتمنى ان نكون قدمنا فيه جزء من ما تعلمناه ودرسناه من الأساتذة الكرام .

الفصل الأول

اللامركزية الإدارية

ان اتساع دائرة الخدمات المقدمة من الدول قادنا نحو مفهوم الدولة المتدخلة بدل من مفهوم الدولة الحارسة حيث تتشعب صلاحيات ومسؤوليات الحكومات المركزية مما دفع نحو التوجه للامركزية كحل مرضي على صعيد الخدمات والديموقراطيات على حدٍ سواء ومفهوم الحكم المحلي واللامركزية بدأ مع التنظيمات القبلية والإمبراطوريات ونظام الإقطاع , ثم لا شك في تطوره عبر الزمن ليشكل مفهوم الدولة الحديثة . فالإدارة المحلية لازمت المجتمع الإنساني منذ القدم وحتى العصر الراهن , ولذلك فأن الحكم المحلي يعد الأصل والمجتمع الذي استحدثت منه الدول الحديثة النظام بل التفكير الديمقراطي, ومبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث [1]. أن اللامركزية هي السبيل الفعال للتخفيف

[1] الدكتور عبد الرزاق الشيخلي . الإدارة المحلية , دراسة مقارنة . جامعة مؤتة ,الأردن 2001 .ص17

من أعباء الحكومة المركزية , والوسيلة الناجحة لتوزيع الأعباء بينها وبين الإفراد أنفسهم [1].

المبحث الأول: التعريف باللامركزية الإدارية وتمييزها عن بعض النظم .

يقوم التقسيم الإداري في وقتنا الحاضر في أية دولة أما على أساس مركزي , أو على أساس لا مركزي . أو الجمع بينهما [2].

حيث كان يتميز التنظيم الإداري سابقاً بتركيز كافة الصلاحيات والسلطات الإدارية بيد شخص واحد على هرم النظام الإداري , وهو الوزير ,الذي يشرف على كافة المرافق العامة ,المحلية والقومية بما يعرف حالياً بالمركزية المتشددة او التركيز الإداري ,الا ان هذا الأسلوب يكاد يندثر في ظل الدولة الحديثة , والنظام المركزي اليوم هو عبارة عن حالة من تخفيف السلطة الإدارية بتفويض الاختصاص او ما يعرف بالمركزية المعتدلة او حالة عدم التركيز الإداري.

وعلى عكس النظام المركزي يقوم التنظيم اللامركزي على أساس توزيع الوظيفة الإدارية , بين السلطة التنفيذية وهيئات عامة مستقلة , تقوم إلى جانب شخص الدولة , باعتبار هذه الأخيرة أهم الأشخاص المعنوية العامة على الإطلاق . وهكذا يبدو الفرق واضحا بين النظام المركزي الذي يعمل على وحدة الشخص المعنوي ممثلا في شخص الدولة , وبين النظام اللامركزي ألذي يسمح بتعدد الأشخاص المعنوية المحلية إلى جانب شخص الدولة .

لذا سوف نقوم بالتعريف باللامركزية ألإدارية في المطلب الأول , ثم تمييزها عما يتشابه معها من النظم في المطلب الثاني .

المطلب الأول: التعريف باللامركزية الإدارية

لتعريف اللامركزية الإدارية لابد من تحديد مفهومها وفق النظام الانجليزي والفرنسي والمصري .

---

[1] الدكتور سليمان الطماوي .الوجيز في نظم الحكم والإدارة , دار الفكر العربي للنشر , القاهرة 1962 , ص 360.

[2] الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) طبعة 1989 , ص55

أولاً : في الفقه الانجليزي

1. **يّعرف الكتاب الانجليزي اللامركزية الإدارية بأنه: ((حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة , مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نظام محلي محدد , ولها سلطة إصدار قرارات وأنظمة))[1] .**
2. **وعرفها الكاتب (توني بيرن Tony Byrne) بأنها فرع من فروع الإدارة العامة للدولة , يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي , ويضيف الكاتب قائلا أنه رغم رقابة الحكومة المركزية , فأن هيئات الحكم المحلي تتمتع بقدر معقول من مسؤولية أدارة الخدمات والمشروعات , ولها سلطات تقديرية واسعة))[2] .**

ونجد ان التعريف الأول وضح مصدر صلاحيات هذه الحكومة المحلية الا وهو الانتخاب وأشار الى طبيعة المهام الإدارية والتنفيذية ذات الطابع المحلي .

لكن هذا التعريف لم يذكر أهمية الرقابة الشعبية التي تعد من اهم اركان الحكم المحلي والإدارة اللامركزية .

أما التعريف الثاني , فقد جاء أشمل وأوضح دلالة من سابقه , فهو قد عرف (الحكم المحلي) بأنه فرع من فروع الإدارة العامة , وليس حكومة محلية , كما هو الشأن في التعريفات التقليدية , كما انه أبرز بالإضافة إلى عنصري الاستقلال والاختصاص عنصر الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية وتحديد مضمونها ومداها , حيث أوضح ان هذه الرقابة لا تحرم الهيئات المحلية من سلطة التقرير في مجال مسؤولياتها عن أدارة المشروعات والخدمات التي تؤديها في نطاقها المحلي , باعتبارها جزءاً من الإدارة العامة للدولة .

---

[1] Local Government in Britain ,Central Office of information , London , Quote No.R.F.P.2400, May, 1952,P.5.

[2] Tony Byrne , Local Government in Britain . Penguin Books , edition , England , 1981 , P. 15-16

ثانياً : في الفقه الفرنسي

1- عرف فقهاء الفقه الفرنسي اللامركزية الإدارية بقولهم ((يقوم النظام اللامركزي على أساس أن يعهد بإدارة الشؤون العامة إلى هيئات محلية , أو أجهزة متخصصة مستقلة عن السلطة المركزية))[1] .

ويضيف الفقيه قائلا : إن هذا الاستقلال يتحقق عملياً عندما يتولى أدارة هذه الشؤون ممثلون عن الهيئات أو تلك الأجهزة , يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب بدلاً من تعيينهم من قبل السلطة المركزية .

فالملاحظ أن التعريف جاء شاملاً لنوعي اللامركزية الإدارية , كما أنه جعل من الانتخاب شرطاً للاستقلال , سواء فيما يتصل بإدارة الهيئات الإقليمية أو المؤسسات العامة , إلا انه أغفل عنصر مهم من عناصر النظام اللامركزي آلا وهو عنصر الرقابة .

2- ويعرف بعضهم الأخر اللامركزية بقوله :

((أن التجسيد المادي للامركزية يتحقق من خلال نقل اختصاصات كانت تمارسها الدولة إلى هيئات إقليمية أو محلية أو غيرها , تتمتع بشخصية معنوية متميزة , ومخولة بقدر من الاستقلال الذاتي , لتصريف شؤونها تحت رقابة السلطة المركزية))[2] .

يلاحظ على هذا التعريف أنه ركز على منح الهيئات اللامركزية الشخصية المعنوية المتميزة عن شخصية الدولة .

إلا أنه ما يؤخذ عليه ،انه لم يشر إلى الانتخاب كوسيلة من وسائل الاستقلال . ولكن ما نراه صواباً لهذا التعريف , أنه قد أشار إلى عنصر الرقابة كركن من أركان النظام اللامركزي , وهو ما أغفله التعريف السابق .

كما أنه قد أشار إلى مسألة في غاية الأهمية آلا وهي الكيفية التي يتم بها توزيع عندما أشار إلى أنه نقل الاختصاص يختلف عن التفويض , فلكل من الاصطلاحين مدلوله ومجال إعماله.

---

[1] Louis Trotabaset Paul isoart : Manuel de Droit .. Puplicet Adminisrtatif . Paris , 1982 . p . 92 .
[2] Rene chapus: droit administrative , General Edition Paris, p.133, 1987

فالنقل يعبر عن النظام اللامركزي , بينما التفويض يعبر عن نظام عدم التركيز والاختلاف بينهما كبير. وإذا كان يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يتطرق إلى الطبيعة الادارية لهذه الاختصاصات فإنه من المسلم به إن الاختصاصات التي تمارس في ظل نظام اللامركزية الادارية هي اختصاصات ذات صبغة إدارية , وتنفيذية , بعيدة عن المسائل السياسية .

3. أما العلامة الفرنسي ((فالين)) فقد عرف اللامركزية الادارية بقوله : ((بأنها عبارة عن سحب السلطات ثانية من السلطة المركزية لغرض تحويلها إلى سلطة ذات اختصاص أقل عمومية سواء ذات اختصاص إقليمي أقل سعة تسمى (السلطة المحلية) أو اختصاص خاص لموضوع أو مواضيع محلية[1] . فالملاحظ على هذا التعريف انه اشاره إلى الاستقلال كركن من أركان النظام اللامركزي , وإشارة إلى طبيعة الاختصاصات التي تمارسها (السلطة المركزية) ألا وهو ركن الرقابة .

اما الفقيه ((اندريه دى لوبادير)) فقد عرف اللامركزية الإقليمية مستقلة عن اللامركزية المرفقية بقوله)) يقصد باللامركزية الإقليمية أنها هيئات محلية لامركزية تمارس اختصاصات إدارية ,وتتمتع باستقلال ذاتي))[2]

ثالثا : في الفقه المصري

سلك الفقه المصري في تعريفه اللامركزية الادارية الاتجاه نفسه الذي سلكه الفقه الفرنسي . فبعضهم يعرف اللامركزية الادارية بوجه عام ,بينما يقتصر البعض على تعريف اللامركزية الإقليمية مستقلة عن المرفقية .

1. تعريف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى

يعرف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى _ اللامركزية الادارية بقوله

((يقصد باللامركزية الادارية , توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة , وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة , بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية))[3]

---

[1] العلامة الفرنسي فالين – الموسوعة الادارية –مطبعة عين شمس , القاهرة 1954 . ص110.

[2] Andre de laubadere : Traite de droit Administratif lib . Gen, de droit et de Jurisprudence , Paris , Tane I , qe edition 1984, P,102.

[3] الاستاذ الدكتور سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الاداري , دراسة مقارنة مرجع سابق , ص71.

إن تعريف الدكتور الطماوي , قد أتصف بالدقة والشمول . فالتعريف قد أوضح المقصود بالنظام اللامركزي الإداري بصورتيه المرفقية والإقليمية ,كما أبرز الطبيعة الإدارية التي تمارسها الهيئات اللامركزية مستقلة من الحكومة المركزية وتحت رقابتها . ومن ثم يكون التعريف قد أشتمل على جميع العناصر الأساسية التي يقوم عليها النظام اللامركزي الإداري ,وهي الاختصاص , الاستقلال , والرقابة ..

2. تعريف الدكتور محمود عاطف ألبنا

يعرف الدكتور البنا اللامركزية الإدارية بقوله :

((نقصد باللامركزية أن يعهد بسلطة البت في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية التي يتسع اختصاصها أصلاً لكل أقاليم الدولة[1] أن السمة المميزة اذن لنظام الإدارة المحلية هي الاستقلال الذي يعد من أهم ضماناته أن تتكون الهيئات المحلية (اللامركزية) بالانتخاب أساساً ويتمثل استقلال تلك الهيئات في تمتعها بالشخصية المعنوية وفي عدم ارتباطها بالسلطة المركزية بتبعية مطلقة، وإنما تخضع فقط لنوع من الرقابة أو الوصاية الإدارية .

وفي الأردن عرفها الدكتور عبد الرزاق الشيخلي بأنها ((المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من قبل سكانها والمجلس تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية))[2] .

من هذا التعريف يحدد الدكتور الشيخلي عناصر نظام الإدارة المحلية بما يأتي .

1. وجود مناطق أو أقسام جغرافية محددة .
2. منح ألشخصية المعنوية لهذه الأقسام كي تتمكن من ممارسة نشاطها المحلي .
3. وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين .
4. الرقابة والإشراف المركزي ضروري ولازم .

[1] الدكتور محمود عاطف البنا :"نظم الادارة المحلية" مكتبة القاهرة المدنية, القاهرة 1968,ص12.

[2] الدكتور عبد الرزاق الشيخلي : الإدارة المحلية . دراسة مقارنة مرجع سابق ، ص 20

المطلب الثاني : تمييز اللامركزية الإدارية عما يختلط بها من نظم مشابهة

كما نعلم بان المركزية على صورتين 1- التركيز الإداري 2- عدم التركيز الإداري وان اللامركزية ايضاً بصورتين 1- لامركزية إقليمية 2- لا مركزية مرفقية وكل ما سبق هو أساليب إدارية توضح كيفية ممارسة سلطة الإدارة في الدولة , وغالباً لا يمكن الاعتماد على صورة واحدة من ما سبق لتحديد النظام الإداري بل ان العلاقة هي علاقة تكامل ومزج بين النظامين المركزي واللامركزي ولكل دولة حسب ما يتناسب مع ظروفها .

وهناك ما يعرف باللامركزية السياسية , التي تتصل بشكل الدولة ونظمها الدستورية , والتي لا محل لها في الدولة البسيطة , ولكنها توجد بالضرورة في الدولة المركبة أي المتحدة اتحاداً مركزياً [1].

لذا سنبحث في هذا المطلب بالتفرقة بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري , ثم بين الإدارة المحلية والحكم المحلي .

الفرع الأول: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

المركزية هي حصر السلطات ومظاهر الوظيفة الإدارية وتركيزها في يد هيئة او سلطة واحدة بمعنى وجود شخص معنوي واحد واوحد وهو الدولة لا يتشارك معه احد بشكل مباشر في اختصاصاته سواء كانت إقليمية لكن حصر السلطة في هيئة واحدة , أصبحت لا تتفق مع مقتضيات العصر ومع ضخامة المسؤوليات الملقاة على الدولة ,الأمر الذي أقتضى توزيع الصلاحيات والمسؤوليات , بين جهاز الدولة المركزي وأجهزة محلية تناط بها بعض الاختصاصات والمسؤوليات وذلك بإعطائها حق التقرير وسلطة التنفيذ في بعض الشؤون , دون الرجوع إلى السلطة المركزية , مع بقاء هذه الأجهزة تابعة تسلسلياً إلى الإدارة المركزية . وهذا ما يعرف في القانون الإداري بنظام اللاحصرية أو عدم التركيز الإداري[2] .

---

[1] ألدكتور سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري , مرجع سابق , ص 57 .

[2] الدكتور عبد الرزاق الشيخلي : الادارة المحلية , مرجع سابق , ص93

فعدم التركيز الإداري يعني توسيع صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في المحافظات والأقاليم الإدارية مع بقائهم تابعين لها ومعينين من قبلها دون أن يؤدي ذلك إلى استقلالهم عن السلطة المركزية.

اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) نظام إداري لا مركزي , يقوم على صلاحيات ممارسة الاختصاصات بنوع من الاستقلالية مع الخضوع للوصاية المركزية لكن بعيداً عن الهيمنة فالهيئات اللامركزية تتمتع بشخصية معنوية لها استقلالها المالي والإداري . فلها مجالسها المنتخبة التي تدير شؤونها , وذمة مالية مستقلة عن ذمة الحكومة المركزية . بالإضافة إلى أن لها اختصاصات أصيلة منحها إياها المشرع عن طريق النقل لا التفويض من قبل السلطة التنفيذية .

ومن ثم فأن الهيئات اللامركزية الادارية تستقل بنشاطها الإداري وموظفيها المحليين وميزانيتها المالية , هذا الاستقلال الذي تتمتع به تجاه السلطة المركزية هو الذي يميزها عن نظام عدم التركيز الإداري الذي يتجسد من خلال تفويض الاختصاص أو ما يسميه الدكتور الطماوي (اللاوزارية الإدارية أو تفويض السلطة)[1] .

والمقصود بتفويض الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص الاصيل لشخص او سلطة أخرى ان تمارس بعض اختصاصاته, بحيث يكون هناك ارتباط بين سلطة إصدار القرار وسلطة اخرى تفوقها في التدرج الرئاسي حيث تفوض السلطة الرئاسية الأعلى السلطات ألأدنى منها مستوى ممارسة بعض اختصاصاتها.

ومن هنا يظهر أن التفويض بالاختصاص لابد أن يكون :

1. جزئياً كونه استثناء عن الأصل في ان صاحب الاختصاص الأصيل هو من يمارس اختصاصه بنفسه كما انه لا يجوز التفويض في التفويض فيجب على المفوض اليه ممارسه ما فوض اليه شخصياً.
2. يجب ان يكون سند قانوني للتفويض أي ان يجيزه المشرع صراحة ويحدد الحدود المسموح بها له بالتصرف و إلا كان باطلاً وبالتالي بطلان ما يترتب عليه من تصرفات.

[1] الدكتور سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري . مرجع سابق , ص 87 .

3. ان يصدر من حسب هرم السلطة من سلطة أعلى إلى سلطة أدنى منها وترتبط بها في إطار تدرج رئاسي .
4. التفويض يكون في الصلاحيات لا المسؤولية فالتفويض في المسؤولية غير جائز , حيث يبقى صاحب الاختصاص الأصيل هو المسؤول عما يصدر من الأشخاص الذين فوضهم كونه هو الرئيس الإداري المباشر لهم والمسؤول عن كيف يباشر مرؤوسيه اختصاصاتهم الأصيلة والمفوضة. وإذا كان للتفويض أسسه وقواعده المستقرة . فأن له كذلك فوائده العملية غير المنكرة , والتي نجمل أهميتها في الآتي :

1. التقريب بين الحكومة والمحكومين .
2. التخفيف عن كاهل السلطة المركزية , وتفرغها للأمور الهامة والبعد بها عن التفاصيل الصغيرة والمهام الجزئية قليلة الأهمية .
3. السرعة في انجاز المهام وزيادة كفاءة الأداء .
4. وأخيراً قيل بان التفويض بالاختصاص مسألة فنية سهلة التنظيم قليلة التكاليف بالمقارنة بالنظام اللامركزي , ولكن بالرغم من أهمية التفويض وفوائده العملية في مجال التنظيم الإداري , فأنه يبقى محسوباً على النظام المركزي وتابعاً للتدرج الرئاسي الذي يعمل في إطاره [1]. ومن ثم تتلقى السلطات المفوضة بالاختصاصات التعليمات من قبل السلطة الرئاسية التي فوضتها تلك الاختصاصات , ولهذه الأخيرة استعمال جميع السلطات الرئاسية في مواجهتها , وهذا على عكس الهيئات اللامركزية التي تعد في ذاتها درجة في التدرج الرئاسي , حيث تملك إصدار القرارات بصورة مستقلة , كما انها تخضع لرقابة و وصاية محدودة , تختلف في طبيعتها ومداها عن الرقابة الرئاسية التي تتناول شخص المرؤوس وأعماله.

الفرع الثاني: الادارة المحلية والحكم المحلي

بالرغم من تعدد موضوعات اللامركزية الادارية سواء كانت بالنسبة للامركزية الاقليمية أو اللامركزية المصلحية واهميتهما , فأن أياً منها لم يثر من المناقشات والمجادلات

---

[1] الدكتور سليمان الطماوي . الوجيز في القانون الاداري . مرجع سابق ص 59 و ص 65-69 وكذلك مؤلفه النظريات العامة للقرارات الادارية , دار الفكر العربي الطبعة الخامسة 1984 , ص 286 وما بعدها

الفقهية قدراً يصل إلى الحد الذي وصل اليه بشأن موضوعين اثنين من هذه الموضوعات , هما: انتخاب المجالس المحلية والتفرقة بين مفهومي الادارة المحلية والحكم المحلي , الامر الذي جعل كل من يتصدى للكتابة حول اللامركزية الادارية أن يدلي بدلوه في هذين الميدانين, مما أكسبها أهمية خاصة, لم تتوافر لباقي موضوعاته الأخرى. ونحن هنا نعرض وجهات النظر التي قيلت بشأن التفرقة بين الحكم المحلي والادارة المحلية وعلى النحو التالي :

❖ الاتجاه الأول:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن المصطلحين مترادفين ولا فرق بينهما, ولا صعوبة في فهم هذا الاتجاه, فالمسألة لا تتجاوز في نظره ان تكون مجرد ترادف المعنى, وحتماً أن الاخذ بهذا الاتجاه سيؤدي إلى الخلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية.

❖ الاتجاه الثاني:

يرى أصحاب هذا الاتجاه ان لكل مصطلح معناه و جوهره وطبيعته ويعبر كل منهما عن نظام مختلف عن الاخر. والاختلاف ليس في مدى السلطات والاختصاصات التي تخول لكل منهما. فالحكم المحلي شكل من أشكال اللامركزية السياسية بينما الادارة المحلية شكل من اشكال اللامركزية الادارية [1].

ان سلامة هذا الاتجاه تتجلى بتحديده الحدود الفاصلة بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية, وهو مذهب جمهور الفقهاء.

❖ الاتجاه الثالث:

يرى أصحاب هذا الاتجاه ضرورة التفرقة بين اللامركزية السياسية, والحكم المحلي, والادارة المحلية, فاللامركزية السياسية هي من صفات الدول الاتحادية, وهذا الفريق يتفق في هذه النقطة مع غالبية الفقهاء الذين كتبوا حول هذا الموضوع , اما الحكم المحلي كما يرى هذا الاتجاه فأنه فيمكن ان يوجد في الدولة البسيطة عندما يتم نقل بعض سلطات التشريع إلى المجالس المحلية, بحيث يصبح لهذه الهيئات دور في صنع

[1] الدكتور حسن محمد عواضة: الادارة المحلية وتطبيقها في الدول العربية ، الطبعة الاولى ، دراسة مقارنة ، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت – لبنان .1983 ص20.

التشريعات التي تتعلق بالسياسات العامة المحلية, أما الادارة المحلية فيقتصر دورها على السلطة التنفيذية.

ويخلص هذا الاتجاه إلى القول بأن الحكم المحلي ((يعكس التوسع في اللامركزية السياسية , أما الإدارة المحلية فهي لا مركزية ذات طابع إداري)) , نلاحظ في هذا الاتجاه أن هناك خلطاً بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية .

بعد استعراض هذه الاتجاهات نرى ان منشأ الخلاف بين هذه الاراء يكمن في كيفية تحقيق المبدأ الديمقراطي في المجال الاداري, فالبعض يرى أن هذا المبدأ لا يمكن تحقيقه الا من خلال نظام الحكم المحلي بإعتباره وسيلة من وسائل المشاركة السياسية في المجال المحلي, أما الادارة المحلية فدورها يقتصر على المسائل الادارية دون المسائل السياسية. وهنا يجدر الاشارة إلى القول بأن هناك علاقة مزدوجة بين اللامركزية والديمقراطية , فاللامركزية هي أصدق تعبير عن الديمقراطية وهي في صيغتها السياسية التي تعني ((هي حكم الشعب بواسطة الشعب ولمصلحة الشعب)) فاللامركزية هي الوجهة الادارية للديمقراطية, وتطبيق لها, وبمعنى آخر إنه ليس في الامكان تحقيق النظام السياسي الديمقراطي, الا من خلال نظام إداري مناسب .

المبحث الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية

بعد ان عرفنا المقصود باللامركزية الإدارية نتناول في هذا المبحث أنواع اللامركزية الإدارية لكن قبل البحث في انواع اللامركزية الادارية لابد من التحدث عن المعيار الرئيسي لنظام الحكم المحلي (اللامركزية الادارية)، فهناك اراء عديدة حيث يرى البعض من الفقهاء ان المعيار الرئيسي هو في اختيار اعضاء المجالس المحلية بالانتخاب بينما يذهب رأي اخر الى ان المعيار هو الاستقلال للسلطات الادارية اللامركزية عن السلطة المركزية والذي يتحقق بالاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات المحلية ، وان يكون للمثلي هذه السلطات اختصاصات وسلطات فعلية يمارسونها دون الخضوع للسلطة الرئاسية السلطة المركزية وانما يخضعون فقط لوصايتها الادارية ولا يُشترط صاحب هذا الرأي ان يكون تكوين المجالس المحلية بالانتخاب وهناك رأي ثالث يرى ان المعيار

الرئيسي لنظام الحكم المحلي (أي اللامركزية الادارية المحلية) هو استقلال سلطات الحكم المحلي او الاستقلال المحلي. ونرى ان المعيار الرئيسي للامركزية الادارية المحلية هو الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية المبني على اساس انتخابي صحيح واعضاء مختصين بإدارة شؤون المواطنين في الوحدة الادارية ونظام داخلي يحدد الحقوق والواجبات وآلية العمل، وان تخضع المجالس المحلية للسلطة المركزية فقط في مجال الوصايا .

المطلب الأول: انواع اللامركزية الإدارية

انواع اللامركزية الادارية وهي :

أولاً: اللامركزية الاقليمية وهي تمتع الهيئات الإدارية الإقليمية بشخصية معنوية وتباشر وظائفها واختصاصاتها ضمن وصاية السلطة المركزية ومن ما يميزها انها تعزز المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي بما يضمن نوعية وجودة مخرجات افضل وايضاً لغرض تخفيف العبء عن الادارة المركزية وحرصاً على تنويع الاسلوب الاداري في الدولة، ويقضي نظام اللامركزية المحلية والاقليمية (ترك ادارة الاقاليم والمدن والقرى بيد هيئات محلية ينتخبها سكان كل اقليم او مدينة بأنفسهم) وهذا يؤدي الى تعزيز مبدأ الديموقراطية والتنشئة السياسية و يراعى في تطبيقه في كل دولة ظروف البلاد واحوالها من النواحي السياسية والاجتماعية والثقافية بحيث يأتي النظام اللامركزي الذي يطبق فيها ملائماً لهذه الظروف ، وتطبيقاً لهذا المبدأ يرى بعض الفقهاء ان اللامركزية الادارية غير صالحة للتطبيق في كل الظروف والأحوال، فاللامركزية الادارية لا تصلح في أوقات الأزمات والحروب نظراً لما تتطلبه مثل هذه الظروف من وجوب تركيز كل قوى الدولة لمقاومة قسوة الظروف او قوة العدو ، وهي كذلك لا تصلح لتنفيذ البرامج الاصلاحية الكبرى التي توضع لتحقيق نهضة شاملة في الدولة .

ثانياً: اللامركزية المرفقية او المصلحية وهي تتعلق بأهداف محددة أنشأت من اجلها هذه المر افق ولسد حاجة معينة واشباعها لدى المواطنين (إدارة مرفق عام او عدد محدد من المرافق العامة ذات الأهداف الموحدة ، بواسطة هيئة ادارية يمنحها القانون

الشخصية الاعتبارية وتكون تبعاً لذلك مستقلة إدارياً ومالياً وفنياً عن السلطة الادارية التي انشأتها) كما عرفها د. محمد فؤاد مهنا في كتابه القانون الاداري ، ويمكن تحديد هذا الاسلوب من اساليب ادارة المرافق العامة بطريقة أخرى بقولنا انه منح الشخصية الاعتبارية لمرفق عام او لعدد محدد من المرافق العامة بقصد تمكين هذا المرفق او تلك المرافق من ان تدير شؤونها بنفسها مستقلة عن السلطة الادارية التي كانت تتبعها أصلاً.

واللامركزية المرفقية وجدت كحل لمشكلة التنظيم الاداري وتطوير أساليبه ، ولذلك انشئت المؤسسات العامة (وهي الوسيلة الفنية لتحقيق اللامركزية المرفقية) كي تختص بالمرافق التي لا يلائمها الاسلوب الحكومي لا دارة المصالح العامة .

ثالثاً: الحكم الذاتي: وفيه تتمتع الوحدات المحلية بصلاحيات أوسع كالتشريع والقضاء ولفظ الحكم يدل على تضمين بعد سياسي للامركزية هنا فهي لا زالت صورة من صور اللامركزية وهو نظام سياسي وإداري واقتصادي يحصل فيه إقليم أو أقاليم من دولة على صلاحيات واسعة لتدبير شؤونها بما في ذلك انتخاب الحاكم والتمثيل في مجلس منتخب يضمن مصالح الأقاليم على قدم المساوات. والحكم الذاتي هو اقصى صور اللامركزية حيث يحتاج ان تتخلى السلطة المركزية عن كثير من صلاحياتها المهمة في تلك الأقاليم سواء كانت تلك الصلاحيات سياسية اجتماعية او إدارية او غير ذلك . وهذا النظام يحقق نوع من الشعور بالاستقلالية لدى مواطنين الأقاليم او المقاطعات وكما ان له فوائد فله سيئات كعدم وحدة القرار السياسي والاقتصادي وكالشعور بالانفصالية لدى سكان هذه الأقاليم .

والحكم الذاتي نقيض للمركزية، حيث تحتاج الدول التي تمارسه إلى أن تتخلى سلطاتها المركزية عن جزء مهم من صلاحيات تدبير الأقاليم اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا لتتم ممارسته على المستوى المحلي.ونماذج الحكم الذاتي في العالم كثيرة متعددة. وحجم الصلاحيات التي تتمتع بها الولايات والأقاليم موضوع الحكم الذاتي يختلف من حالة لأخرى، ويخضع للتطور.

الفصل الثاني

القانون الإداري

المبحث الأول : القانون الإداري

المطلب الأول: التعريف بالقانون الإداري

يوجد الكثير والكثير من التعريفات التي تعرف القانون الإداري ونذكر منها تعريف الفقيه جون ريفيرو بانه (مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن القانون الخاص والتي تحكم النشاط الإداري للأشخاص العامة)[1], وعليه نستطيع تعريف القانون الإداري بانه فرع من فروع القانون العام الداخلي وهو قانون الإدارة العامة كما اجمع كثير من الفقهاء او قانون السلطة كما يحلو للبعض تسميته يحتوي (مجموعة القواعد القانونية الخاصة بالإدارة والتي تنظم الأجهزة الإدارية في الدولة بمختلف صورها مركزية او لا مركزية والعاملين فيها, كما يحكم نشاطها باعتبارها سلطة عامة ويحدد اختصاصها والامتيازات التي تتمتع بها والرقابة على اعمالها)[2]

المطلب الثاني: موضوعات القانون الإداري

بحثنا في المطلب الأول في تعريف القانون الإداري ومفهومه الشامل للجوانب التنظيمية ونبحث في هذا المطلب موضوعات القانون الإداري التي تتمثل في ما يلي :

1- التنظيم الإداري .

وهو المتمثل في دور القانون الإداري في تنظيم الأجهزة الإدارية والسلطة الإدارية في الدولة .

2- النشاط الإداري .

ويتمثل في النشاط الإداري الذي أنشئ التنظيم الإداري لمباشرته المتمثل في نشاطات السلطة الإدارية التي تستهدف تحقيق غاية الإدارة .

---

[1] Jean Rivero,Droit administrative,Dalloz,9e edit . P. 18. 1980

(2) الدكتور مصلح الصرايرة : القانون الإداري الكتاب الأول ,ص19

(3) الدكتور مصلح الصرايرة : القانون الإداري الكتاب الأول , مرجع سابق ,ص20

3- الوظيفة العامة .

حيث ان العاملين في الخدمة العامة تحكمهم قواعد القانون الإداري .

4- امتيازات السلطة العامة .

يجب منح السلطة العامة بعض الامتيازات لتستطيع مباشرة اختصاصاتها وهذه الامتيازات مستمدة من القانون الإداري والمتمثلة في ما يلي : أ- السلطة التقديرية ب- حق نزع الملكية ج- الحيازة الفورية د- حق تعديل الشروط العقدية الإدارية بإرادة منفردة ه- حق اصدار القرارات بإرادة منفردة .[3]

المطلب الثالث: مصادر القانون الإداري

نعلم بان التشريع والعرف هما مصادر رئيسية للقوانين الأخرى ,لكن دور القضاء في القانون الإداري والفقه ايضاً هو دور محوري في كينونة هذا الفرع من القانون فهما مصادر تفسيرية للقواعد القانونيةحيث يمنح القانون الإداري القضاء دوراً بارزاً وقد يعد الدور الأهم في خلق المبادئ القانونية ، ويكون مع التشريع والعرف مصدراً رسمياً للقانون الإداري , بينما يبقى دور الفقه كمصدر تفسير للقواعد القانونية وغير ملزم لدى القضاء الإداري ، وسنتعرض لهذه المصادر وبشيء من التفصيل على الترتيب التالي:

الفرع الاول/ التشريع

التشريع هو مجموعة القواعد القانونية الموضوعة والمكتوبة من قبل السلطة التأسيسية او التشريعية او التنفيذية ويقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مجموعة تلك القواعد المختصة الصادرة من السلطة المختصة تأسيسية كانت كالدستور او تشريعية كالقوانين او تنفيذية كالأنظمة ويتميز التشريع عن غير من المصادر الأخرى بوضوحه وتحديده وسهولة تعديله.

اولا/التشريع الدستوري

التشريعات الدستورية كما سبق وذكرنا هي المصدر الأول والاساسي والمصدر الأكثر وضوحاً للقانون الإداري وهي تتربع على عرش الهرم القانوني من حيث الاخذ بها والاعتداد بها وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعاً، فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقتها بالمواطنين، وتتضمن التشريعات الدستورية بعض الموضوعات

المتعلقة بالقانون الإداري مثل تنظيم الجهاز الإداري في الدولة ونشاطه وحقوق الأفراد وحرياتهم .

والإدارة يتوجب عليها بصفتها جهاز السلطة التنفيذية أن تتقيد بالمبادئ التي جاء بها الدستور ولا يحق لها مخالفتها وإلا كانت أعمالها وتصرفاتها مخالفة لمبدأ المشروعية مما يجعلها عرضة للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار.

والقواعد الدستورية يقصد بها مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية فحسب فمن الممكن أن تكون تلك القواعد غير مكتوبة في ظل دستور عرفي يتمتع بسمو القواعد الدستورية المكتوبة ذاتها

كذلك تتمتع إعلانات الحقوق كإعلان حقوق الانسان و ما تضمنته هذه الإعلانات من حقوق وحريات الأفراد بقوة النصوص الدستورية فلا يجوز مخالفته

وهذا ما قد يسبب بعض البس في حين تضارب المصالح بين الدستور والاتفاقيات والمعاهدات الدولية

ثانيا/ التشريع العادي

يأتي التشريع العادي أو القانون بالمرتبة الثانية بعد الدستور، من حيث التدرج في الهرم التشريعي باعتباره صادراً من الهيئة التشريعية المعبرة عن الإرادة الشعبية العامة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك

والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين فإذا خالفت احكام القانون أو صدر منها عمل إداري استناداً إلى قانون غير دستوري وجب إلغاء ذلك التصرف والعمل وبقوة القانون يتم ذلك

ثالثا/ التشريع الفرعي أو الانظمة

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي او الأنظمة, وتسمى في مصر اللوائح الإدارية، وهي قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني والهرم التشريعي , وتخضع تلك الانظمة لرقابة القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متوافقة مع القانون الذي يجب بدوره ان يكون متوافق مع الدستور

أ / الانظمة التنفيذية

تصدرها الهيئة التنفيذية في الدولة الانظمة التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية , اذا الأنظمة التنفيذية هي سبيل السلطة التنفيذية للحرص على تطبيق القوانين و لتوضيح ما يعتريها من غموض سعياً لتسهيل تطبيقها .

ب/ الانظمة التنظيمية

تمارس الادارة أيضاً اختصاص إصدار الانظمة التنظيمية التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع , ومن ذلك قيامها بما يتعلق بتنظيم الجهات الإدارية ونظام العمل بها وشؤونها الإدارية والمالية , وهو من صميم عملا الوزارة بصفتها المختصة بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة .

ج/ انظمة الضبط

تختص الهيئة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة من ذلك اللوائح الخاصة بمكافحة الضوضاء أو غلق المحال المضرة بالصحة العامة وقد تأتي هذه الأنظمة على صورة تقييد للحريات او التنفيذ المباشر وهو الشائع او غيرها من الصور .

د/ الانظمة التفويضية

تصدر الهيئة التنفيذية هذا النوع من الأنظمة بتفويض من الهيئة التشريعية التي يمثلها البرلمان في موضوعات تدخل أصلاً ضمن اختصاصه، ومن ذلك اختصاصها بإصدار الانظمة الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة لممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية وتحديد أهدافها واختصاصاتها .

ه/ انظمة الضرورة

تصادف الهيئة التنفيذية في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تجبرها على إصدار انظمة إدارية تضمن حماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة لتعذر صدروها من الهيئة التشريعية المختصة فعلاً بإصدارها، لغيبتها أو لحصولها في غير فترة انعقادها على أن تعرض على الهيئة التشريعية خلال اول جلسة منعقدة لكي تقرها .

الفرع الثاني/ العرف

العرف الإداري هو من المصادر غير المدونة لكنها تتمتع بقيمة قانونية تسهم في سد الفراغ التشريعي او اكمال النقص الذي يعتريه وهي مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها، وتعد مخالفتها مخالفة للمشروعية وتؤدي إلى أبطال تصرفاتها بالطرق المقررة قانوناً ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدني من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم إلا يخالف نصاً من نصوص القانون فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه من أجل يصبح سلوك الإدارة عرفاً إدارياً و مصدراً من مصادر القانون الإداري يجب أن يتوافر فيه ركنان : ركن مادي و ركن معنوي ...

اولا/ الركن المادي :

ويتمثل الركن المادي باعتياد جهة الإدارة وتكرار استعماله على إتباع سلوك معين في نشاط معين وقد يكون هذا الاعتياد ايجابياً يظهر في صورة القيام بعمل، كما يمكن أن يكون سلبياً في صورة الامتناع عن القيام بعمل ما على أن يكون هذا العمل أو الامتناع بشكل ثابت ومستقر ويتكرر في الحالات المماثلة بشرط أن يمضى الزمن الكافي لاستقراره، وتقدير ما إذا كانت هذه المدة كافيه لوجود العرف من عدمه أمر مرجعه إلى القضاء[1] .

ثانيا/ الركن المعنوي

أما الركن المعنوي فهو اعتقاد الإدارة والأفراد بإلزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها واعتبار ذلك مخالفة قانونية تتطلب الجزاء، وبهذا المعنى تكون القرارات الإدارية التي تصدر مخالفة للعرف الإداري غير مشروعة وعرضه للإلغاء إذا طعن في مشروعيتها أمام القضاء.

إلى جانب ذلك يجب أن يكون العرف الإداري عاماً تطبقه الإدارة بشكل منتظم ومستمر بلا انقطاع في جميع الحالات المماثلة وان يكون مشروعاً وغير مخالف لنص قانوني أو لائحي.

---

[1] الدكتور وليد سعود القاضي : القضاء الاداري ,2022,ص75.

(2) الدكتور وليد سعود القاضي : القضاء الاداري . مرجع سابق,2022,ص77 .

ومن الجدير بالذكر أن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من أمكان تعديله أو تغييره نهائياً إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة فالإدارة تملك تنظيم القاعدة التي يحكمها العرف بيد أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر الركنين السابقين فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف المطبق.

أما إذا خالفت الإدارة العرف في حالة فردية خاصة دون أن تستهدف تعديله أو تغييره بدافع المصلحة العامة فإن قرارها أو إجراءها المخالف للعرف يكون باطلاً لمخالفته مبدأ المشروعية.

ومع ذلك فأن دور العرف كمصدر رسمي للقانون الإداري أقل أهمية من المصادر الرسمية أخرى لصعوبة الاستدلال على القاعدة العرفية من جهة , ولأن الإدارة في الغالب تلجأ إلى اللوائح كوسيلة لتنظيم نشاطها الإداري من جهة أخرى [2] .

الفرع الثالث/ القضاء

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكراً للعدالة، لذلك رسم المشرع للقاضي الأسلوب الذي يسلكه لفض المنازعة إذا لم يجد في القواعد القانونية حلاً للمنازعة.

وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع.

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري، فيصبح القضاء مصدر رسميا للقانون الإداري بل من أهم مصادرها الرسمية، ويتعدى دوره التشريع في كثير من الأحيان.

وتتميز أحكام القضاء الإداري بعدم خضوعها للقانون المدني، فالقاضي الإداري إذا لم يجد في المبادئ القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد القانون المدني. ومن جانب آخر أن أحكام القضاء العادي ذات حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه ولهذا تحدد قيمتها بوصفها مصدراً تفسيراً على النقيض من أحكام القضاء الإداري التي تتميز بكونها حجة على الكافة، وفي ذلك يتبين أن للقضاء دوراً إنشائياً كبيراً في مجال القانون الإداري ومن ثم فهو يشكل مصدراً رئيسياً من مصادر المشروعية [1].

الفرع الرابع/ المبادئ العامة للقانون

تعد المبادئ العامة للقانون مصدراً مهماً من مصادر القانون الإداري ويقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي لا تستند إلى نص مكتوب، وإنما يكون مصدرها القضاء وهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع، وقد لجأ القضاء الإداري إلى المبادئ العامة للقانون للفصل في العديد من المنازعات الإدارية لعدم تقنين قواعد القانون الإداري.

وتستمد أغلب هذه المبادئ من الطبيعة المتميزة للحياة الإدارية , كمبدأ دوام استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والمساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة، ونظرية الظروف الاستثنائية , أو تستمد في فكرة العدل والمنطق والتي بمقتضاها مارس القضاء الإداري رقابته على الوجود المادي للوقائع وصحة التكييف القانوني لها وضرورة التناسب بين جسامة الذنب الإداري والعقوبة المقررة لها.

والقضاء الإداري بهذا المعنى لا يخلق المبادئ العامة للقانون إنما يقتصر دوره على كشفها والتحقيق من وجودها في الضمير القانوني للأمة، ولذلك فمن الواجب على الإدارة والقضاء[1] احترامها والتقيد بها باعتبارها قواعد ملزمة شأنها في ذلك شأن القواعد المكتوبة.

[1] الدكتور مصلح الصرايرة : القانون الإداري الكتاب الأول , مرجع سابق ,ص44

الخاتمة

كتب الكثير عن اللامركزية الإدارية والحكم المحلي في الوطن العربي وأخضعت التجربة للكثير من الشرح والتحليل،ومن كثرة ماكتب عنها بات من يحاول الكتابة من جديد بحاجة إلى الكثير من الصبر والتخيل والاجتهاد حتى لا يقع فريسة التكرار والرتابة لهذا أصبح التفكير ربما في مقاربة هذا الموضوع أشبة بالمجازفة التي تتطلب هي الأخرى ،قدراً من الصدق،وشيئا من الصراحة .أن نظام اللامركزية الإدارية جاء لتحقيق الأهداف الوطنية في بلوغ التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التي شكلت الدافع الأساس لإرساء نظام السلطة المحلية واعتماده على مبدأ اللامركزية والمشاركة الشعبية من خلال تشكيل المجالس المحلية المنتخبة لمباشرة سلطاتها في اقتراح الخطط والبرامج التنموية المحلية والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية المحلية والوصول إلى المستويات المطلوبة في التنمية المحلية وتوافق مساراتها مع الجهود العامة وعلى المستوى الوطني لتحقيق التنمية الشاملة وذلك لإحداث عملية التغيير والتطوير.

أن قيام المجالس المحلية بإدارة الشؤون المحلية يضمن تحقيق الاحتياجات الفعلية التنموية للمواطنين ويشكل أسس المشاركة الشعبية في رفد البرامج والمشروعات التنموية بمساهمات ومبادرات ذاتية وتعاونية مما يسارع في تحقيق التنمية المطلوبة ,كما أن المشاركة الشعبية تدعم عمليات تحمل المسؤولية في إدارة الشؤون المحلية مما يساعد على تطوير القدرات الإدارية المحلية ويؤدي إلى تحسن الأداء .

المراجع

1. الدكتور عبد الرزاق الشيخلي: الادارة المحلية، دراسة مقارنة، جامعة مؤتة، الاردن، 2001 .
2. الاستاذ الدكتور سليمان الطماوي : الوجيز في نظم الحكم والادارة ، دار الفكر العربي للنشر ، القاهرة ، 1962 .
3. Local Government in Britain, Central Office of information, London, Quote No.R.F.P.2400, May, 1952
4. Tony Byrne, Local Government in Britain. Penguin Books, edition, England , 1981
5. Louis Trotabaset Paul isoart: Manuel de Droit .. Puplicet Adminisrtatif . Paris , 1982
6. Rene chapus: droit administrative , General Edition Paris,1987
7. العلامة الفرنسي فالين – الموسوعة الادارية –مطبعة عين شمس , القاهرة .
8. Andre de laubadere : Traite de droit Administratif lib . Gen, de droit et de Jurisprudence , Paris , Tane I , qe edition 1984,
9. الدكتور محمود عاطف البنا :"نظم الادارة المحلية" مكتبة القاهرة المدنية, القاهرة 1968.
10. الدكتور حسن محمد عواضة: الادارة المحلية وتطبيقها في الدول العربية ، الطبعة الاولى، دراسة مقارنة، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت – لبنان، 1983.
11. Jean Rivero,Droit administrative,Dalloz,9e edit . 1980
12. الدكتور مصلح الصرايرة: القانون الإداري الكتاب الأول
13. الدكتور وليد سعود القاضي: القضاء الاداري , 2022 .