

الرقابة الإدارية على البلديات

تقرير أعد لنيل شهادة الماستر المهني في القانون العام

إشراف الدكتور حسين عبيد

مدير الفرع الاول في كلية الحقوق - الجامعة اللبنانية

إعداد علي عبدالله رمال

2017

الرقابة الإدارية على البلديات في لبنان

تقرير حول أعمال التدريب في بلدية مدينة النبطية في المدة الزمنية الواقعة بين ٢٠١٧/١/٣١ و٢٠١٧/٦/٢٧ .

أعد لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق - قسم القانون العام .

مقدمة

تكتسب الرابطة القانونية بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية في أي دولة أهمية كبرى ، كونها من أبرز المعايير التي يمكن على أساسها فهم معالم النظام السياسي الذي يحكم هذه الدول ، بالإضافة إلى معرفة حدود ومدى تطبيق النظام اللامركزي الإداري بوجهه الإقليمي ، والذي تمثل البلديات أبرز تجلياته .

لقد اختلفت التسميات التي أطلقت على هذه الرابطة ، فمنهم من اعتبرها رقابة ، كونها تمارس من السلطة الأعلى على السلطة الأدنى ، ومنهم من اعتبرها وصاية كونها تمارس بشكل احترازي ، وضمن حدود معينة حصراً في النص القانوني ، في حين اعترض البعض الآخر على تعبير الوصاية ، كونها تمارس على القاصر في القانون المدني ، وهذا لا ينطبق على البلديات ، بالإضافة إلى أن الوصاية في القانون المدني هدفها حماية الموصى عليه ، بينما الوصاية على البلديات هدفها منعها من الانحراف بأعمالها عن القانون ، وتحسين مستوى عملها من خلال خبرات السلطة المركزية ، وعدم تجاوز أهدافها التنموية المحلية التي أنشأت لأجلها .

لذلك فإننا نجد تعبير الرقابة هو الأقرب للواقع ، مع التشديد على كون هذه الرقابة تمارس بنص قانوني حصراً ، وبالناطق الضيق ، وهي معلقة على شروط وعناصر محددة لتدخلها في عمل البلديات .

وتكمن أهمية الرقابة الإدارية في كونها بالإضافة لأنها تبقي عمل البلديات ضمن توجهات الحكومة المركزية ، فهي تمثل العنصر الأهم في انتظام العمل الإداري ، وإنتاجية البلديات وتصحيح مسار المجالس البلدية ورؤسائها في حالة الانحراف عن القانون ، سواء كان هذا الانحراف حاصل عن جهل بالقوانين ، أو عن تعمد ناشئ عن

مصالح شخصية أو فئوية ، كما تمنع رؤساء وأعضاء المجالس والموظفين وكافة العاملين في ميدان العمل البلدي ، من التورط في الفساد الإداري عبر الرشى والمنافع التي قد يحصلون عليها أو يطلبونها من المواطنين ، لقاء الخدمات والمعاملات التي تقدمها البلدية ، وهذا يوفر على المواطنين في الوقت وفي التكلفة المالية ، أي عندما تسير المعاملات بالشكل الذي نص عليه القانون .

ولقد اخترنا الرقابة الإدارية على البلديات لتكون موضوع بحثنا ، كون الرقابة القضائية يغلب عليها المنحى النظري بشكل كبير ، كما أن سير المعاملات القضائية من دعاوى واستنابات وعقوبات ، يتخذ غالبيتها الطابع السري ، في حين يغلب الطابع العملي على الرقابة الإدارية ، حيث تبدأ من تكوين المجالس البلدية ، إلى علاقة هذه المجالس بالإدارات الأخرى في الدولة ، إلى الخدمات والتقديمات والمهام الملقاة على عاتق البلدية بشكل عملي ويومي بوصفها إدارة محلية ، وكل مرحلة من مراحل العمل البلدي يخضع لرقابة معينة ، سواء رئاسية مباشرة من المجلس البلدي ورئيسه على الموظفين والعمال في البلدية ، إلى الرقابة الإدارية " الوصائية " الممارسة من قبل السلطة المركزية بكافة أجهزتها على أعمال وأشخاص المجلس البلدي ، وتلك التي يمارسها المجلس البلدي على المرافق الملحقة به في نطاقه البلدي ، بالإضافة لكون الرقابة الإدارية بوجهها العملي قريبة من موضوع دراستنا الجامعية ، كطالب ماستر مهني في القانون العام.

وللوقوف على النواحي العملية لهذه الرقابة ، إختارنا بلدية النبطية للتعرف عن قرب على سير العمل الرقابي ، سواء الرقابة الداخلية الذاتية أو الرقابة الخارجية ، كون بلدية النبطية من البلديات الكبرى (مركز المحافظة) ، وقد دأبت منذ فترة ليست بالقريبة على تطوير عملها من الناحيتين الإدارية والخدماتية ، ووسعت نشاطها في أكثر من اتجاه ، في محاولة منها للإضطلاع بالدور التنموي المهم المعول على البلديات ، حيث قمنا بالمواربة والتدريب اليومي في هذه البلدية لأكثر من خمسة أشهر ، وذلك بغية تعزيز الفهم النظري للرقابة بالمنحى العملائي التطبيقي ، ولمعرفة فعالية الرقابة من جهة للإلتزام المتبادل بالقوانين ، والوقوف على المعوقات والمآخذ الناتجة عنها ، لنحاول في النهاية اقتراح الحلول بغية جعل هذه الرقابة تقوم بدورها بالتدخل الإيجابي ، دون فرملة أو كبح العمل البلدي أو المساس بالإستقلالية النسبية للبلدية .

ولقد اعتمدنا في بحثنا على المنهج العملي حيث واكبنا التفاصيل العملية لسير العمل في البلدية ، ثم انتقلنا للمنهج التحليلي لاستنتاج الخلاصات والنتائج التي سنبنينا عليها اقتراحاتنا .

ومن أبرز الإشكاليات التي عرضت لنا في هذه التجربة هي العلاقة الإشكالية بين المجلس البلدي والتنظيم المدني لجهة تراخيص البناء ، فهل تقوم البلديات بدورها في هذا الخصوص ؟ بالإضافة للمعايير التي تحكم البلديات عند إنشائها أو مؤسسات ذات طابع إنتاجي تابعة لها ، فهل تصبح منافسة للقطاع الخاص الذي يقدم هذه الخدمة أو السلعة وتخرج بالتالي عن وصفها كهيئة تنمية محلية ؟ هل تقوم البلديات بدورها في التنمية المحلية وتلبية حاجات المواطنين في نطاقها أم انها لا زالت قاصرة عن القيام بالدور المعول عليها ؟ وما هي المعوقات التي تحول دون اضطلاعها بدورها الخدماتي والتنموي وما هو السبيل لمعالجة هذه المعوقات ؟ وهل العيب في النصوص القانونية أم في تطبيقها بشكل مشوه ؟ وهل اللامركزية الإدارية في لبنان مطبقة فعلياً أم أن الرقابات المتعددة من قبل السلطة المركزية على الهيئات المحلية قامت بإفراغ هذه اللامركزية الإدارية من محتواها ؟

لقد عرف لبنان المجالس البلدية منذ أوائل القرن التاسع عشر ، حيث أنشئ " مجلس ولاية " عام ١٨٣٣ ، ثم أول مجلس بلدي فعلي يتمتع بصلاحيات معينة في دير القمر عام ١٨٦٤ ، وتزايد عدد البلديات تبعاً ليصل حالياً إلى ١٠١٨ بلدية جرت عملية الإنتخابات الأخيرة فيها عام ٢٠١٦ ، وهذا العدد مرشح للإزدياد مع وجود ١٤١٢ بلدة أو قرية جرت فيها إنتخاب مختير ومجالس إختيارية و بعض هذه القرى لا وجود لمجالس بلدية فيها .

ولقد تعاقبت وتطورت قوانين البلديات ، إلى أن أصبحنا في ظل المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧ مع التعديلات العديدة التي أدخلت عليه .

ولم يغفل إتفاق الطائف موضوع البلديات ، فأشار في معرض الكلام عن اللامركزية الإدارية ، إلى تعزيز البلديات الموحدة واتحادات البلديات بالأموال اللازمة .

وقد عرف القانون الحالي البلدية بأنها " إدارة محلية ، تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون ، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون " ١ .

1 المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي ٧٧/١١٨ .

يستتبع ذلك أن قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها ، باستثناء القرارات التي أخضعها القانون صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية ، فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها^١ ، كما أن للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي صفة الإلزام داخل النطاق البلدي .

إلا أن لامركزية البلدية وشخصيتها المعنوية واستقلالها المالي والإداري ، لا تجعلها دولة مستقلة عن الدولة ، ولا تخرجها عن رقابتها ورقابة سلطاتها ، فالرقابة هي مجموعة من الصلاحيات أعطاها المشتري لسلطة إدارية عليا ، لتمارسها على سلطات أخرى مركزية أو محلية ، وتراقب أعمالها في سبيل احترام تطبيق القوانين ، وحماية المصلحة العليا للدولة ، لإبقاء السياسة المالية والإدارية للسلطات المختلفة المركزية والمحلية ، خاضعة لمنطق السياسة العليا للدولة ولشروعيتها وأهدافها .

يقول الدكتور غودمييه^٢: " إن السياسة المالية للهيئات المحلية تخضع لموجبات السياسة العليا للدولة " لذلك فإن عمل الرقابة يرتبط بأمر من شأنها أن تمنع :

١ - مخالفة القرارات البلدية للقوانين والأنظمة .

٢ - مخالفة القرارات البلدية لمبادئ الشرعية والأحكام القضائية والإتفاقات العامة والخاصة .

٣ - مخالفة القرارات البلدية لمصلحة البلاد العليا ، سواء كانت المصلحة مادية أو إجتماعية أو سياسية أو مالية ، أو كانت هذه القرارات مضرّة بمصلحة الآخرين .

أما الرقابة على البلديات في لبنان بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧ ، فيعتبر تنسيقها من أدق الامور إن لناحية تطبيقها أو لناحية الجهة التي تمارسها ، بحيث يقتضي تحقيق التوازن بين إستقلالية البلدية من جهة بما يسمح لها بممارسة دورها ، وبين تبعيتها للدولة المركزية من جهة أخرى .

2المادة٥من المرسوم أعلاه .

3إيف غودمييه فقيه فرنسي من أهم مؤلفاته بالإشتراك مع جاك روبيير مجلة القانون العام وعلم السياسة .

ويسبب تعدد النظريات حول ماهية وتوصيف هذه الرقابة ، فقد مال بعض الفقهاء لإنكار وجود نظرية عامة أو قواسم مشتركة بخصوصها ، إلا أن الواقع والقانون يثبت وجود هذه الرقابة بصورها العديدة والمتنوعة ، تبعا للسياسة العامة للدولة ونظام الحكم فيها .

لقد تدرنا في بلدية النبطية والأقسام الملحقة بها ، ما يزيد عن الـ ٢٥٠ ساعة لمدة حوالي الخمسة أشهر ، حيث يبدأ الدوام عند الثامنة صباحاً وينتهي عند الثانية بعد الظهر ، غير أننا وبحكم تواجدنا غالبية الوقت ، في مكتب رئيس القلم الذي وجدنا أنه الممر الإلزامي لمجمل المعاملات ، ولوجود رئيس قلم يشغل هذا الموقع الوظيفي منذ حوالي عشر سنوات ، بالإضافة لحمله دبلوم في علوم إدارة ومالية البلديات ، كنا نبقي بعد هذا الدوام كون رئيس البلدية الدكتور أحمد كحيل يبقى بعد هذا الوقت غالبية الأيام ، ورئيس القلم الأستاذ شادي عبدالله كذلك الأمر، لذلك آثرنا اتخاذ مكتب الأستاذ شادي كمكتب للتدريب .

المسؤول عن التدريب : السيد شادي عبدالله (رئيس القلم) .

خطة البحث :

الباب الأول : بلدية النبطية الهيكلية وسير العمل الإداري وينقسم إلى فصلين :

الفصل الاول : بلدية النبطية ، أقسامها وملحقاتها . وينقسم إلى أربعة مباحث :

المبحث الأول : السلطة التنفيذية (رئيس البلدية ونائبه) .

المبحث الثاني : السلطة التقديرية (المجلس البلدي) .

المبحث الثالث : الهيكل الإداري .

المبحث الرابع : المنشآت التابعة للبلدية .

الفصل الثاني : سير العمل الإداري والرقابي والمالي في بلدية النبطية .

وينقسم إلى مبحثين :

المبحث الأول : العمل الإداري والرقابة الخارجية في بلدية النبطية .

المبحث الثاني : الجباية والإنفاق المالي .

الباب الثاني : الرقابة الإدارية على أشخاص وأعمال البلدية

وينقسم إلى ستة فصول :

الفصل الأول : تمييز الرقابة الإدارية على البلديات عن سواها.

وينقسم إلى مبحثين :

المبحث الأول : مقارنة بين الرقابة الإدارية والوصاية في القانون المدني.

المبحث الثاني : الرقابة الرئاسية (مقارنة بين النظامين المركزي واللامركزي) .

الفصل الثاني : مظاهر الرقابة الإدارية نطاقها ومداهها ودور رئيس البلدية في تفعيلها .

وينقسم إلى أربعة مباحث :

المبحث الأول : صور الرقابة الإدارية .

المبحث الثاني : مميزات الرقابة الإدارية .

المبحث الثالث : مصادر وحدود الرقابة الإدارية .

المبحث الرابع : دور رئيس البلدية في عملية الرقابة .

الفصل الثالث : الرقابة الإدارية على البلديات في ظل ممارسة السلطتين الإستثنائية والإستثنائية

من قبل البلدية .

وينقسم إلى مبحثين :

المبحث الأول : الرقابة الإدارية في ظل ممارسة السلطة الإستثنائية .

المبحث الثاني : الرقابة الإدارية في ظل الظروف الإستثنائية .

الفصل الرابع : أجهزة الرقابة الإدارية .

وينقسم إلى سبعة مباحث :

المبحث الأول : مجلس الوزراء .

المبحث الثاني : وزارة الداخلية والبلديات .

المبحث الثالث : وزارة العدل (رقابة شبه قضائية) .

المبحث الرابع : مجلس الخدمة المدنية .

المبحث الخامس : الموجه البلدي .

المبحث السادس : التفتيش المركزي .

المبحث السابع : المديرية العامة للتنظيم المدني .

الفصل الخامس : أجهزة الرقابة المالية .

وينقسم إلى أربعة مباحث :

المبحث الأول : ديوان المحاسبة .

المبحث الثاني : لجان الإعتراض على الرسوم والعلاوات البلدية .

المبحث الثالث : المراقب المالي العام .

المبحث الرابع : مدقق الحسابات .

الفصل السادس : وسائل الرقابة الإدارية .

وينقسم إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : الرقابة الإدارية على أفراد المجلس البلدي (الأشخاص) .

المبحث الثاني : الرقابة الإدارية على مقررات المجلس البلدي (الأعمال) .

المبحث الثالث : الرقابة الإدارية على التنفيذ .

*الباب الأول : بلدية النبطية , الهيكلية و سير العمل الإداري

الفصل الأول :بلدية النبطية , أقسامها وملحقاتها .

يقع المبنى الرئيسي لبلدية النبطية في وسط المدينة ، وهي اتخذت منه مقراً مؤقتاً كون البلدية وضعت مشروع قيد الإنجاز ، لإنشاء مبنى نموذجي يليق بها كبلدية مركز محافظة النبطية ، وهذا المبنى في الأساس هو مبنى إتحاد بلديات النبطية ، وتتألف من الناحية البشرية (أي الهيكل البشري) من السلطة التنفيذية المتمثلة بالرئيس الدكتور احمدكحيل ونائب الرئيس الأستاذ عباس جابر ، ومن السلطة التقريرية المتمثلة بأعضاء المجلس البلدي ال ٢١ ، ومن هيكل إداري يتألف من قسم إداري وقسم مالية ومحاسبة ، وقسم أشغال ، وقسم فني يتألف من دائرة فنية ودائرة هندسية ودائرة رقابة صحية ، ومن قسم شرطة وقسم الشؤون الإجتماعية والثقافية .

ويتبع البلدية ثماني منشآت موزعة ضمن نطاقها الجغرافي (البلدي) ,وهي :

- مجمع حسن كامل الصباح الرياضي .
- الملعب البلدي .
- مسلخ اللحوم .
- معمل معالجة النفايات الصلبة (ويتبعه مشروع الفرز من المصدر) .
- سوق النبطية للفاكهة والخضار والمونة البلدية .
- مشروع سلامة الغذاء .
- حديقتان عامتان .

يرأس كل من هذه المنشآت رئيس قسم ، ويتبعها عدد من الموظفين يزيد أو ينقص حسب الحاجة والإمكانات والموارد المالية .

من ناحية الكادر البشري ، يعمل في بلدية النبطية حوالي مئة موظف (٨٠% منهم مثبتين) ، وأربعين عاملاً مياوماً (يعمل بالفاتورة) .

المبحث الأول : السلطة التنفيذية- رئيس البلدية ونائبه.

(ونلقي الضوء عليه كونه يمارس رقابة رئاسية تسلسلية على الموظفين ، كما يمارس رقابة إدارية على رؤساء أقسام المنشآت التابعة للبلدية) .

لا بد لنا في مستهل هذا البحث الإشارة إلى أن عمل ومهام نائب رئيس البلدية من الناحية العملية لا يعدو كونه منصباً شرفياً ، بحيث لا صلاحيات دون تفويض من الرئيس وفي أمور محددة حصراً ، ويأتي دوره عند غياب الرئيس وهذه الحالة تكاد تكون معدومة ولفترة قصيرة ، لذلك سيقصر حديثنا على رقابة رئيس البلدية وحده كممثل حصري للسلطة التنفيذية

الفقرة الأولى : الرقابة التسلسلية (الرئاسية) :

البند الأول : يمارس رئيس البلدية في بلدية النبطية رقابة تسلسلية على الموظفين ، في بلدة النبطية والأقسام والمنشآت الملحقة بها ، بوصفة رئيساً إدارياً لهم ، وهو بذلك يتابع يومياً شؤون سير العمل ، ومعاملات المواطنين التي تتطلب تدخلاً شخصياً منه أو من نائبه (حال غيابه) ، كما يفوض في بعض الأحيان (شفهيّاً) بعض الأعضاء ، للحضور الدائم والمتابعة والتدقيق في بعض الأمور التفصيلية لمعاملات المواطنين ، وإن هذا الحضور - بالرغم الإعتياد الذي قد يسببه حضور الأعضاء والرئيس بوصفهم رؤساء للموظفين- ، إلا أنه يخلق جواً من الجدية والإستقامة ، كونه رغم تعامل الرئيس والأعضاء بأخوة واضحة مع الموظفين بشتى مواقعهم ، من رؤساء الأقسام إلى الموظفين وصولاً إلى العمال المياومين ، إلا أن هذا الحضور يشكل رادعاً للموظفين ، ويمنعهم من التكاسل وعدم

الجدية في التعاطي بالامور المتعلقة بأعمالهم ومهامهم ، كما يشكل رادعاً لهم من الوقوع في الإغراءات المادية ، التي قد يعرضها بعض المواطنين لتمير معاملات غير قانونية ، أو حتى تمير معاملاتهم في غير وقتها أي بدون انتظار دورها ، وتقديمها على غيرها ، أو قبل الوقت المحدد لها بحسب النموذج الموضوع لهذه المعاملة ، ما لم تكن هذه المعاملة قد انجزت أصلاً ، بحيث يصبح لا مانع من تسليمها قبل وقتها المحدد ولكن ليس على حساب تأخير معاملات الغير .

البند الثاني : يراقب الرئيس مدى التزام الموظفين والعاملين والمتعاملين مع البلدية بالدوام بشكل مباشر .

حيث أنه وبقرار من رئيس البلدية يتم تسجيل الحضور إلى الدوام والإنتهاء منه ، عبر التبصيم الإلكتروني ، بواسطة جهاز يسمح البصمة اليدوية للموظف والعامل على حد سواء ، وإن الأجر أو المعاش أو البدل المالي ، لجميع العاملين والمتعاملين مع البلدية على أساس الدوام أو ساعات العمل ، يتم إحتسابه وفق معيار واحد هو الدوامات المدرجة على هذا الجهاز ، وعند سؤالنا لرئيس قسم الموظفين والعمال والأجراء في البلدية ، أجابنا بأنه يتم شهرياً حسم بدلات نقدية ، من كل من يتبين أن دوامه ناقص بموجب جهاز ضبط الدوام .

حتى أنه في إحدى المرات حضر رئيس القسم الزراعي في البلدية "ليبصم " إنتهاء دوامه على الجهاز ، وحدثت مشكلة كون الجهاز لم يستطع قراءة بصمة إبهاميه (اليد اليمنى واليد اليسرى) ، لأن بصماته شبه ممسوحة من عمله الزراعي في هذه الفترة من السنة بالذات ، وحلت المشكلة بأن حضر رئيس القسم الإداري مع رئيس القلم الإداري ورئيس القسم المالي ، وسجلوا ضبطاً للحالة وبساعة إنتهاء الدوام ، تم ضمه للدوام الخاص بالموظف (رئيس قسم الزراعة في البلدية) ، وهذه هي الآلية المعتمدة عند حصول خلل معين في الجهاز أو أي عائق آخر .

البند الثالث : يراقب الرئيس مدى التزام الدوائر الإدارية بانتظام السير القانوني للمعاملات والخدمات التي تصدر عن البلدية .

وقد أصدر رئيس البلدية أوامر داخلية بهذا الخصوص على شكل تعاميم توضيحية ، ولقد قامت البلدية بطباعة نماذج لسير جميع المعاملات ، ووضعوا التكاليف المالية لكل معاملة على البطاقة المذكورة (حال وجودها) ، مع المدة الزمنية اللازمة للإنتهاء منها وتسليمها للمواطن (المراجع) التي تصدر والتي يمكن الحصول عليها من

البلدية ، ويشمل هذا النموذج طريقة سير المعاملة ، من تاريخ تسجيل ورودها إلى القلم مع رسم بياني لطريقة سيرها في الدوائر الداخلية للبلدية ، إلى حين صدورها عن البلدية من رئاسة القلم نفسه^١ ، وهذا يتيح من جهة للإدارة معرفة أين أصبحت المعاملة في كافة مراحلها ، ومن جهة أخرى يتيح قدرة للمراجع ، على معرفة العائق أو أين توقفت معاملته - في حال حصل ذلك- ليقوم برفع المخالفة أو دفع الرسم وما إلى ذلك ، وإزالة السبب الذي شكل عائقاً وحال دون استلام معاملته في الوقت المحدد .

كما يسمح هذا النموذج للمواطنين بمعرفة الرسوم المالية لكافة المعاملات^٢، فلا يقع المواطن في المحذور ، أو يتفاجأ بتكلفة مالية لم تكن واردة في حساباته ، أو يدفع ما لا يترتب عليه ، مع الإشارة إلى أن الموظفين متعاونين بشكل جيد مع الأسئلة ، ولكن للحقيقة المكان الضيق نسبياً الذي يراجع فيه المواطنون ، في المبنى المؤقت للبلدية ، يسبب إكتظاظاً في بعض الأحيان (وهذا الأمر مألوف في جميع الدوائر الحكومية) ، كما إن وجود رئيس قلم ومساعد واحد له ، يسبب ضغط وإرهاق في بعض الأحيان كون المراجعين كثر والمعاملات متنوعة (تصل إلى ثمانين) ، وقد علمنا أن هذه المشكلة ملحوظة وستعالج في المبنى الجديد والدائم للبلدية^٣ .

كم يلاحظ أن الوجود السوري الناجم عن النزوح بسبب الحرب السورية ، يشكل ضغطاً كبيراً في البلدية ، وإن تعاون هؤلاء النازحين بطيء بسبب أن غالبية المعاملات - إن لم نقل جميعها - تتم مراجعتها من قبل النساء ، كون رجالهم كما يقولون ، إما في العمل وإما في سوريا وإما قد قضاوا في الحرب السورية ، ولدى سؤالنا لماذا لا يخصص باب أو قسم مختص للمتابعة مع النازحين السوريين والأجانب بشكل عام ، كان الجواب بأن هذه المشكلة هي عارضة ، وأن بقية الأجانب الذين يتواجدون في نطاق البلدية (من فلسطينيين وتابعيات عربية أخرى وأجنبية) ، لا يشكلون سوى نسبة ضئيلة ، وإن استحداث قسم خاص لمشكلة عارضة ليس في محله ، خصوصاً أن المبنى الحالي هو مؤقت (كما أسلفنا) ، وعليه لدى الإنتقال إلى المبنى الجديد ، وفي حال إستمرار هذا النزوح باستمرار الأزمة في سوريا ، فإن البلدية وضعت تصوراً ، ولحظت دائرة لمتابعة حالة النزوح السوري والمعاملات التي تنتج عنه بحيث لا يشكل عائقاً أو ضغطاً في أروقة البلدية أو على المعاملات الأخرى .

^١ الملحق رقم ١ .

^٢ الملحق رقم ٢ .

^٣ رئيس قسم الشؤون الإدارية طارق جعارة ، في مقابلة معه بتاريخ ٢٠١٧/٤/٦ .

وفي إطار سعيها لمواكبة التطور ، تقوم البلدية بالعمل على تطوير برنامج مكثفة خاص بالبلدية ، يجعل المعاملة تسير إلكترونياً ، في جميع مراحلها ، بين مختلف أقسام ودوائر البلدية بحيث يسجل المراجع المتابعة في رئاسة القلم ، وتتابع سيرها إلكترونياً ، في مختلف الأقسام والدوائر الداخلية للبلدية ، ليعود المواطن صاحب المعاملة بعد المهلة المحددة بموجب بطاقة المعاملة ، ويستلم معاملته _ بعد دفع الرسوم حال ترتيبها _ من القلم نفسه ، كما أنه يلحظ لكل معاملة كود إلكتروني (باراكود) ، بحيث يسمح بمجرد مسحه ، من قبل حاسوب القلم ، بإظهار تاريخ وتفاصيل المعاملة وكافة الإجراءات المتعلقة بها دون حاجة إلى بحث ، وذلك في حال المراجعات التي قد تطرأ بخصوص بعض المعاملات بعد تسليمها للمواطن للتجديد أو التعديل .

وهذا البرنامج سيتم اعتماده ، فور الإنتهاء من بعض التفاصيل كونه في مرحله الأخيرة ، وسيتم الإستغناء عن البرنامج المعتمد حالياً¹ ، مع الإشارة أن المعاملات حالياً تسير بنفس الآلية بين مختلف الدوائر الداخلية للبلدية ، ولكن بواسطة البريد أي بشكل ورقي ، وهذا البرنامج سيجعل تداول الاوراق محدوداً ، أي فقط عند تقديم الطلب وعند خروجه من القلم لتوقيعه من السلطة صاحبة الصلاحية (الرئيس أو المجلس البلدي) .

وتجدر الإشارة إلى أنه في أواخر فترة تدريبنا في البلدية ، بدأ القلم الإداري باعتماد هذا البرنامج ، ولكن تحسباً منه ولعدم الوقوع في أخطاء ، كون البرنامج جديد على الموظفين والأقسام الإدارية والمالية ، بدأ رئيس القلم الإداري ، بالعمل على هذا البرنامج بشكل متوازي مع العمل على البرنامج القديم ، أي أنه حالياً يسجل المعاملة في البرنامجين، ويتم تحويل المعاملة بشكل ورقي ، وإلكتروني عبر الشبكة ، لفترة قصيرة تمهيداً للإستغناء عن البرنامج القديم نهائياً ، أي كمرحلة إنتقالية ، يتم بعدها اعتماد البرنامج الجديد ، بعد افتتاحه بشكل رسمي من قبل رئيس البلدية .

ويرأي رئيس البلدية فإن من شأن هذا البرنامج ، بالإضافة لكونه يسهل عمل المواطنين ، ويجعل المعاملة بكامل مراحلها ، شأن داخلي وعلى عاتق الموظفين والعاملين في البلدية ، ويجاري الحداثة في الإدارة ، وهو يخفف من الإكتظاظ في أروقة البلدية ، فإنه أيضاً يوجد جانب رقابي في اعتماد هذا البرنامج ، كونه يوثق كافة مراحل المعاملة على الحاسوب من جهة ، ويقلل احتكاك المواطن -المراجع بالموظفين والعاملين في البلدية إلى أضيق الحدود ،

¹ تعتمد البلديات حالياً ومن ضمنها بلدية النبطية ، برنامج albeni المقدم إلى البلديات ضمن الهيئة الأمريكية لوزارة الداخلية اللبنانية .

وهذا يعد ما يسمى بالفساد الإداري كون الرشوة وخلافها من مظاهر هذا الفساد ، تبدأ من الإحتكاك بين المواطن المراجع والموظف ، وتأخذ أسبابها من الغموض في سير المعاملة ، وتقوى وتشتد عند البطء بالمعاملة ، وهذا البرنامج برأي المجلس البلدي يسد أحد أبرز الثغرات ، التي تقود إلى الفساد الإداري .

البند الرابع : يرأس الإجتماع الأسبوعي للهيكل الإداري كل يوم سبت .

حيث يتم مناقشة الأمور الإدارية ، والإستماع إلى مطالب وشكاوى الموظفين ، ومتابعة سير العمل لدي الهيكل الإداري والمالي الرئيسي في البلدية ، وذلك بحضور رئيس القسم الإداري ، ويصار إلى تسجيل محضر بالجلسة ووقوعاتها ، والمشاكل التي طرأت والحلول التي اقترحت أو اتخذت من قبل المرجع الصالح ، وتبحث المشاكل التي لا تزال عالقة ، ويبلغ نسخة عن هذا المحضر إلى المجلس البلدي ، كما يحصل هذا الإجتماع بشكل طارئ وذلك عند الحالات الضرورية التي يرتأها الرئيس أو رئيس القسم الإداري بدعوة من الرئيس .

الفقرة الثانية : الرقابة الإدارية :

البند الأول : يمارس رئيس البلدية (ونائبه) رقابة إدارية على المنشآت التابعة للبلدية .

تعتبر غالبية المنشآت التابعة للبلدية منشآت فنية ، لذلك تتمتع ببعض الإستقلالية وبالتالي تسند إدارتها ، لرؤساء أقسام _ وحدات _ متخصصين ، وتكون الرقابة عليها ، بواسطة تقارير أسبوعية وشهرية ترفع إلى الرئيس ، ويقوم الرئيس بدوره بعرض ملخص عنها على المجلس البلدي بمبادرة منه ، أو بناءً لطلب الأعضاء ، أو بناءً لشكاوى^١ .

وتقدم الشكاوى من قبل المواطنين إلى قسم الشكاوى في مبنى البلدية الرئيسي ، سواء بوجه الأقسام الإدارية الداخلية للبلدية ، أو بوجه المنشآت _ أي على أعمال أو إمتناع هذه المنشآت أو الأقسام _ ، ويتم تسجيل هذه الشكاوى خطياً في نموذج معتمد^٢ ، وتدرج في سجل يومي ، يذكر فيه تاريخ الشكاوى ومقدمها وموضوعها والقسم أو المنشأة التي تختص بمتابعتها ، وتوضع خلاصتها في إحالة خطية^٣ ، مهما كانت طريقة تقديمها سواء كان شفهيًا أو خطياً ، وتودع في صندوق البريد اليومي للأقسام والمنشآت التابعة للبلدية ، ويرفع ملخص عنها في التقرير

^١ يرأس قسم الشكاوى السيد سمير فران وهو مؤهل متقاعد في قوى الامن الداخلي ، ويتلقى هذا القسم الشكاوى بشكل خطي أو بشكل شفهي وذلك بالحضور الشخصي أو من خلال الهاتف .

^٢ ملحق رقم ٣ .

^٣ ملحق رقم ٤ .

الأسبوعي^١ المقدم من مكتب الشكاوى لرئيس البلدية ، كما تدرج في التقرير الشهري^٢ ويذكر فيه إذا أنجزت أم لا ، وفي الحالة الثانية أي عدم الإنجاز ، يذكر العائق لئتم معالجته عبر رئيس البلدية ، أو المجلس البلدي بحسب الصلاحية^٣.

البند الثاني : يوجه الرئيس التعاميم الإدارية والتوجيهات بخصوص الأنشطة التي تقوم بها هذه المنشآت ، وينسق نشاطاتها مع الوزارات ومكاتب الوزارات .

وهذه التعاميم توضح التوجهات العامة لبرنامج المجلس البلدي ، ويراقب الرئيس مدى التزام المنشآت بالقوانين والأنظمة والتعاميم التي ترعى نشاطها ، وينسق نشاطاتها مع الوزارات ومكاتب الوزارات ، التي تمارس نفس النشاط ، أو يقع على عاتقها وضمن مسؤولياتها هذا النشاط ، كوزارة الإقتصاد ووزارة الصحة العامة بالنسبة لمسلخ اللحوم ، ووزارة الصحة ووزارة السياحة بالنسبة لمشروع سلامة الغذاء ، وزارة البيئة بالنسبة لمشروع فرز النفايات ، إلخ ... مع التنويه بأن تعاون هذه المكاتب ضعيف جداً في حال وجد ، ما يدفع بالمجلس البلدي للقيام بالمهام المطلوبة منه عبر هذه المنشآت ، بمعزل عن انتظار المساعدة من قبل هذه الوزارات .

البند الثالث : يمارس رئيس السلطة التنفيذية في البلدية ، سلطة ضبطية .

تمارس هذه السلطة على أصحاب المولدات الكهربائية ، الذين يقدمون اشتراكات كهربائية مقابل بدل ، في النطاق البلدي لمدينة النبطية ، وذلك عبر مراقبة إلتزام هؤلاء بتسعيرة وزارة الطاقة ، ويقوم بإبلاغ الوزارة عبر المحافظ ، بالتزام أصحاب هذه الإشتراكات ، بالجداول الشهرية الصادرة عنها حسب أسعار المحروقات^٤ ، وينظم محاضر ضبط بالمخالفين عبر الشرطة البلدية ، ويبلغ عنهم بالطريقة ذاتها ألى المراجع المختصة كما يمارس هذه السلطة بواسطة اللجنة الصحية المنبثقة عن مشروع سلامة الغذاء ، على أصحاب المطاعم والمؤسسات التي تقدم الغذاء والمياه ضمن نطاق بلدية النبطية .

^١ ملحق رقم ٥ .

^٢ يتم حالياً اعتماد نفس النموذج الخطي للتقارير الأسبوعية والشهرية والعمل جار على إدراج خانات إضافية على نموذج أكثر تفصيلاً بخصوص التقرير الشهري لعرضه بشكل ثابت على المجلس البلدي .

^٣ يدخل في صلاحية رئيس البلدية كل المشاريع الصغيرة التي لا تتخطى كلفتها المالية الثلاثة ملايين ليرة لبنانية ، وكما ما يتجاوز ذلك يدخل في اختصاص المجلس البلدي ، وهذا الموضوع منتقد كونه تتساوى فيه البلديات الكبرى والبلديات الصغرى ، وهذا المبلغ يعتبر شبه معدوم من ناحية التأثير في المدن والبلديات الكبرى ، بحيث تصبح هذه لصلاحية لرئيس البلدية بحكم الملغاة .

^٤ ملحق رقم ٦ .

المبحث الثاني السلطة التقريرية- المجلس البلدي .

(ونسلط الضوء عليه كونه يراقب اعمال السلطة التنفيذية) .

إن السلطة التقريرية في البلدية والمتمثلة بالمجلس البلدي تتمتع بصلاحيات واختصاصات واسعة ، تتناول مختلف الشؤون الإدارية والمالية والصحية والاجتماعية والتربوية والامنية ، ويقوم المجلس البلدي بعمل رقابي كبير على كافة الأعمال والمشاريع والإجراءات التي تتخذها البلدية ، باستثناء تلك التي أخرجها قانون البلديات صراحة من سلطته واختصاصه ، كالمشاريع التي لا تتعدى قيمتها المالية الثلاثة ملايين ليرة على سبيل المثال ، والتي أدخلها المشترع صراحة في سلطة رئيس البلدية ، ولم يخضعها لرقابة المجلس البلدي .

ويتألف المجلس البلدي لمدينة النبطية من ٢١ عضو وهو يجتمع _من حيث المبدأ - مرة كل ثلاثة أسابيع ، بناءً لدعوة من رئيس البلدية ، كما يجتمع أحياناً بشكل طارئ وعاجل ، لمناقشة الأمور الضرورية والداهمة ، التي قد تطرأ أحياناً ، وتعتبر غير قابلة للتأجيل وتستدعي حلاً عاجلاً وفورياً^١ .

ويمكن تقسيم الأعمال والمقررات التي تدخل في صلاحية واختصاص هذا المجلس إلى قسمين :

أ - قسم نافذ على أصله .

ب - قسم يحتاج إلى التصديق من قبل سلطة الوصاية .

الفقرة الاولى : أعمال المجلس البلدي التي لا تخضع لتصديق سلطة الوصاية .

وهذه الأعمال تدخل ضمن صلاحيات المجلس ومنها على سبيل المثال :

^١ كالإجتماعات المفتوحة التي عقدها المجلس أثناء أزمة مكبات النفايات ، والتي جعلت النفايات تتراكم في شوارع المدينة لحوالي الأسبوع ، بعد منع أهل قريتي الكفور وأنصار (ذمول) سيارات شركة النفايات المتعهدة من إفراغ حمولاتها في نطاقهم البلدي ، وأسفرت هذه الإجتماعات عن المباشرة الفورية بمشروع فرز النفايات ، واعتماد مركز له في منطقة كفرجوز ، ما قلل من كمية العوادم التي أمنت لها البلدية مكاناً لدفنها .

أ - تنظيم حركة المرور والنقل العام ، ولقد قام المجلس البلدي في النبطية في الفترة الأخيرة بعمل كبير في هذا المجال ، حيث نظم هذه الحركة بشكل كبير على الرغم من ضيق المدخل الغربي للمدينة ، بعد أن قام باستحداث دوارات وجعل العديد من الطرق بمسار إلزامي واحد ، فأصبحت حركة المرور من هذه الناحية سهلة ومريحة إلى حد كبير .

ب - مراقبة النشاطات التربوية ، وسير العمل في المدارس الرسمية والخاصة وإعداد التقارير إلى المراجع التربوية الخاصة ، والمجلس البلدي في النبطية ناشط لهذه الجهة ، حيث لا يكاد يمر شهر دون تنظيمه فعالية أو نشاط أو مسابقة تربوية أو حفل تخرج في المؤسسات التربوية في المدينة .

ج - إسعاف المعوزين والمعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات والقيام بحملات توعية صحية وإجتماعية ونشاطات رياضية ، وهذه النشاطات عادة ما يتم يتأمين الدعم المادي لها من قبل الجمعيات الأهلية ورابطة التجار في المدينة ، كشهر التسوق الذي يقام عادة في شباط من كل سنة والذي يغني الدورة الإقتصادية ويحدث حركة إجتماعية كبيرة في المدينة ، وينظم سنوياً المسرح العاشورائي في ساحة المدينة ، كما يولي إهتماماً خاصاً لسوق " الإثنين " المشهور تاريخياً في مدينة النبطية ، وهو سوق شعبي ينظم كل أسبوع في الساحة الرئيسية للمدينة .

د- إنشاء الملاعب الرياضية والحدائق العامة ، والمكتبات العامة ، وعلى هذا الصعيد ذكرنا في المبحث الخاص بالمنشآت التابعة لبلدية النبطية ، نشاط المجلس لهذه الناحية ، حيث أنشأ مجمع رياضي ومكتبة عامة وحديقتان عامتان ولعب رياضي وتفصيل هذا الموضوع في المبحث الذي ذكرناه .

هـ - يراقب المجلس أعمال السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس البلدية ، ويسهر على حسن سير العمل في البلدية ، ويضع تقاريراً بهذا الخصوص يرفعها لسلطة الرقابة ، ومن هذه الناحية لمسنا جدية ونشاطاً من قبل أعضاء المجلس البلدي حيث لا يمر يوم إلا ونرى فيه العديد من الأعضاء يجولون على أقسام البلدية ، ويزورون المنشآت التابعة لها بتكليف من الرئيس أو تطوعاً .

إلا أنه في الشق الثاني أي رفع التقارير للجهات الرقابية ، فلم نجد محلاً لهذا الإختصاص في المجلس البلدي لمدينة النبطية ، حيث التوافق السياسي يحول دون مثل هذا الدور الرقابي والذي يمكن أن يكون فعالاً في حال اعتمد من منظور المصلحة البلدية دون نوايا أو أهداف ملتوية .

و - يصادق على المشاريع التي تتجاوز قيمتها الثلاثة ملايين ليرة ولا تتعدى العشرين مليون ليرة ، وهذه الصلاحية تكاد تصبح غير موجودة بعد التضخم المالي الحالي ، بحيث أن أي مشروع على صعيد المدينة كلفته أضعاف هذا المبلغ ، ما خلا بعض الترميمات الصغيرة وحل المشاكل التي تتخذ الطابع الفردي .

الفقرة الثانية : إختصاصات المجلس البلدي التي تخضع لتصديق سلطة الوصاية :

ومنها على سبيل المثال :

أ - الموازنة البلدية ، بما في ذلك فتح ونقل الإعتمادات ، وقطع حساب الموازنة ، والقروض على أشكالها ، حيث تخضع هذه الموازنة لمصادقة المحافظ ،

ب - إسقاط الملك البلدي العام إلى ملك بلدي خاص ، والمجلس البلدي حالياً بصدد الإنتهاء من مشروع كبير بهذا الخصوص ، يشمل أكثر من ٧٠٠ وحدة سكنية مشيدة منذ القدم على أملاك بلدية النبطية العامة ، حيث سيتم إسقاطها إلى أملاك بلدية خاصة ، بعدما تم الإنتهاء من وضع المخططات والخرائط بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني ، ورفع المشروع إلى سلطة الرقابة للموافقة والتصديق ، تمهيداً لاستكمال المشروع .

ج - القروض على أشكالها لتحقيق مشاريع معينة أنشأت دراستها ، ولهذه الناحية نرى أن المجلس البلدي يحجم عن الإقدام على الإقتراض ، ويسعى لتأمين الموارد المالية من خلال الهبات الغير مرتبطة بأعباء ، ومؤسسات المجتمع المدني لتنفيذ المشاريع التي تكون ملحة وأنجزت دراستها .

ويجدر الذكر أنه من الناحية العملية نجد بأن ، المشاريع وكافة الأعمال التي تمر عبر المجلس البلدي تتم تسويتها والتفاهم عليها بشكل تدريجي ، حتى إذا تم عرضها على المجلس البلدي ، يتم إقرارها بعد أن يتم شرح بعض التفاصيل الصغيرة للأعضاء الذين لديهم تساؤلات واستفسارات ، كما ان آلية التصويت معتمدة بشكل أكثر من ضيق ، وذلك لتحاشي الخلافات في المجلس البلدي .

وهنا لا بد لنا من تسجيل سلبية بهذا الخصوص ، كون التحالف السياسي أو التفاهم السياسي في تأليف اللائحة التي فازت في الإنتخابات ، نراه يلقي بظلاله على العمل البلدي - ليس في بلدية النبطية فحسب ، وإنما في العديد من البلديات التي استطلعنا رأي رؤسائها¹ ، بحيث تقدم الاولوية السياسية على الأولوية الإنمائية ، في كل مرة تتصادم فيه هاتين الاولويتين ، ونحن نرى بانه حتى لو كان هذا التفاهم يصب في نبد الخلافات في النسيج الإجتماعي ، والتقليل منها ، إلا أن المغالاة في اعتماده تؤدي لنسف أحد أهم المبادئ التي انشأت من أجلها البلديات ، ألا وهي التنمية المحلية بالمعنى المناطقي الضيق ، وهذا المنحى المناطقي المحلي ، لا يتناسب والعمل الحزبي السياسي ، الذي يبقى أوسع وأكبر من النطاق البلدي .

ونرى أنه في كل مرة يهتز هذا التوافق ، يقع المجلس البلدي في أزمة ، كاستقالة رئيس بلدية كفرتيت ، وانحلال المجلس البلدي لبلدة حاروف ، ويحل محلها بممارسة أعمالها حالياً محافظ النبطية القاضي محمود المولى ، والأمثلة لا تنتهي في هذا الصدد² ، وفي كل مرة نجد بأن الحل يكون على حساب خطة البلدية وبرنامجه ودورها (من وجهة رئيس البلدية) ، لحساب ومصلحة التوافق السياسي .

كما أن نظام انتخاب الرئيس من قبل الأعضاء ، نجده أحياناً يحرر الرئيس من أي ضغوط ، كونه يأتي بتوافق سياسي أيضاً ، فنادرًا ما نجد رئيسا للبلدية حصد النسبة الأعلى من الأصوات ، وهذا يشكل سلبية في بعض الأحيان ، بحيث نجد بعض المجالس البلدية مستاءة من أداء رئيسها ولكنها غير قادرة على إقالته ، نظراً لموقعه السياسي ، وإن كنا - من وجهة نظرنا - لا نجد هذا حاصلًا في بلدية النبطية ، إلا أننا نجد ببساطة أن رقابة المجلس البلدي على أعمال السلطة التنفيذية في المجالس البلدية ، هي رقابة ضعيفة تفتقر لمقومات تصويب عمل السلطة التنفيذية في حال الجنوح ، ولا تتعدى قدرتها على تعطيل بعض الأعمال التي يتطلب سقفاها المالي موافقة المجلس البلدي- وهذه المشاريع قليلة بطبيعة الحال _ ، ولكن دون قدرة على ترتيب الأولويات ، في حال لم تشأ السلطة التنفيذية ذلك ، بالإضافة إلى التقرير السنوي الي يتم إبلاغه إلى سلطة الرقابة الإدارية ، وهذه الرقابة لا تصل إلى درجة إقالة أو تغيير الرئيس إلا في حالات نادرة جداً ، كون الرئيس هو وليد الأكثرية من الاعضاء ، وتغييره يتطلب تغير هذه الأكثرية ، وللأسف في معظم المجالس البلدية لا يشكل الأداء سبباً للتغيير ، وإنما وعند

¹ بلدية الدوير، بلدية الطيبة ، بلدية النبطية الفوقا ، حيث يجمع رؤساء هذه البلديات على التوافق قبل طرح أي مشروع على المجلس البلدي ، وذلك لعدم ضرب التوافق السياسي الذي أتى بالمجلس البلدي ، وهذا يبطل بل ويعطل أحياناً بعض المشاريع والقرارات أحياناً دون وجه ضرورة .
² التوتر الحاصل حالياً بين جناحي اللائحة الفائزة في بلدية الدوير ، والسجال على مواقع التواصل الإجتماعي .

البحث في الأسباب الحقيقية ، نجد أن سبب العزل أو الإستقالة سياسي أو شخصي^١ ، وليس بسبب فعالية أو إرادة المجلس البلدي .

والجدير ذكره أن مشروع قانون البلديات الجديد ينص على انتخاب الرئيس مباشرة من قبل الناخبين ، وهذا برأينا يجعل الرئيس أكثر عرضة للمحاسبة ، وأكثر تمثيلاً للقرية او المدينة التي يمثلها ، كما أن مدة ولاية المجلس طويلة بحيث إذا حصلت أزمة بين السلطتين فيه ، فإن هذه الأزمة تطول وتستمر وما ومن حل سوى ، إمابتسوية الخلاف وهذا ما يجعل المجلس شبه معطل ، نتيجة المناكفات والتي ما أن تبدأ فإنها لا تنتهي ، وإما باستقالة أكثر من نصف أعضاء المجلس وهنا تنتهي البلدية من الناحية القانونية ويحل محلها المحافظ – شخصياً أو بالتفويض – ، وللأسف نجد أن إجراء إنتخابات مبكرة للمجلس البلدي المنحل ، عملية مستعصية ونادراً ما تحصل ، لذلك تفضل المجالس البلدية عدم الإستقالة وتعايش مع الخلافات ، لأنه بحسب أحد أعضاء إحدى البلديات المأزومة ، سير العمل البلدي المعتل والبطيء خير من عدم وجوده نهائياً .

^١ إستقالة أدهم طباجة رئيس المجلس البلدي في كفر تينيت .

المبحث الثالث الهيكل الإداري

(ونقوم بدراسته كونه الجهاز الذي تتم عبره العملية الإدارية وهو موضع الرقابة الداخلية في البلدية)

يتألف الهيكل الإداري في بلدية النبطية من العديد من الأقسام والدوائر ، منها ما هو أساسي أي يلعب دوراً في جميع الأعمال والتصرفات التي تصدر عن البلدية ، كالدائرة الإدارية التي يتبع لها القلم الإداري ، وقسم المحاسبة (مأمور التحقق) ومنها ما يقتصر دوره على العمل في أوقات معينة ، أو بشكل أوضح لا يدخل في صلب الأعمال الإدارية دائماً، نظراً لطبيعته الفنية كقسم الهندسة أو دائرة الرقابة الصحية .

الفقرة الاولى :القسم الإداري :

يتألف من رئيس قسم ، يتولى كافة الأعمال الإدارية من إعداد مشاريع عقود ، والتواصل مع الجهات الخارجية بتكليف من رئيس البلدية ، ويتولى التنسيق بين مختلف الأقسام في البلدية ، ومع المنشآت التابعة لها ، كما ويراقب الموظفين كونه رئيساً فنياً لهم ، ويصدر التوجيهات والتعاليم في كل ما يدخل في صلاحياته ، ضمن توجيهات المجلس البلدي والقوانين المرعية الإجراء .

ويتبع له **القلم الإداري** ، الممر الإلزامي لجميع المعاملات والتصرفات الصادرة عن البلدية ، والذي يرأسه رئيس قلم ومساعد ، تسجل في هذا القلم جميع الطلبات الواردة من المواطنين ، وتحول أصولاً تبعاً لطبيعة الإجراء المتبع

إلى القسم المختص ، تمهيداً لتلبية الطلب بعد دفع الرسوم عند ترتيبها ، ويقوم رئيس القلم (رغم وجود نموذج واضح مجاني لكافة المعاملات التي تدخل في اختصاص وصلاحيات البلدية) ، بإبلاغ المراجعين بالمستندات المطلوبة والمدة الزمنية اللازمة للحصول على معاملتهم ويبلغهم بالتكلفة إن وجدت ، ولدى انتهاء المعاملة وصدورها بعد توقيعها أصولاً من قبل رئيس البلدية ، تسلم جميع المعاملات للمراجعين من هذا القلم.

ويتبع هذا القسم أرشيف يشغله موظف ومساعدين ، تحفظ فيه عن طريق المكننة ، جميع العقود والمعاملات باستثناء المستندات الأصلية ، التي توضع في المستودع بعد مسحها عبر السكانر ، كما يقدم تقريراً شهرياً إلى رئيس البلدية عبر رئيس القسم الإداري ، يشمل إحصاءاً للمعاملات التي تم أرشفتها ، وبيان بالنواقص التي منعت من أرشفة بعض المعاملات ، كما يقدم إحصاءً سنوياً بنفس الخصوص إل المجلس البلدي عبر رئيس القسم الإداري أيضاً ، ويعطي نسخاً (طبق الأصل) للمواطنين بعد تقديم طلب في القلم الإداري وفق الأصول .

الفقرة الثانية : قسم المالية :

ويرأسه رئيس قسم كما يتبعه دائرتين : دائرة جباية ودائرة محاسبة يشغلها موظف يدعى مأمور التحقق ، بحيث تعتبر دائرة المحاسبة ممراً إلزامياً لجميع المراجعين ، ولا يمكن تسليم أي مستند للمواطن (المراجع) إذا كانت ذمته مشغولة مالياً لمصلحة البلدية ، وعليه إبراءها بالدفع أو والتقسيط ، ودفع ما يتوجب عليه من تكلفة أو رسم في حال ترتيبه على المعاملة التي يطلب الحصول عليها من البلدية ، كل ذلك لقاء إيصال مالي بحيث يمنع على موظفي قسم المالية استلام أي مبلغ مهما كان صغيراً دون تسليم إيصال بذلك (إستلمنا إيصالاً بمبلغ ٣٠٠٠ ليرة كرسوم إستلام إفادة التدريب^١) ، كما يتولى قسم المالية ، تقسيط الرسوم والمستحقات على المكلفين ، بعد تقديم المواطن طلب تقسيط وفق الأصول ، بالإضافة لقيامه بدفع المساعدات الإجتماعية بناءً لأمر دفع من رئيس البلدية ، بعد موافقة المجلس البلدي ، ويتولى كل ما له علاقة بالأمر المحاسبية والمالية .

الفقرة الثالثة : مكتب الهندسة :

^١ ملحق رقم 7.

وهو يعنى بكل ما له علاقة بالمعاملات المتعلقة بالبناء ، كطلبات الترميم ، ورخص الإشغال وطلب الأعمال التكميلية ، وجميع الأشغال الفنية كالصيانة الكهربائية والتמידات إلى الصرف الصحي إلخ ...، ويتبع له لجنة تخمين تقوم بتخمين الأسعار بالنسبة للمتر البيعي والقيم التأجيرية في طلبات الشراء ، والإفادات الصادرة عن البلدية لاستكمال نقل ملكية العقارات .

الفقرة الرابعة : مكتب الشكاوى :

ويتلقى الشكاوى والطلبات الصادرة من المواطنين ، ويرفعها إلى الجهة المختصة عبر رئيس قسمها المباشر ، كما ويبلغ الشرطة البلدية بها وذلك للكشف والتحقق ، وينظم تقريراً أسبوعياً وآخر شهرياً ، يرفع إلى المجلس البلدي عبر رئيسه لأخذ العلم ، ومعالجة الشكاوى التي تستدعي تدخلاً من إحدى السلطتين التنفيذية أو التقريرية .

الفقرة الخامسة : لجنة الأشغال :

وهي تعني بالصيانة ، والنظافة (نفايات وكنس وخلافه) ، وقطع الأشجار وإزالة المباني التي تهدد السلامة العامة (بناءً لقرار المجلس البلدي) ، وصيانة شبكة المياه والصرف الصحي ، وتتابع مع رؤساء أقسام المنشآت التابعة للبلدية ، كافة الأمور المتعلقة بصيانة وتأهيل هذه المنشآت .

الفقرة السادسة : القسم الزراعي :

وهو مؤلف من رئيس قسم وعمال ، يعني بالمزروعات والورود والحدائق العامة والمساحات الخضراء والاحراش في النطاق البلدي ، كالري والتشحيل والزراعة ورش المبيدات إلخ

الفقرة السابعة : قسم الشرطة :

يرأسه مفوض الشرطة رشيد بيطار ويتألف من حوالي ٤٠ شرطي بلدي ، ووظيفته الأساسية مراقبة تطبيق القوانين في النطاق البلدي من قبل الباعة وركن السيارات وفقاً للأصول ، والكشف على العقارات التي يطلب المواطنون مستندات من البلدية بشأنها ، وذلك للتثبت من صحة مطالبهم ، كما يتولى الكشف على الأضرار التي قد تنجم في المباني المشتركة (بناءً لشكاوى) ، وينظم السير - بالتعاون مع قوى الامن الداخلي في المدينة - وينظم حركة

التجار في السوق الشعبي (سوق الإثنين) ، ويقوم بمعاونة مكتب الشكاوى في الكشف والتحقق من دعوى الشاكي بناءً لطلب رئيس المكتب ، ويعاون كافة الأقسام في البلدية ، ضمن الوظائف والإختصاصات التي يضطلع بها كل قسم ، وتكون على تماس مع المواطن خارج البلدية .

الفقرة الثامنة : دائرة الرقابة الصحية :

تتابع تطبيق الشروط الصحية في منشآت البلدية (المسلخ وسوق الخضار) وتقوم بتدريب الموظفين والعمال ، على تحسين مستوى أداءهم من ناحية الشروط الصحية ، وتساعد المفتشية الصحية في مشروع سلامة الغذاء على القيام بمهامها ، وتتابع شكاوى المواطنين التي قد ترد إلى البلدية بهذا الخصوص .

المبحث الرابع : المنشآت التابعة للبلدية

(كونها ترتبط بالمجلس البلدي وتخضع لرقابته وتؤثر في ماليته)

يتبع بلدية النبطية ثمانى منشآت أو أقسام ، يقوم كل قسم منها بالإستجابة لبعض متطلبات السكان المحليين ، أي يعاونون البلدية في القيام بواجباتها الأساسية ، كمنشأة فرز النفايات ، والمكتبة العامة ، ويقوم القسم الآخر بأعمال يمكن القول بأنها تدخل بشكل عرضي أو ثانوي ، في أعمال وإختصاصات المجلس البلدي ، كمشروع سلامة الغذاء ، ومسلخ اللحوم وسوق الخضار والفاكهة ، ويقوم القسم الأخير بدور ترفيهي إجتماعي رياضي ، وهو الذي يشمل الحديقتان العامتان ، والملعب البلدي ومجمع حسن كامل الصباح الرياضي .

كما يمكن تقسيمها من الناحية المالية ، إلى منشآت منتجة كسوق الخضار المركزي والمسلخ ، ومنشآت نصف منتجة (أي يتحمل جزء من تكاليفها الإدارية ، وصيانتها وما إلى ذلك من تكاليف تشغيلها للقيام بوظيفتها ، صندوق مالية البلدية) كمعمل فرز النفايات ومجمع حسن كامل الصباح الرياضي ، ومنشآت تلقي بكامل عبئها المالي على مالية البلدية ، نظراً لطبيعتها كالحداثق والملعب البلدي والمكتبة العامة ومشروع سلامة الغذاء .

وهذه لمحة عن هذه المنشآت بشيء من الإيجاز :

الفقرة الأولى : مشروع سلامة الغذاء :

يهدف هذا المشروع إلى الحفاظ على الطعام وتقديمه آمناً للمستهلك ، كما يهدف إلى تطبيق الإجراءات المعتمدة على مبادئ هاسب (hassp) ، التي تؤمن خطة نظام تحليل المخاطر والنقاط الحساسة ، إضافة إلى تسريع تطبيق هذه الإجراءات ، في مجالات بيع وإنشاء الخدمات الغذائية .

بمعنى أوضح ، لقد وضع هذا المشروع مجموعة من الإجراءات ، حول كيفية تطبيق المعايير الصحية في المطاعم ، من استلام الطعام مروراً بتخزينه ثم تحضيره إلى حين تقديمه للزبائن ، وهو يشمل المطاعم ، مطاعم الوجبات السريعة ، المقاهي ، المطابخ ، الأفران ، الملاحم ...

كما تصدر هذه المفتشية كتيبات توجيهية ، تعنى بتوجيه الجمهور إلى كيفية شراء وتخزين الأغذية السليمة والصحية ، والعادات الصحية في المنزل في سبيل الحفاظ على الصحة العامة .

والمشروع عبارة عن مفتشية صحية مؤلفة من طبيب مقيم ، وأخصائيين غذائيين وموظفين إداريين ، وهم يقومون بتصنيف المطاعم والمقاهي والمؤسسات الغذائية والمائية (مياه الشرب) ، ويعطونهم التوجيهات اللازمة كما ذكرنا أعلاه ، وعند المخالفة يتم توجيه إنذارات ، ليصار لإصلاح الخلل وتحسين الشروط الصحية للمؤسسة المخالفة ، وصولاً إلى الإقفال عبر المجلس البلدي .

تقدم هذه المنشأة تقارير دورية عن نشاطها ، كما تنفذ التعليمات الصادرة لها من المجلس البلدي ، بخصوص مواضيع طارئة معينة (كأنفلونزا الطيور مثلاً) ، وترتبط بشكل مباشر بالمجلس البلدي ، مع هامش يترك لرئيسها كون عمله يعتبر عمل فني يتطلب خبرة خاصة .

من الواضح أن هذه المنشأة تقوم بعملها دون أي إيرادات أو ريع ، وعليه فكامل المصاريف لطاقتها الصحي والإداري واللوجستي ، هو على عاتق صندوق مالية البلدية .

الفقرة الثانية : سوق النبطية المركزي للخضار والفاكهة والمونة البلدية :

تجاوزت كلفة إنشاء هذا المشروع المليون دولار ، وهو يهدف إلى تنظيم الوسط التجاري وتنشيط وتطوير القطاع الزراعي ، وتدريب وتطوير معارف ومهارات المزارعين ، وتعزيز عملية التسويق للإنتاج الزراعي والحرفي . وهو يضم قسم لبيع الخضار والفواكه بالجملة ، وقسم للمونة البلدية ، وقسم تدريب وتأهيل زراعي وحرفي ، وقسم للبرادات ، وقسم لصغار المزارعين ، وقسم إداري مؤلف من رئيس قسم وموظفين ، يشرف على هذا الطاقم الإداري ، القسم الزراعي في البلدية ، ويقوم بعدد من النشاطات السنوية والموسمية بدعم ورعاية المجلس البلدي ، وفيه معرض دائم (خيارات أرضنا) للمنتوجات الزراعية البلدية والحرفية ، أيام الجمعة والسبت والأحد من كل أسبوع .

وهو تقريباً يحقق كفاية ذاتية وبعض الفائض المالي ، أي أنه لا يحمل البلدية عبئاً مالياً ، وإنما يساهم في ماليتها ولكن بنسبة صغيرة جداً ، تصل إلى الواحد بالمئة في أحسن الأحوال .

الفقرة الثالثة : مجمع العالم حسن كامل الصباح الرياضي :

بلغت كلفته حوالي ٤٠٠ ألف دولار ، وهو عبارة عن مجمع رياضي يتألف من قاعة ملاعب ، كافيتيريا ، مكتب إداري وقاعة جيم GYM ومصلى ، وهو يهدف لجعل مدينة النبطية ناشطة رياضياً ، وتوفير العديد من فرص العمل ، ومكان للأطفال والشباب الذين لا يجدون مكاناً يلعبون فيه وبسعر مناسب ، مع الإشارة إلى أن ٥٥% من سكان النبطية هم دون سن الـ ٢١ ، وهو يشكل متنفساً لهم لحنهم على العادات الرياضية ونبد العادات السلبية كالتدخين ، ويتألف مكتبه الإداري من مدير ومدرب رياضي وبعض العاملين ، ويرتبط إدارياً بالمجلس البلدي ، إلا أن تكاليف موظفيه والعاملين فيه وصيانته ، لا تغطيها الرسوم الرمزية التي يدفعها مرتادوه ، بحيث يبقى أكثر من ٥٠% من هذه النفقات على عاتق صناديق البلدية ، مع الإشارة إلى تحسن تدريجي في العجز بين النفقات والواردات .

الفقرة الرابعة : معمل فرز النفايات لقضاء النبطية :

وهو عبارة عن منشأة تقع على مساحة ٢١٤٠٠٠ م^٢ وتقوم بمعالجة النفايات الصلبة ، بقدرة ١٥٠ طن يومياً ، أنجز بواسطة الهيئة المقدمة من المفوضية الأوروبية ، والعمل جار فيه لتطوير نشاطه ، ليصبح أكبر قدرة وأكثر إنتاجية ،

بحيث يستوعب النفايات الصلبة للقضاء كاملاً ، وقد أتبعته البلدية بمشروع فرز النفايات من المصدر ، كتم لمعمل معالجة النفايات ، كون عدم الفرز يزيد العوادم ، ويقلل من قيمة المواد القابلة للتدوير ، ويزيد كلفة الفرز بحيث تصبح أكثر كلفة من إنتاجيتها ، وينطلق هذا المشروع من توزيع أكياس الفرز على المنازل ، وحملات توعية ، وجولات في النطاق البلدي لشرح أهمية الفرز وهذا المشروع هو في طور النمو ، ولكن في الحقيقة يحتاج إلى شمولية وتعاون على أكثر وأوسع من النطاق البلدي للمدينة .

ويتألف مشروع معالجة النفايات الصلبة من مدير إداري وعدد من الموظفين ، وعمال ، وقد ساهم في حل ولو بشكل جزئي ومؤقت، لمشكلة النفايات التي تفاقمت مؤخراً ، غير أن بداياته كانت متعثرة مالياً بحيث كان لا يغطي سوى ٢٠% من المالية ، من أجرة عمال وموظفين وآليات وتشغيل ، وتحسنت ماليته مع الإزدياد في الخبرة بحيث أصبح حالياً يغطي أكثر من ٧٠% من نفقاته ، والعمل جار على تحسين الاداء والإستعانة بالخبرات والتجارب المماثلة (كمعمل معالجة النفايات في بلدية صيدا) وصولاً إلى الإكتفاء الذاتي ، بل ورفد صندوق البلدية بإيراد مالي .

الفقرة الخامسة : مسلخ اللحوم :

يقع في منطقة كفرجوز ، ضمن النطاق البلدي لبلدية النبطية ، وهو عبارة عن مسلخ ومذبح للمواشي ، مطابق لمواصفات وزارة الصحة ، يتألف من رئيس قسم إداري ومن طبيب بيطري مقيم ولجنة صحية ، وعمال ، ويساهم في مالية بلدية النبطية (رسوم ذبحية) بنسبة تزيد أحياناً على الـ ٣% ، ويخضع إدارياً وفنياً لرقابة المجلس البلدي ، وتقوم اللجنة الصحية في المجلس البلدي ، بكشف دوري على المسلخ للتأكد من سلامة وجودة العمل وتصويب وتطوير العمل فيه .

الفقرة السادسة : الملعب البلدي .

وهو يقع في وسط المدينة ، وهو ملعب قديم يشهد نشاطات رياضية محلية بشكل دوري ، كما يقام عليه أنشطة فنية وثقافية ، كالمجلس العاشورائي في محرم ومسرحية واقعة الطف و الكولوني الصيفي ، بالإضافة إلى إقامة مدينة ملاهي على أرضه في الأعياد ، بشكل عام هناك لجنة مسؤولة عن هذا الملعب ، وبالتالي تكاليفه قليلة وهو

لا يشكل عبئاً مالياً على البلدية ، بل يتم تنظيفه من قبل عمال النظافة في البلدية ، ويتم الإهتمام بأشجاره من قبل القسم الزراعي فيها ، أسوة بالحدائق العامة في النطاق البلدي للمدينة .

الفقرة السابعة : المكتبة العامة :

تقع المكتبة العامة في منطقة هادئة في حي الجزائر، قرب مركز الصليب الأحمر ، مطلة على حرش تل العسكر ، بعيداً عن ضجيج المدينة ، دوامها طيلة أيام الأسبوع من التاسعة صباحاً حتى الثامنة مساءً ، وهي تقوم بنشاطات متنوعة من إعارة مجانية للكتب إلى إستخدام الانترنت للأبحاث ، وفيها أكثر من ١٠٠٠٠ كتاب ورواية ، وأكثر من ٣٠٠٠ قصة للأطفال بكافة اللغات ، وفيها قاعة للندوات والمحاضرات ، يتألف طاقمها الإداري من رئيس قسم وموظفين ويتبع إدارياً ومالياً للقسم الثقافي في البلدية ، وكامل نفقات وتكاليف تشغيل هذه المكتبة هو على عاتق الصندوق البلدي ، كون عملها مجاني دون أية رسوم أو مداخيل .

الفقرة الثامنة : الحدائق العامة :

أنشأت البلدية حديقتان عامتان ، الأولى من ناحية بلدة زبدین على مساحة ١٥٠٠٠ متر مربع وهي عبارة عن حديقة ومنزرة ، والثانية في منتصف المدينة من ناحية بير القنديل ومساحتها أصغر ، ويهتم بهذه الحدائق القسم الزراعي في البلدية ، ويوجد حراس في كل منها ، وهي غير منتجة كونها مجانية ، وتكاليف صيانتها أيضاً بسيطة .

إن جميع هذه المنشآت ترتبط إدارياً بشكل مباشر بالمجلس البلدي ، وتخضع لرقابته وتوجيهاته مع هامش يسمح لها بالتحرك لإنجاز المطلوب منها ، ضمن خطة المجلس البلدي ، مع العلم بأن المجلس البلدي يقع من الناحية المالية في إشكالية بخصوص هذه المنشآت ، فهو من ناحية إذا زاد أو فرض رسوم أو إشتراكات معينة على المستفيدين منها ، أصبح عمله ربحياً وخرج عن دوره كمجلس بلدي يساهم ويقوم بالتنمية المحلية ، كفرض رسوم على دخول ملاعب كرة القدم والمكتبة العامة والحدائق العامة ، في حين فرض عليه قانون البلديات المساهمة في الأنشطة الرياضية والثقافية والاجتماعية ، ومن ناحية أخرى تضعه تكاليف ونفقات هذه المنشآت تحت عبء مالي ، مع غياب الوزارات المختصة عن الدعم ، وشح الموارد المالية للبلدية ، ما يعيق القيام بالعديد من المشاريع (الرؤى) بسبب النقص في الموارد المالية.

الفصل الثاني :سيرالعمل الإداري والمالي في بلدية النبطية .

المبحث الأول : العمل الإداري والرقابة الخارجية في بلدية النبطية .

الفقرة الاولى : العمل الإداري في بلدية النبطية .

يمكن وصف سير العمل الإداري في بلدية النبطية بشكل عام بالإيجابي ، فعلى الصعيد الإداري نجد أن غالبية طلبات المواطنين تلبى في وقت قصير ، كما أن الموظفين يتعاونون معهم في إرشادهم وتسريع معاملاتهم قدر الإمكان ، فالمعاملات الشخصية مثلاً كبراءة الذمة البلدية ، والتي يحتاجها المواطن في الكثير من المعاملات والعقود في مختلف إدارات الدولة ، يستطيع المواطن أن يحصل عليها خلال مهلة خمسة أيام بموجب تعميم وزير الداخلية رقم ٩٩/٨ ، وقد يتم تقصير هذه المهلة أحياناً عند إضطرار المواطن .

وعلى العكس من غالبية البلديات ، فإن المواطن المكلف بضرائب أو رسوم بلدية معينة ، أي مشغول الذمة تجاهها ، يستطيع الإستحصال على براءة ذمة مالية من بلدية النبطية، إذا تعهد بتقسيط هذه المتوجبات المالية بذمته تجاهها ، والإستحصال فوراً على براءة ذمة ، مع العلم أن التقسيط يمكن أن يكون لمدة طويلة وبأقساط بسيطة (تم تقسيط مسقفات بقيمة مليوني ليرة متوجبة على أحد المكلفين بقسط شهري ٥٠٠٠٠ ليرة) ، كما ونجد أن البلدية تولي الوضع الإجتماعي حيزاً خاصاً من إهتمامها ، لذلك نادراً ما نجد يوماً يمر دون تقديم طلب مساعدة إجتماعية، وإن مهلة لخمسة عشر يوماً المذكورة على نموذج هذه المعاملة^١ ، ، يعتمد لمن يقدم طلباً جديداً وذلك للتأكد من إستحقاقه للمساعدة ، أما من هم معروفون من قبل البلدية ، أي سبق واستحصلوا على مثل هذه المساعدات ، فيتم تقصير هذه المهلة لليوم الذي يلي إجتماع المجلس البلدي ، كون هذه المساعدة تخضع لموافقته .

كما نلاحظ أن الموظفين عند الإكتظاظ ، يقومون بمساعدة القسم الذي فيه ضغط معين ، طبعاً في الأمور الورقية دون تعدي ذلك إلى اختصاص هذا القسم أو الموظف ، كون عدد واردات أرشيف البلدية من المعاملات شهرياً ، من المعاملات المنتهية والمسلمة للمواطنين يفوق ال ٢٥٠٠ معاملة .

وبحسب مسؤول الأرشيف ، فقد بلغ عدد المعاملات التي تجري على العقارات كاستكمال أعمال تكميلية شاملة ، وتسوية مخالفات البناء إلخ ... العقارية سنوياً ٢٥٠٧ معاملة ، و ١٧٠٦ قرارات صادرة عن السلطتين التنفيذية والتقريرية ، وبلغ عدد المراسلات الواردة ٢٢٢١ ومراسلات الرئيس ٣٥٤ ، و ٢٦٨١ معاملة تحت عنوان مختلف (كالمساعدات الإجتماعية) ، و ٥٠٩ سندات إيجار تم توثيقها في البلدية ، و ١١٨١ شكوى مختلفة ، وبلغ عدد التراخيص ١٠٦ تراخيص ، (تراخيص تجارية وتصنيف محلات ، وإشغال الأملاك العمومية ، ورخص إشغال _ إسكان _) ، و ٢٩١ إفادة مختلفة (محتويات وتخمين ، إفادة إنجاز بناء ، إلخ ...) ، و ٩٣ مشروع (تتعلق بالمجلس البلدي) ، وبلغ عدد الدعوات وتبليغات وجدول الأعمال ٢٥^٢ .

الفقرة الثانية : الرقابة الإدارية (الخارجية) على المجلس البلدي في مدينة النبطية .

^١ ملحق رقم ٨ .

^٢ الملحق رقم ٩ .

إن المجلس البلدي في مدينة النبطية، يخضع لرقابة جميع الأجهزة والجهات الرقابية ، التي تخضع لها سائر البلديات بموجب قانون البلديات ، باستثناء رقابة القائم مقام كونها بلدية مركز محافظة ، وعليه فالمجلس البلدي يخضع لرقابة وزير الداخلية والمحافظ ومجلس شورى الدولة وديوان المحاسبة والتنظيم المدني ومجلس الخدمة المدنية .

وهنا لا بد لنا بدايةً من تسجيل ملاحظة مهمة ، فقد سألنا رئيس البلدية عن مدى استعماله صلاحيته بمنح رخص أو ما يسمى "تصاريح بناء" في نطاقه البلدي ، وهنا واجهنا بالإشكالية التالية :

إن قانون البلديات ، بعد أن أعطى صلاحية إعطاء رخص البناء لرئيس السلطة التنفيذية في البلدية، ونص صراحة أنه الجهة الوحيدة المخولة إعطاء رخص البناء ، رغم نصه (ونص قانون إنشاء التنظيم المدني لاحقاً) على وجوب التنسيق مع المديرية العامة للتنظيم المدني، فيما يتعلق بالخرائط الفنية والطرق والتخطيط العمراني ورخص البناء ، كما أعطى الحق لإتحادات البلديات بإنشاء المكاتب الفنية ، التي تضع المعايير الهندسية وتجهز الخرائط ورخص البناء ، إلا أنه لم يعط هذا الحق للبلدية منفردة ، مساوياً في ذلك بين البلديات الصغرى وبلديات المدن ومراكز المحافظات والأقضية أي البلديات الكبرى.

ومن جهة ثانية ، نرى بأن وزير الداخلية يصدر تعاميم من فترة إلى أخرى ، يعطي فيها توجيهات إلى البلديات ، بإعطاء رخص البناء " تصاريح " ، يحدد في هذه التعاميم المساحة وعدد الطوابق والمدة التي يسمح فيها للبلديات بإعطاء هذه الرخص^١ ، والغريب أن تعاميم وزير الداخلية بهذا الخصوص تستثني بلديات مراكز المحافظات ، وعليه تصبح بلديات مراكز المحافظات (ومنها بلدية النبطية) محرومة من هذا الحق وهذه الصلاحية ، دون أي سند قانوني ، رغم أن أي رخصة لا يوقعها رئيس البلدية ، لا يمكن أن تصبح قابلة للتنفيذ ، وقد تقدم المجلس البلدي في بلدية النبطية بطلب إنشاء مكتب فني لاستعادة هذه الصلاحية وهذا الإختصاص في إعطاء رخص البناء ، إلا أن طلبه رفض ولم يحصل على موافقة المحافظ .

^١ في التعميم الأخير عام ٢٠١٦ كانت المساحة المسموح للبلدية إعطاء رخصة بها هي ٢م^{١٥٠} لثلاث طبقات ، والمدة هي ستة أشهر من تاريخ التعميم ، تمتنع البلدية بعدها عن إعطاء الرخص .

وتجدر الإشارة إلى أن قانون البناء في المادة الأولى منه ، نص على أن رئيس البلدية هو الذي يعطي رخص البناء على العقارات الواقعة ضمن النطاق البلدي ، وهو المرجع القانوني الوحيد الذي يعود إليه الفصل في مشاكل الرخصة إلغاءً أو تثبيتاً ، وليس لوزير الداخلية أي إختصاص يجيز له وقف مفعول أو إلغاء رخصة البناء ، أو إجراء أية رقابة تسلسلية على أعمال رئيس البلدية المتعلقة بالترخيص للبناء^١ ، وإن المرجع الوحيد الصالح لتطبيق أحكام قانون البناء الخاصة بإعطاء رخص البناء ، هو رئيس البلدية وفقاً لقانون البناء ، وعليه فإن قانون البناء لم يشر لا من قريب ولا من بعيد إلى صلاحية وزير الداخلية بإعطاء مثل هذه التعميم ، ولا إلى أي صلاحية له بخصوص رخص البناء ، كما لم يضع أي قيد زمني أو قانوني على إعطاء رخص البناء في نطاقه البلدي ، سوى احترام حقوق الغير والقوانين المرعية الإجراء وعامل الإستثمار كما لا نجد أي نص بهذا الخصوص في قانون البلديات .

ولا يقف الأمر عند هذا الحد فبالرغم من نص المادة ٤٤ من القانون ٨٨/٦٠ على أن يعطي رئيس السلطة التنفيذية في المجلس البلدي ، الترخيص بإشغال الأملاك العمومية ، في النطاق البلدي والمحافظ والقائم مقام خارج النطاق البلدي ، نجد أن هذه الصلاحية غير موجودة عملياً ، حيث يعطي المحافظ كافة التراخيص ، من أكشاك وخيم وسائر التراخيص المشابهة والتي تشمل إستعمال الأرصفة وسائر الأملاك العمومية البلدية .

يخضع المجلس البلدي في النبطية لرقابة مجلس الخدمة المدنية ، في ما يتعلق بتعيين الموظفين وتنظيم المباريات بهذا الخصوص ، وهو في هذا الصدد قام بتعيين ١٠ شرطيين بلديين جدد ، في شهر ٦/٢٠١٧ بعد مباراة حدد شروطه وتوقيتها وأجراها مجلس الخدمة المدنية بناء لطلب المجلس البلدي .

أما الرقابة الأكبر والشبه يومية ، التي تمارس على المجلس البلدي فهي تلك التي تمارس عبر المحافظ ، فنظراً لغلاء العقارات ، وارتفاع أسعار المواد الداخلة في البناء ، أصبحت غالبية الأشغال تدخل من ناحية السقف المالي في إختصاص المحافظ ، أي تخضع لتصديقه ، كون السقف المالي للرئيس هو ثلاثة ملايين ليرة للمشروع الواحد دون تجزأة ، وهو مبلغ يكاد لا يكفي لإنجاز أي عمل ، كذلك بالنسبة للسقف المالي للمشاريع التي بإمكان المجلس البلدي تنفيذها^٢ ، دون مصادقة سلطة الوصاية (دائماً المحافظ كون القائم مقام ليس له سلطة رقابة على بلدية مركز المحافظة) ، وإذا أضفنا ماسبق وذكرناه آنفاً عن صلاحية رخص البناء والخيم وإشغال الأرصفة

^١ شوري لبناني رقم ٩٤٢ في ١٠/١٢/١٩٦٤ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٤ ص ٢١٥ .

^٢ عشرون مليون ليرة بعد التعديل الأخير .

والاكشاك، والتي تدخل أصلاً في صلاحية رئيس البلدية، وواقعاً هي من صلاحية المحافظ أي بالممارسة الفعلية، نجد أن المحافظ يختصر الرقابة على غالبية تصرفات وأعمال المجلس البلدي بموجب قانون البلديات كنقل إستملاك من بند إلى بند^١، والكثير من المعاملات المعددة بشكل واضح في قانون البلديات^٢.

كما ويخضع المجلس البلدي في النبطية لرقابة ديوان المحاسبة، وعليه فالمراقب العام لدى البلدية، يدقق ويؤشر على جميع المعاملات التي يترتب عليها عقد نفقات وإنفاق مالي، وعليه ترفع البلدية مشاريع العقود أو الإتفاقات الرضائية إلى الديوان قبل إبرامها تحت طائلة الإبطال، كون هذه الرقابة المسبقة من المعاملات الجوهرية التي يؤدي عدم الإلتزام بها إلى إبطال العمل الصادر عن البلدية^٣.

بالنسبة لرقابة مجلس شورى الدولة، لقد حاول المجلس البلدي أكثر من مرة الحصول على رأي قانوني، في العديد من العقود والتصرفات القانونية التي كان ينوي القيام بها، إلا أن المجلس لم يكن يحصل على جواب من المجلس، كون قانون البلديات يسمح للبلدية بمخاطبة واستشارة مجلس شورى الدولة عبر وزير الداخلية، وليس مباشرة، وفي كل المرات كان الجواب والرأي القانوني يأتي من الوزارة مباشرة، دون استشارة أو استمزاغ رأي مجلس الشورى، ما جعل المجلس البلدي في النبطية يصرف النظر عن مثل هذه الإستشارات، ويكتفي بالأراء الصادرة عن المجلس في مواضيع مشابهة للمواضيع التي ينوي استشارته بها، أو بالرأي الذي استندت إليه البلديات في تصرفات مشابهة، كما فعل عند تلزيم تحصيل واردات الوقوف العابر، الذي فازت به شركة ميد مارك MED MARK، حيث استند التلزيم (إستدراج العروض عبر دفتر شروط خاص) إلى تلزيم مشابه في بلدية صيدا، كون البلدية طلبت رأي مجلس شورى الدولة عبر وزارة الداخلية، مطلع العام ٢٠٠٩ ولم تحصل على جواب، وجاء رأي مجلس شورى الدولة في الإستشارة المقدمة من وزارة الداخلية بهذا الخصوص بتاريخ ٢٠١٢/٩/١٩ (رأي رقم ٢٠١١/٣٨٩-٢٠١٢)^٤، متوافقاً مع بنود دفتر الشروط الذي تم التلزيم بخصوصه.

^١ ملحق رقم ١٠.

^٢ المادة ٦٠ من قانون البلديات.

^٣ ملحق رقم ١١.

^٤ ملحق رقم ١٢.

المبحث الثاني : الجباية والإنفاق المالي .

يمكن القول أن هناك شبه إجماع لدى المجالس البلدية ، على أن الموارد المالية تشكل العائق الأكبر أمام قيام هذه الهيئات اللامركزية بالدور المرتجى والمطلوب منها ، وتنفيذ الخطط والمشاريع والرؤى التي وضعتها ضمن برامجها التطويرية على الصعيد التنمىة المحلية ، وكافة الصعد الإجتماعية والثقافية والرياضية والتربوية والبيئية إلخ ...، فالوضع الإقتصادي الدقيق والمأزوم للدولة ، وانعكاس ذلك على المواطن لناحية ترتيب الأولويات ، ينعكس تراجعاً على الجباية على كافة الصعد والمستويات ، بالإضافة لحالة الركود الإقتصادي التي أدت إلى إقفال بعض المؤسسات التجارية ، وبالتالي حرمان البلدية من الإيرادات التي كانت تحققها من رسومها ، بالإضافة إلى إحجام البلدية عن التمسك بكامل حقوقها على المكلفين وإبرام تسويات قبل إبراء ذمة المكلفين مسaire للوضع

الإقتصادي والمالي الصعب ، كذلك عدم اللجوء إلى الحجز أو وضع إشارة على العقارات المكلفة ، (وهذا من حق البلدية) للأسباب نفسها ،

أضف إلى ذلك إلغاء براءة الذمة البلدية من العديد من المعاملات الحكومية ، وهو ما يشكل ضغط على المكلف لتسديد ما يتوجب عليه ، كل ذلك يلقي بظله على مالية البلديات بشكل عام ، وبلدية النبطية بشكل خاص ، ما يجعل هذه الضرائب والرسوم تغطي من ٢٠ إلى ٣٠ بالمئة من واردات الصندوق البلدي في بلدية النبطية ، هذا بالنسبة للضرائب والرسوم المباشرة التي تجبها البلدية .

بالنسبة لعائدات الصندوق البلدي المستقل والذي يشكل الرافد الأكبر لمالية البلديات _ يمثل حوالي ٣٠ بالمئة من مالية بلدية النبطية _ فإن هذه العائدات لا ترد إلى البلديات بشكل منتظم بل تتأخر في غالب الأحيان ، وتشكل إيراداً متأرجحاً ، ما يربك موازنة ومشاريع البلدية ، حيث ترصد عادة مبالغاً معينة تقريبية بعيدة عن الواقع ، لتنفيذ مشاريعها ، ثم يأتي هذا الإيراد المتأخر مخالفاً للتوقعات من ناحية القيمة والتوقيت ، مع العلم بأن القانون يوجب توزيع هذه العائدات (الصندوق البلدي المستقل) في أيلول من كل سنة ، كما أن توزيعها يخضع في الغالب لعوامل لا علاقة لها بالقانون بل للولاء السياسي والعلاقة بالوزير .

وهنا لا بد من التذكير بقيام بعض الحكومات السابقة بتحويل غالبية أموال هذا الصندوق في الفترة السابقة (حوالي ٧٥% من عائداته) إلى مجلس الإنماء والإعمار دون أي مسوغ أو مبرر قانوني .

كما تشكو بلدية النبطية من عدم حصولها أو التأخر في تسليمها الـ ١٠% من عائدات فواتير الهاتف (الخلوي) والكهرباء والمياه ، وفي بعض الأحيان تحصل على قسط أو جزء منها ، مع الإشارة إلى أن هذا الإيراد مهم من ناحية القيمة^١ ، وهو يشكل أيضاً رافداً مهماً في موازنة البلدية .

لكل ذلك لجأت بلدية النبطية للبحث عن موارد مالية تساعد في سد العجز في ماليتها ، دون إرهاق المكلفين بوضعهم الحالي المتردي مالياً برسوم قاسية ، أو إجراءات قانونية معينة من جهة ، ودون الدخول من جهة أخرى عبر المنشآت الملحقة بها كمنافس تجاري ، ينزع عنها صفة الهيئة المحلية اللامركزية ، لتحقيق إيرادات معينة

^١ بلغت حصة مدينة النبطية في عام ٢٠١٠ ، مليارين وأربعمئة مليون ليرة لبنانية .

كاستيفاء رسوم على دخول مجمعاتها الرياضية (حيث تستوفي رسوم رمزية لا تتجاوز ١٥ بالمئة من نظيرتها التي تستوفي من الملاعب الخاصة في المدينة) ، أو اشتراكات في مكتبتها العامة وهذا ما شرحناه في المبحث الرابع من الفصل الأول .

في هذا الإطار تستوفي البلدية رسوم ذبحية تشكل حوالي ٣% بالمئة من واردات ماليتها ، وذلك بموجب المادة ٦٤ من الفصل التاسع من القانون رقم ٨٨/٦٠^١ ، من مسلخ اللحوم التابع لها في خراج منطقة كفرجوز .

كما لجأت إلى تلزيم مواقف السيارات على جوانب الطرقات في نطاقها البلدي ، (النطاق التجاري في المدينة بشكل أدق) ، عبر استدراج عروض بموجب دفتر شروط خاص^٢ ، حددت بموجبه شروط التلزيم ، مواصفات العارضين ، كمية المواقف الملزمة ، مدة العقد^٣ ، كلفة الوقوف ، قيمة المخالفات ، ونسبة البلدية من الإيرادات ، بحيث قدر عدد مواقف السيارات بالمئة موقف ، تستوفي ما قيمته ٧٥٠ ليرة عن ساعة الوقوف الواحدة (٢٥٠ ليرة مقابل ٢٠ دقيقة ، ٥٠٠ مقابل ٤٠ دقيقة ، ٧٥٠ ليرة مقابل ٦٠ دقيقة) ، وقد رسي العرض على شركة ميد مارك ، وتعمل هذه العدادات لعشر ساعات في اليوم من الثامنة صباحاً حتى السادسة مساءً ، بحيث يصبح الوقوف خارج هذا الدوام مجانياً ، من الإثنين السبت ، مع إيقاف العدادات يوم الأحد ، أي بقيمة نظرية ١٨٠ ألف دولار سنوياً حصة البلدية منها ١٥% أي ما يقارب ٢٤ ألف دولار سنوياً ، مع العلم أن فتح الحسابات بموجب العقد يتم بوجود الشرطة البلدية ، وقد تبلغنا من البلدية أن القيمة الفعلية تتجاوز هذه القيمة النظرية باستمرار ، وذلك ناتج عن الإكتظاظ الدائم في الوسط التجاري والإداري للمدينة .

ويعمل المجلس البلدي على حل مشكلة قديمة في النبطية ، وهي الأبنية المشيدة على الاملاك البلدية العامة منذ من بعيد ، بحيث قام بوضع مخطط هندسي بالتعاون مع التنظيم المدني ، قام بخلاله بتحديد العقارات ، تمهيداً لإفرازها ، بعد إسقاطها من أملاك بلدية عامة إلى أملاك بلدية خاصة وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء ، وهذا المشروع بالإضافة إلى أنه سيحل مشكلة مزمنة ومستعصية لهذه الأبنية "المخالفة" ، ويجعل وضعها قانونياً من جهة ، وهذا يدخل في وظيفة ودور لمجلس البلدي ، ومن جهة ثانية فهو سيدخل إيراداً مالياً إلى مالية البلدية ،

^١ قانون الرسوم والعلاوات البلدية .

^٢ ملحق رقم ١٣ .

^٣ ثمانية سنوات تنتهي في العام ٢٠١٧ .

من قيمة الثمن الذي سيدفعه شاغلو هذه الأملاك (وإن كان التخمين سيكون مخفضاً مع إمكانية التقسيط أيضاً) من قيمة أملاك عامة ، تخص البلدية كانت بحكم الميثة ، وهذا المشروع هو في مراحله الأخيرة ، ويدخل ضمنه أكثر من ٧٠٠ وحدة سكنية (أي عقار) ، وهذا الإيراد سيسد ثغرة في موازنة الصندوق البلدي .

كما ويسعى المجلس البلدي دائماً لتدعيم ماليته بالهبات غير المرتبطة بأعباء ، والتبرعات ، والهبات المقدمة من مؤسسات عربية ودولية (تم إنشاء معمل معالجة النفايات الصلبة بهبة من الإتحاد الأوروبي) .

فعلى سبيل المثال ينفق المجلس البلدي أكثر من نصف موازنته ، على رواتب وأجور الموظفين والعمال في المجلس البلدي والمنشآت الملحقة به ، والشرطة البلدية ، وهذه النسبة مرشحة للزيادة مع إقرار سلسلة الرتب والرواتب ، والزيادات التي طرأت على رواتب موظفي البلدية .

كما ينفق جزء من هذه الموازنة على المساعدات الإجتماعية ، وهذه القيمة أيضاً مرشحة للزيادة مع تردي الأوضاع الإقتصادية ، وما يجري الحديث عنه من تفاقم الوضع المعيشي نتيجة لزيادة الضرائب بغض النظر عن النسب والأرقام التي يجري التداول بها .

وما يتبقى من الميزانية في الصندوق البلدي ينفق في المشاريع التي تتخذ الصفة الخدمية أكثر منها تنموية ، والتي بكل صراحة يجري التخطيط لها للمدى القصير نسبياً ، وذلك لتعدد المتطلبات والحاجات ، وكثرة الميادين التي يمكن للمجلس البلدي التحرك ضمنها والتي تدخل ضمن إختصاصه وصلاحياته .

كما تجدر الإشارة إلى أن الكم الهائل من الخدمات الملقى على كاهل البلديات ، والذي تتصدى له ويدخل في إختصاصها ، يتأتى عن غياب الوزارات الخدمية عن دورها ، وبالتأكيد لن تستطيع أي بلدية مهما كبرت مداخيلها ، القيام مقام الوزارات ، (باستثناء بعض البلديات التي تحقق واردات ضخمة كبلديات بيروت وطرابلس والغبيري) ، وهذه البلديات تشكل استثناءً بالتأكيد من ناحية القدرة المالية على الإنفاق على المشاريع الخدمية والتنموية ، إن توفرت الذهنية والإرادة للإضطلاع بمثل هذا الدور .

أما باقي البلديات ، ومنها موضوع هذه الدراسة أي بلدية النبطية فحجم الواردات وطبيعة الدور ، لا طاقة لها للقيام بمثل هذه الأعباء ، وهناك تفاوت كبير بين الطموح والرؤى وبين الإيرادات والإمكانات وواقع الإنجازات قياساً على الواقع الاجتماعي في النطاق البلدي وفي المنطقة بشكل عام .

وفي هذا المجال نرى أن ترتيب الأولويات لدى المجلس البلدي ، ينطلق من رؤية مالية ، وللمدى القصير والقصير جداً في بعض الأحيان، ليصل أحياناً إلى مستوى رد الفعل لمواجهة الإستحقاقات الطارئة ، فتنفيذ المشاريع الكبيرة ذات الكلفة العالية مالياً ، قد يحدث أضراراً جانبية لناحية كلفته بالمشروعات والخدمات التي تعتبر من الكماليات نسبياً ، ونجد أن التخطيط في هذا الصدد وإن كان جيداً ، إلا ان معظم البلديات ومنها بلدية النبطية ، دائماً ما تقع في خطأ نسبي في التقدير المالي ، وذلك بسبب عدم الإستقرار الإقتصادي ، واختلال الأسعار دوماً نتيجة الهزات السياسية والأمنية، لذلك نجد البلدية تؤجل مشروع القصر البلدي لعدم توفر المال اللازم ، رغم الحاجة الملحة لبلدية النبطية لمبنى عصري يليق بها كبلدية مركز محافظة ، ويسهل عملها ويجمع جهازها الإداري برمته في مبنى واحد ، فمبنى الشرطة البلدية يبعد حوالي سبعمئة متر عن مبنى البلدية الحالي ، في حين نجد بلديات كبلدية الطيبة وبلدية ميس الجبل ، تملك قصراً بلدياً حديثاً وكبيراً بمواصفات فنية وهندسية مميزة .

في النهاية يمكننا الإستنتاج ، بأن الرقابة الإدارية والمالية في بلدية النبطية من الناحية الواقعية ، إن أخذناها نموذجاً لتقييم الرقابة الإدارية على البلديات في لبنان ، تقودنا للقول بأن هناك العديد من الأجهزة والجهات الرقابية ، التي وضعها ونص عليها القانون اللبناني ، تبقى بعيدة من الناحية العملية عن دورها وتأثيرها ، والبعض الآخر يتعدى دوره ليقبض على صلاحيات لم يجعلها القانون من اختصاصه ، فمثلاً ماهو دور التفتيش المركزي كجهاز رقابي في بلدية كبرى كبلدية النبطية ؟ سؤال لم نحصل على إجابته ، ماهو دور مجلس شورى الدولة ؟ سبق وذكرنا أن الطريق بينه وبين البلديات يمر بوزارة الداخلية ، وهي تحدد الوصول إليه من عدمه ، تارة بالقانون وتارة بالأمر الواقع ، ما هو دور الموجه البلدي ؟ هناك في الجهاز الإداري من لم يسمع بهذه التسمية ، ماهو دور الهيئة التأديبية الخاصة وهل أحيل عليها أحد أعضاء أو رؤساء المجالس البلدية ؟ ما هو دور لجان الاعتراض على الرسوم البلدية وهل تعمل فعلاً ؟ ماهي صلاحيات المديرية العامة للتنظيم المدني وصلاحيات البلدية في الترخيص بالبناء ، وما هي حدود رقابة هذه المديرية في التنظيم المدني وما هو دور البلدية ؟ عملياً لادور للبلدية في تراخيص البناء رغم أن توقيع

الرخصة هو من صلاحية السلطة التنفيذية للمجلس البلدي ، وعدم توقيعها يجعلها غير قابلة للتنفيذ ، إلا أننا في هذا المجال أيضاً يجب ان نلاحظ أن سلطة المحافظ في هذا الخصوص تغطي على اختصاص رئيس البلدية ، كما ان المخططات في غالب الأحوال تسقط من التنظيم المدني على البلديات التي لا تملك لصلاحية ولا إمكانية للإعتراض من الناحية العملية ، ومن نافل القول أن لا دور رقابي للقائم مقام على بلدية مركز المحافظة ، ويقتصر دور مجلس الخدمة المدنية على إجراء مباريات التوظيف لبعض الموظفين الإداريين والشرطة البلدية ، وهو دور موسمي وضيئيل ، خاصة أن مجلس الخدمة لا يخضع له جميع البلديات لناحية التوظيف .

من ناحية الرقابة الداخلية أو الرئاسية التسلسلية ، لمسنا جدية في التعاطي ، وعدم تساهل في تطبيق القانون ، إن لناحية تواجد الرئيس يومياً في البلدية (والذي لا يتغيب إلا نادراً) وغالبية أعضاء المجلس في البلدية ، أو لناحية ضبط دوام الموظفين الإلكتروني ، أو لناحية عدم السماح بوجود معقبي معاملات، وعدم السماح بتقاضي مبالغ غير مستحقة بمسمياتها المختلفة (رشى ، هدايا ، إكراميات) ، والاجتماعات الأسبوعية للهيكل الإداري ، ووجود بعض الكفاءات التي تساعد في ضبط ورسم حدود كل قسم ، ومراعاة التسلسل الإداري بطريقة واضحة ، ما ينعكس على الإنتاجية الإدارية في المجلس البلدي ، كذلك وجود ترابط وثيق ويومي، بين المنشآت التابعة للبلدية والمجلس البلدي بسلطته التقريرية والتنفيذية وجهازه الإداري .

إن تعدد الأجهزة الرقابية التي تمارس رقابة على البلديات ، قد تعيق عمل البلدية ، لذلك نجد بعض البلديات تتحايل على القانون في تنفيذ بعض المشاريع (عبر التجزئة مثلاً) لجعل المشروع ضمن سقف المجلس البلدي المالي ، أو تلجأ للتنفيذ بمسميات مختلفة هرباً من الروتين الإداري أحياناً ، وقد ذكرنا أن تحديد سقف الإنفاق لمجلس بلدي كمجلس بلدية النبطية بعشرين مليون ليرة ، يجعل معظم المشاريع إن لم نقل جميعها تحت رقابة وتصديق المحافظ ، وهذا يجعل المجلس البلدي ضعيفاً بمواجهة سلطة الرقابة ، ويجعل هذه الأخيرة من جهة أخرى تتعدى صلاحياتها إلى نطاقات خارج سلطتها .

*الباب الثاني : الرقابة الادارية والمالية على أشخاص وأعمال البلدية .

مقدمة :

حاول العديد من فقهاء القانون الإداري تحديد مفهوم الرقابة الإدارية ، فتعددت التعاريف واختلفت المضامين ، وجاءت التعاريف متباينة ولم يسلم منها تعريف واحد من الإنتقاد ، نظراً لاتساع مدلول الرقابة الإدارية ، ولتعدد الجهات التي تمارسها ويمكن رد النقص في هذه التعاريف إلى :

١ - إما لأنها لم تبين بشكل واضح الجهة التي تصدر عنها الرقابة ، وإن كانت قد حددت الجهات المشمولة بها ، كما أنها لم تبين الصفة الأساسية فيها وهو إنها إستثنائية لا تقوم إلا بنص قانوني .

٢ - وإما لأنها لم تبين طرفي الرقابة الإدارية بشكل واضح ، والوسائل اللازمة لاستعمال هذه الرقابة ، ولم تفصح عن نوعية الشخصية المعنوية المشمولة بها .

٣ - وإما لإهمالها الإشارة إلى رقابة المشروعية ، إذ لا تكفي الإشارة إلى حماية المصلحة العامة ، بالإضافة لحصص الرقابة بالدولة مع أنها قد تصدر عن هيئات لامركزية عليا على هيئات لامركزية أدنى ، كرقابة البلديات على المؤسسات العامة التابعة لها .

٤ - إما لتوجيه الرقابة على أعمال وأعضاء الهيئات اللامركزية ، واستثناء التنفيذ من هذه الرقابة .

وإذا أردنا استخلاص تعريف من مجمل ما قيل في الرقابة الإدارية ، يمكننا القول أن "الرقابة الإدارية عملية مستمرة تهدف للتأكد من قانونية نشاط الإدارة ومدى مطابقتها للغاية المرسومة ، في حدود الوقت المعين ، والتكاليف المقررة ، والنتيجة المرجوة ضمن مبررات وجود الإدارة أي الصالح العام ، كل ذلك بحدود النص القانوني دون التوسع في التفسير" .

الفصل الأول : تمييز الرقابة الإدارية على البلديات عن سواها .

سنعالج في هذا الفصل مبحثين هما :

١ - المبحث الاول : مقارنة بين الرقابة الإدارية والوصاية في القانون المدني .

٢- المبحث الثاني : الرقابة الرئاسية (مقارنة بين النظامين المركزي واللامركزي) .

المبحث الاول : مقارنة بين الرقابة الإدارية والوصاية في القانون المدني .

كان فقهاء القانون المدني في فرنسا قديماً يقولون بأن للأشخاص اللامركزيين ، وضِعاً يماثل وضع القاضي في ظل القانون الخاص ، وكان القضاء الفرنسي يطبق على البلدية القواعد المتعلقة بناقص الأهلية ، ويرجع هذا المفهوم إلى لعام ١٢٨٣ في فرنسا حينما قيل بالتقريب بين المدن المختلفة ووضع ناقصي الأهلية ، تبريراً لإشراف الملوك على البلديات^١ .

وقد درج الفقه والقضاء الإداري على إطلاق تعبير " الوصاية الإدارية " ، على مجموع السلطات المحددة التي تمارسها الدولة بقصد الرقابة على الهيئات اللامركزية (الإقليمية والمرفقية) ، بالرغم من النقد الكبير الذي طال هذا التعبير .

وقد انقسم الفقه الإداري حول هذا التعبير ، فمنهم من طالب باستبعاده مطلقاً ومنهم من اقترح استبدال عبارة " الوصاية " بكلمة " الرقابة " ، أو استعمال تعبير " الهيمنة الرقابية " ، أو " الرقابة الإدارية اللامركزية " ، ومنهم من قال بالإبقاء على تعبير الوصاية الإدارية رغم نقده ، نظراً لشيوعه وكونه تعبيراً وجيزاً ومألوفاً^٢ ، والواقع أن استعمال عبارة الرقابة هو الأقرب لواقع الحال ، فالإختلاف إذن جوهرى بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية^٣ .

إلا أنه من المسلم به أن الإختلاف واضح بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية في القانون الخاص ، من حيث

الطبيعة والوسيلة والغاية .

^١ د بكري القباني، الرقابة الإدارية ، مطبعة دار التأليف ، القاهرة ص ٨٠ .

^٢ بكري القباني ، المرجع السابق ص ٨٤ .

^٣ محمود عبد المجيد المغربي ، المدخل إلى القانون الإداري الخاص الجزء الأول ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، سنة ١٩٩٤ ، ص ١٤٠ وما يليها .

فمن حيث الطبيعة تمارس الوصاية على ناقص الأهلية كونه ينقصه " أهلية الإدارة " ، وذلك بالقيام مقامه حفاظاً على حقوقه ومصالحته الخاصة ، وهذا لا يصح في حالة البلديات ، فهي أشخاص معنوية مكتملة العناصر والمقومات لناحية الإستقلال المالي والإداري وحق إدارة نفسها بنفسها^١ ، وبالتالي لها أهلية الأداء ومباشرة التصرفات القانونية وتحقيق مصالحها ، كما أن الرقابة عليها لا تكون بالقيام مقامها ، إذ أن عمل الجهة القائمة بها يأتي عادة بعد مباشرة البلدية بالعمل ابتداءً ، وتأتي الرقابة بعد ذلك إجمالاً ، كما أن الوصاية في القانون المدني تكون فقط على الأشخاص الطبيعيين ، بينما الرقابة في النظام اللامركزي لا يمكن أن تكون إلا على أشخاص معنويين .

ومن حيث الوسيلة فإن الوصاية تتم عن طريق الحلول محل القاصر حصراً ، في حين أن الرقابة تتخذ أشكالاً مختلفة ، منها التصديق أو الإجراء أو حتى الرفض ، ولا يكون الحلول إلا في حالات ضيقة محددة في القانون ، وهذا الحلول منتقد بشكل كبير من قبل الفقه الإداري ، بالإضافة لامتداد هذه الرقابة ، لتطال أعضاء الهيئة اللامركزية ، وتنفيذ الأعمال .

ويظهر التباين من ناحية الهدف ، ففي حين تهدف الوصاية على القاصر إلى حماية مصالحته وحده ، تهدف الرقابة الإدارية على البلديات إلى تحقيق المصلحة العامة ، وعدم مخالفة القانون أو الإنحراف عن الغاية من إنشاء البلديات وهي التنمية المحلية ضمن الخطة العامة المنتهجة من قبل السلطة المركزية .

وعلى الرغم من ذلك فإن عبارة "سلطة الوصاية" لا تزال متداولة في أوساط العاملين في الهيئات اللامركزية ، وفي نصوص قانونية قديمة ونافذة^٢ ، إلا أن النصوص التشريعية استبدلتها بعبارة "الرقابة" ، وهكذا فعل قانون البلديات الحالي الذي استعمل عبارة "الرقابة الإدارية" ، وكذلك حرصت الدساتير الفرنسية الأخيرة على استعمال عبارة الرقابة بدل الوصاية ، بالرغم من تمسك الفقه الإداري بلفظة "الوصاية الإدارية" ، للتعبير عن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات^٣ .

^١ فوزي حبيش ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، دار النهضة العربية / بيروت ، سنة ١٩٩١ ص ١٠٦ .

^٢ مثال ذلك المرسوم ٧٢/٤٥١٧ النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان .

^٣ جوزيف كرم ، آلية الرقابة على البلديات ، الحياة النيابية ، سنة ١٩٩٤ ، المجلد ١١ ، ص ٤١ .

- حدد الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ معنى الرقابة الإدارية التي يقصدها ، فاستبدلت المادة ٨٨ منه عبارة "رقابة إدارية" " controle administratif محل عبارة وصاية إدارية " tutuelle administrative وجاء دستور ١٩٥٨ يؤكد الإتجاه الذي سار عليه دستور عام ١٩٤٦ .

وعليه فالجدل القائم حول تعبير الوصاية أو الرقابة نجده في غير محله ، كون التطبيق يبقى العبرة في الجرح أو الميل لهذا التعبير أو ذاك ، فكلما زاد هامش استقلالية البلديات كنا في الطريق الصحيح لتطبيق الرقابة الإدارية ، وكلما جنحت السلطة المركزية نحو تضيق هذا الهامش ، إن لناحية النصوص أو لناحية التطبيق ، سلكتنا طريق الوصاية بغض النظر عن رأي الفقه بهذا التعبير .

المبحث الثاني الرقابة الرئاسية (مقارنة بين النظامين المركزي واللامركزي) .

تتميز الرقابة الإدارية على البلديات بجملة خصائص أساسية ، مستمدة من استقلال هذه البلديات رغم بعض القيود القانونية عليه ، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية التي تمارس على مرافق تابعة لسلطة الرقابة .

هذه الرقابة هي ذات جوانب متعددة ، فإما أن يمارسها موظف على موظف آخر ، داخل الهرم الإداري للشخص المعنوي الواحد ، كرقابة الوزير على المدير العام في وزارة معينة ، وإما أن يمارسها شخص معنوي على شخص معنوي آخر مستقل عنه كرقابة الدولة على البلدية ، وهاتين الرقابتين وإن كانتا تحملان الصفة الإدارية ، إلا أنهما تختلفان في كثير من التفاصيل والعناصر ، وعلى الرغم من عدم وجود معيار صريح وجازم يفصل بين هذين النوعين من الرقابة ، أو يجسد الفوارق بينهما ، إلا أن هذه الفوارق يمكن تبيانها واستشرافها ، من خلال استعراض كافة المظاهر المعتمدة لممارسة كل منهما^١ ، وفي ما يلي الفوارق بين الرقابتين :

١ - في داخل الشخص المعنوي الواحد كالدولة أو البلدية مثلاً ، تجري رقابة ذات طابع تسلسلي تعرف بالرقابة التسلسلية من رئيس على مرؤوس ، كالوزير على الجهاز الإداري في وزارته أو كرئيس البلدية على موظفيها^٢ ، وهذه الرقابة تكاد تكون عامة وشاملة ، وتخول السلطة الأعلى إبطال أو تعديل أو تبديل أو إلغاء أو تصديق قرارات السلطة الأدنى ، كما يستطيع الرئيس أن يحل أحياناً محل مرؤوسيه في أداء الأعمال مباشرة ، ولو كان ذلك بصورة إستثنائية ، طالما أن هذه الأعمال صدرت عنه عند ممارستهم وظائفهم ، وكانوا خاضعين بشأنها لمقتضى التدرج الإداري ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، كما بإمكانه فرض عقوبات مسلكية عليهم طبقاً للأنظمة المقررة

^١ تخضع الجهات المشمولة بهذين النوعين من الرقابة لوسائل رقابية مشتركة ذات تسميات موحدة ، وهو الأمر الذي دعا اندريه لوبادير إلى القول بصعوبة التفرقة بين رقابة الدولة على المرافق العامة المركزية المعروفة اصطلاحاً بالرقابة الرئاسية ، وبين رقابة الدولة على المرافق العامة اللامركزية المعروفة اصطلاحاً بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية ، وساعد على ذلك أن كلمة الرقابة تعتبر في حد ذاتها من الكلمات الغامضة التي لا تنطوي على فكرة قانونية محددة ، بالرغم من أن هذه الفكرة تمثل العنصر المشترك بين الرقابتين ، كما دعا البعض إلى القول بأن الرقابة الوصائية لا تعدو أن تكون شكلاً من أشكال الرقابة الرئاسية (د.بكري القباني ص٤ وما يليها) .

^٢ المادة ٧٧ من قانون البلديات

، والسبب في ذلك هو أن الأشخاص الخاضعين للرقابة التسلسلية هم معينون ، بحيث يعتبر التعيين من خصائص السلطة الرئاسية .

بينما في الرقابة الإدارية ، لا يحق للسلطة المركزية إلا أن توافق على عمل البلدية أو ترفضه ، أو تأذن به أو توقف تنفيذه مؤقتاً ، دون تعدي ذلك إلى تعديله أو استبداله ، والسبب في ذلك أن البلدية تعمل براءةً وبمطلق صلاحياتها المقررة لها ، فهي تمارس إختصاصاتها أولاً ، ثم يأتي دور السلطة المركزية للتصديق على مقرراتها في الحالات التي تكون فيها قراراتها خاضعة للتصديق عليها ، فالسلطة المركزية هنا لها فقط حق الموافقة الكاملة أو الرفض الكامل إذا كان العمل غير قابل للتجزئة ، وذلك لأن أعضاء البلدية منتخبون وهذه صفة جوهرية ورئيسية في تكوين البلديات ، وبالنسبة للعقوبات المسلكية فإن للتأديب أصولاً محددة ، كون العضو البلدي يتمتع بحصانة لا يجوز خرقها إلا وفقاً للقانون .

٢ - تناول الرقابة الرئاسية أعمال وقرارات المرؤوسين من ناحيتي الشرعية والملاءمة بوجه عام ، على اعتبار أن الملاءمة هي رقابة على السلطة التقديرية ، أما تقدير ملاءمة أعمال الهيئة المحلية من قبل سلطة الرقابة فهو غير جائز أصلاً ، ما لم يكن هناك نص يجيزه ، بحيث أن هذه الرقابة توجه إلى مشروعية العمل الصادر عن البلدية فهي رقابة على السلطة المقيدة^١ .

٤ - يتوجب على المرؤوسين احترام أوامر رؤسائهم ، إلا إذا كانت مخالفة للقانون بصورة واضحة وصريحة ، ما لم يكن الرئيس قد عاد وأكدها خطأً ، وهنا تترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه ، وبالتالي لا يمكنه التهرب من هذه المسؤولية^٢ .

٤ - يجري الرئيس رقابته التسلسلية بطرق مختلفة لا مثل لها في الرقابة على البلديات منها :

- الرقابة الشاملة : وهي تشمل جميع الأعمال الموكلة إلى مرؤوسيه .

- الرقابة الجزئية : وهي تستهدف قسماً معيناً من الأعمال .

^١ يوسف سعدالله الخوري ، القانون الإداري العام ، الجزء الأول طبعة ثانية ، ١٩٩٨ ص ١٢١ .
^٢ المادة ٦٧ من قانون البلديات ، والفقرة الثانية من المادة ١٤ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ (قانون الموظفين) .

– الرقابة المفاجئة: يقوم بها الرئيس يومياً وساعة يشاء ، ومن شأنها إشعار المرؤوسين بالوجود الدائم والفعال لرئيسهم ، ومساهمته معهم في تحمل المسؤوليات .

فالرقابة التي يجريها شخص معنوي على آخر تختلف عن سابقتها بكونها أقل شمولاً ، وأقل تطبيقاً وأقل صرامة ، فالدولة تمارس هذا النوع من الرقابة على البلديات ، وقد يكون لهذه البلديات أجهزة وهيئات تابعة لها أو متولدة عنها ، فيجرون عندئذ بأنفسهم الرقابة عليها ، وفق الأسس والمبادئ ذاتها المحددة قانوناً للدولة في ممارسة رقابتها أعلاه^١ ، وهذا يعني أن البلدية تتمتع بسلطة الوصاية على المؤسسة المستقلة عنها ، والمكلفة قانوناً القيام بمهمة محددة ، ولا تساءل البلدية والحالة هذه بوصفها سلطة وصاية ، إلا عند توفر شروط الخطأ الجسيم في ممارستها مهمة الرقابة^٢ .

٥ – ترتبط الرقابة الرئاسية إرتباطاً وثيقاً بطبيعة التنظيم الإداري المركزي ، ويمكن أن تراقب بذاتها السلطة الأدنى ، وتصدر إليها الأوامر والتعليمات بدون أن تحتاج إلى نصوص خاصة بذلك فهي مقررّة وفقاً للمبادئ العامة ، بمعنى انها رقابة مفترضة ، وهكذا فإن سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة طبيعية تفرضها طبيعة النظام ، فهي تستمد وجودها من فكرة السلطة الرئاسية ذاتها ، بل تعتبر في الواقع من مقوماته وأحد أهم دعائمه الأساسية بل هي جوهره .

أما الرقابة الإدارية فهي لا تتصف ، على عكس الرقابة الرئاسية ، بالإكتمال أو بالشمولية أو بالإستمرارية ، إنما تتصف بالإنحصار والجزئية والعرضية ، على أساس أنها تمارس بناءً على نص قانوني، وتعمل في حدود هذا النص ، فإذا تجاوزت هذه الحدود كان عملها باطلاً ، كذلك الأمر إذا كانت ممارستها دون نص ، وذلك على أساس أن الأصل في أعمال البلدية ، هو عدم الخضوع للرقابة الإدارية إلا بصفة إستثنائية^٣ .

٦ – يوجد أيضاً فارق جوهري آخر بين الرقابتين ، فالرقابة التي تمارس في صورة قرارات إدارية ، تخضع لمختلف طرق الطعن المطبقة بالنسبة لسائر القرارات الإدارية ، أي يتبع بشأنها إما طرق التظلم منها بالطرق الإدارية ، أو عن

^١ لبلدية بيروت ، بموجب المرسوم رقم ١٩٦٣/١١٩٨٥ ، حق مراقبة حسن تنفيذ المهام الموكولة إلى مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت وفقاً للقوانين والأنظمة .

^٢ ش.ل.رقم ١١٥ تاريخ ٨٥/٢/٢١م.ق.إ.عدد ٢ سنة ١٩٨٦ ص ٩٢ .

^٣ الخوري ، القانون الإداري العام ، ج ١ ص ١١١ وما يليها .

طريق الطعن بها بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية ، في حين أنه على المرؤوس أن يخضع لقرارات رئيسه ، ولا يجوز له أن يطعن في القرارات التي تصدر عنه^١.

٧- الرقابة الرئاسية هي رقابة داخلية تمارس ضمن الجهاز الإداري ذاته من رئيس على مرؤوس ، نظراً لوحدة جهة الرقابة والجهة المشمولة بها ، مما يجعلها بالتالي من قبيل الرقابة الذاتية ، وذلك على عكس الرقابة الإدارية التي هي رقابة خارجية إجمالاً ، على أساس استقلال البلدية عن الجهات التي تمارس الرقابة عليها .

٨- التصديق على أعمال المرؤوس من جانب الرئيس الإداري الأعلى يقيد هذا المرؤوس بالأعمال المصدقة ، ولا يجوز له عدم تنفيذها ، في حين أن التصديق على أعمال البلدية لا يلزمها بالتنفيذ ، إذ أنه يستهدف التسليم بمطابقة القرار ، ومطابقة تنفيذه للمشروعية والمصلحة العامة .

يتضح مما تقدم أن سلطة الإدارة في مراقبة أعمالها التي تتمثل في سحب التصرف ، أو إلغائه ، أو تعديله جزئياً ، أو تعديل آثاره كلها أو بعضها ، أو حلول الرئيس محل المرؤوس في القيام بالعمل في بدايته... هذه السلطة إنما تمارس في نطاق الإدارة المركزية .

أما بالنسبة لعلاقة هذه الإدارة بالبلدية ، فإن الرقابة المقررة في هذه الحالة لها مضمون آخر يجعلها ضيقة النطاق ، ضعيفة الأثر ، وليس لها شمول واتساع دائرة الرقابة الرئاسية^٢.

الفصل الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية ، نطاقها ومداهها ودور رئيس البلدية في تفعيلها.

^١ المغربي ، ج ١ ص ٤٢ و ٢١٣ وما يليها .

^٢ محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني سنة ١٩٦٧/١٩٦٨ ، دار النهضة العربية ، ص ١٣٤ وما يليها .

سنعالج في هذا الفصل أربعة مباحث :

المبحث الأول : صور الرقابة الإدارية .

المبحث الثاني: مميزات الرقابة الإدارية .

المبحث الثالث : حدود ومصادر الرقابة الإدارية .

المبحث الرابع : دور رئيس البلدية في عملية الرقابة .

المبحث الاول : صور الرقابة الإدارية .

تختلف صور الرقابة الإدارية باختلاف الأسلوب الذي يقرره المشرع لتحقيق إشرافه على البلدية ، ويمكن تقسيم صور الرقابة التي تمارس على البلديات على الشكل التالي :

الفقرة الأولى : الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة :

تعني الرقابة السابقة *le controle a priorie* بأنها نوع من المشاركة الفعلية السابقة في أعمال البلدية ، من قبل السلطة المختصة ، كرقابة المراقب العام ورقابة ديوان المحاسبة في البلديات الخاضعة لها ، وهي رقابة مالية سابقة على تنفيذ القرارات التي تتخذها البلدية^١ .

وهذا النوع من الرقابة ينصب غالباً على الملاءمة *opportunité* ، لذا ينتقد بعض الفقهاء هذه الرقابة لأنه برأيهم يهدر استقلالية العمل البلدي ، وقد وصل بعض الفقهاء إلى القول أن الرقابة السابقة تमित في النفس الإحساس بالمسؤولية ، وطالبوا بإحلال المسؤولية الفردية للأشخاص الذين يشغلون وظائف الإدارة بدلاً منها ، وقد هاجم هذه الرقابة بعض البرلمانيون في فرنسا ، بمناسبة صدور قرارات منحت مندوبي الحكومة ورؤساء هيئات

^١ نظم هذه الرقابة الباب الثالث من المرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية ، كذلك المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٢/٩/١٦ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة .

الرقابة سلطة وصاية تسمح لهم بالإعتراض على المؤقت veto suspensif على كل قرار بلدي باسم " المنفعة العامة ولأسباب مالية " ، وقد أدت هذه الإنتقادات لإلغاء هذه القرارات ^١.

أما الرقابة اللاحقة controle a posteriorie ، فتهدف إلى التأكد من أن البلدية لم تخرج في نشاطها عن الإطار المحدد لها في القانون ، وهي تأتي بصورة لاحقة لفحص أمور تمت ووقعت فعلاً ، من أجل تقييمها وتصحيح أخطاءها حال كانت موجودة ، واقتراح الحلول المناسبة لذلك .

تجدر الإشارة إلى أن غالبية الرقابات التي تمارس على البلديات ، تتم بصورة لاحقة لقرارات وأعمال البلديات ، وتنصب عليها ، وتكون سابقة لتنفيذ الأعمال التي أخضعها القانون لسلطة التصديق من قبل الجهات الرقابية .

الفقرة الثانية : الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية :

تباشر الرقابة الداخلية controle interne عن قرب أي من داخل البلدية ، وتمكن القائمين بها من التعرف على الأخطاء والثغرات الحاصلة وأحياناً قبل حصولها ، وتهدف إلى الإطلاع على أوضاع البلدية وما يجري في داخلها ، وعلى المستندات والوثائق التي يستلزم عمل المراقب العام مثلاً ضرورة الإطلاع عليها ، دون حاجة إلى موافقة مسبقة من أحد ^٢.

والمثال على الرقابة الداخلية ما نصت عليه المادة ٣٥ من قانون البلديات ، والتي أعطت للمحافظ والقائم مقام ، الحق بحضور جلسات المجلس البلدي إذا طلبا ذلك ، للإطلاع على أوضاع أو مواضيع معينة مهمة تجري في البلدية .

وكذلك رقابة مدقق الحسابات بغية التحقق من مخالفات هامة ، ألحقها رئيس البلدية أو المجلس البلدي بأموال البلدية كونها أموال عمومية ^٣.

^١ المغربي ، المدخل إلى القانون الإداري الخاص ، ج١ ص١٤٣ الحاشية .
^٢ المادة ١٠٨ من قانون أصول المحاسبة لدى البلديات (المرسوم رقم ٥٥٩٥/٨٢) .
^٣ عندما تتحقق وزارة الداخلية من وجود مخالفات مهمة تلحق ضرراً بالأموال العامة البلدية ، تكلف تحت إشرافها مدققاً للحسابات يتولى التدقيق بالأوضاع المالية للبلدية (المادة ١١٢ من المرسوم ٥٥٩٥/٨٢) .

وقد دلت التجربة أن هؤلاء المراقبين يبقون غرباء عن البلدية ، كونهم خاضعين للجهات الوزارية التي يمثلونها ويتقيدون بتعليماتها ، أكثر مما يتقيدون ويراعون مصلحة البلدية التي يدققون حساباتها .

أما الرقابة الخارجية *controle externe* فتباشر من خارج البلدية ، وتتم بعيداً عن الجهاز الذي يدير البلدية وعن التدخل مباشرة في شؤونها ، بصورة تحفظ استقلالها وحريتها في التصرف والعمل ، وفقاً للغايات والأهداف المحددة لها في القانون .

فالرقابة الخارجية تعمل وفقاً لمبدأ التوازن بين استقلال البلدية من جهة ، وبين تبعيتها للدولة بالشخصية المعنوية المعطاة لها من جهة أخرى ، ويترتب على ذلك أن وسائلها تكون بالضرورة أخف من وسائل الرقابة الرئاسية ، نظراً لاستقلال الجهة الخاضعة لها وقيامها بالتالي على سبيل الإستثناء^١ .

وهذه الرقابة الخارجية تمارس من قبل وزير الداخلية ، والمحافظ ، والقائمقام ، والموجه البلدي ، ومجلس الخدمة المدنية ، والتفتيش المركزي ، ووزارة العدل ، والهيئة التأديبية الخاصة ، ولجنة الاعتراض على الرسوم البلدية ...

الفقرة الثالثة : الرقابة المؤقتة والرقابة الدائمة :

تظهر الرقابة المؤقتة أو العارضة *controle episodique* ، عندما يكون رأي سلطة الرقابة سابقاً لوضع القرار البلدي موضع التنفيذ ، وهذا الرأي يكون بالموافقة أو بالرفض^٢ ، وقد يكون الغرض منه التحقق من صحة عمل معين ، أما الرقابة الدائمة *controle permanent* ، فيباشرها الجهاز المختص بالرقابة بصورة دائمة على أعمال البلدية ، ضمن النطاق وفي الأحوال والمواضيع التي يحددها قانون البلديات ، وهي تأخذ إما صورة الرقابة اللاحقة بالتصديق على قرارات المجلس البلدي ، (المواد ٦٠ و ٦١ و ٦٢ من قانون البلديات) ، وإما صورة استعمال سلطة الاعتراض على تلك القرارات ، كما هي حال المراقب العام عندما يمتنع عن التأشير على نفقة مجازة من المجلس البلدي ، والتي تكون خاضعة لسلطة الرقابة الإدارية^٣ .

الفقرة الرابعة : الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية :

^١ بكري القباني ، الرقابة الإدارية ، ص ١٢٠ .
^٢ يجب تعيين جهاز خاص في البلدية عندما تتولى تنفيذ الأشغال بالأمانة ، مهمته مراقبة تنفيذ هذه الأشغال بالأمانة (المادة ٧٥ من المرسوم رقم ٥٥٩٥/٨٢) .
^٣ المادة ١٠٥ وما يليها من المرسوم ٥٥٩٥ .

تستطيع الجهات الرقابية المختصة ، مراقبة **التصرفات الإيجابية** الصادرة عن البلدية ، ويكون ذلك بفضل تمتعها بإعطاء الإذن عندما يكون ذلك ضرورياً قبل مباشرة التصرف ، أو بسلطة التصديق أو عدم التصديق على الأعمال التي تصدر عنها ، ويكون بعد التصرف بطبيعة الحال أو بإيقاف الأعمال المعروضة عليها .

أما الرقابة السلبية ، فتكون عندما تمتنع البلدية عن القيام بأعمال كان من الواجب عليها القيام بها قانوناً ، وهذا الموقف السلبي من شأنه أن يعرض البلدية للضرر ويضعف الثقة بها ، ويحرفها عن أحد أهم الأهداف التي أنشأت من أجلها البلديات والهيئات المحلية وهو الخدمة العامة المحلية ، هنا ورغبة منها في تحقيق إستمرارية المرفق العام ، ورغبة منها أيضاً في حماية الحقوق المتعلقة بالبلديات ، تقوم السلطة المركزية بالحلول محل البلدية للقيام بالعمل المطلوب منها ، وهذا ما يسمى بسلطة الحلول 'substitution d action'، وهذه السلطة هي إستثنائية ومقيدة ، وليست مطلقة لأن من شأن إطلاقها هدر استقلال البلديات ، وضياع الفائدة من تطبيق النظام المركزي وهدم لأهم أركانه .

الفقرة الخامسة : الرقابة على الأعمال والرقابة على الأشخاص :

الرقابة على الأعمال هي التي تمارس على القرارات الصادرة عن البلدية ، ولقد نصت المادة ٥٤ من قانون البلديات على أن قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها ، باستثناء القرارات التي أخضعها هذا المرسوم الإشتراعي صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية ، بحيث تصبح نافذة من تاريخ تصديقها .

وهدف هذه الرقابة هو التأكد بالدرجة الأولى ، من انطباق مختلف الأعمال التي تقوم بها البلدية على القوانين المرعية ، وضمن الأهداف والغايات المنوطة بها ، لا سيما في الحقل المالي ، للتحقق من أن النفقات تتم وفق البنود المخصصة لها في إعتمادات الموازنة .

أما الرقابة على الأشخاص ، فتعطي للسلطة المختصة الحق في عزلهم أو كف أيديهم مؤقتاً أو نهائياً ، أو تأديبهم ، أو إقالتهم ، أو رفع الحصانة عنهم لملاحقتهم أمام القضاء .

^١ المادة ١٣٥ من قانون البلديات .

ومن الناحية العملية للرقابة على الأعمال والأشخاص من خلال الوضع الراهن لهذه الرقابة ، يثور التساؤل عن الإستقلال الممنوح للبلديات هل هو حقيقة ملموسة ؟ أم إنه مجرد واجهة أو مظهر شكلي لمراعاة شكليات اللامركزية الإدارية .

الفقرة السادسة : الرقابة الذاتية والرقابة التسلسلية :

تعتبر الرقابة الذاتية جزء من الرقابة الداخلية ، تتم ممارستها بواسطة أجهزة تابعة للإدارة التي تجري عليها هذه الرقابة ، وذلك في أثناء تنفيذ أعمالها أو بعد التنفيذ ، للتأكد من انطباق تلك الأعمال على النصوص القانونية ، ومن أنها اتخذت ضمن الصلاحية وفي الحدود التي أجازها القانون ، ولا مؤاخذاة أو عقوبات على أخطاء يتم اكتشافها ، بل إن المراقبة والتدقيق يكونان عاملاً إدارياً لتصحيح الخطأ المرتكب ، وتصويب الأمور ، وهذه الرقابة تكون إما عفوية وإما تظلمية ، فالأولى تمارسها البلدية من تلقاء نفسها ، أما الثانية فتمارس بناءً لتظلم أو شكوى أو مراجعة إستراتيجية أو تسلسلية من ذوي المصلحة .

وتكون الرقابة الذاتية على الشكل التالي :

أ - رقابة المجلس البلدي على الرئيس من خلال **الإجتماعات الدورية** ، أو من خلال **التقرير السنوي** الذي يجب على المجلس وضعه وإبلاغه من سلطات الرقابة¹ .

ب - رقابة شعبية تتمثل بالانتخاب ، وبالرقابة الدائمة على أعمال المجلس البلدي الذي يوفره صغر حجم البلدية ، وقرب هيئتها المنتخبة من الشعب ، وجعل إجتماعات المجلس البلدي علنية وليست سرية ، وهذه الرقابة معدومة في ظل القانون الحالي ، ويرى البعض أن دخول اللوائح السياسية على خط الإنتخابات البلدية ، يجعل تأثير مثل هذه الرقابة معدوم .

أما **الرقابة التسلسلية** فهي على نوعين : رقابة تمارس داخل البلدية من الرئيس على المرؤوس ، ضمن هيكلية البلدية ذاتها ، ورقابة تسلسلية مصدرها خارجي ، وهي معدومة في البلديات في لبنان في ظل القانون الحالي ، وقد حاول بعض الفقه اقتراح حل يقضي بأن تتولى الإدارة مراقبة نفسها بنفسها ، أي أن تلتزم حدود القانون تلقائياً دون

¹ المادة ٥٢ من قانون البلديات .

تدخل خارجي ، إلا أن هذا الإقتراح يطلق يد البلدية ويجعل عملها متفلاً من أي رقيب أو ضابطة ، لذلك لا بد من وجود رقابة خارجية ولكن في حدود القانون وبالتفسير الحرفي لنصوصه .

الفقرة السابعة : الرقابة القانونية والرقابة الإستنساوية^١ :

يتميز قانون البلديات اللبناني بأنه يمزج ما بين :

الرقابة القانونية التي تكون فيها السلطة الإدارية المعنية ، ملزمة بقياس القرارات التي تجري الرقابة عليها ، على معايير موضوعية تتضمنها القوانين والأنظمة ، وبين الرقابة الإستنساوية التي لا تستند فيها السلطة الإدارية المعنية إلى معيار ، سوى ماتراه إستنساوياً ملائماً أم لا ، في القرار المعروض على رقابتها .

ومن المؤكد أن الرقابة القانونية هي التي تسمح بتوفر وتحقيق اللامركزية الموسعة ، ومستوى التدخل الأقل للسلطة المركزية ، مع الحفاظ على مبدأ سيادة القانون الذي يوفره الإحتكام إلى المعايير الموضوعية ، وهذا ما اعتمده القانون الفرنسي في تعديله الأخير ، والذي حصر تدخل سلطات الرقابة الإدارية بإحالة القرارات ، التي يشكون في مخالفتها القوانين والأنظمة ، إلى المحكمة الإدارية ، والتي يعود إليها وحدها الفص بمدى قانونية التدبير البلدي .

إلا أن هذا التدبير يصطدم في لبنان بقلة عدد القضاة في القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة ، مع الإشارة إلى إمكانية التدرج نحو اعتماد مثل هذا النظام.

^١ من محاضرة الأستاذ غسان مخيبر في المركز الثقافي الفرنسي في بيروت بتاريخ ١٢/١٠/٩٩ بعنوان البلديات والسلطة المركزية .

المبحث الثاني: مميزات الرقابة الإدارية .

الفقرة الأولى: منطلقات الرقابة الإدارية :

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي الإداري على إستقلال الهيئات اللامركزية (الإقليمية والمرفقية) عن السلطة المركزية ، مع خضوع الهيئات المذكورة للرقابة الإدارية من جانب هذه السلطة ، وهو الأمر الذي يوجب التلازم الحكمي والحتمي بين اللامركزية والرقابة عليها ، *la decentralisation ne va pas sans tutelle ,ni la tutelle sans desentralisation* ، كما يوجب أن يكون استقلال التنظيم الإداري اللامركزي نسبياً ، على النحو الذي تتمكن معه السلطة المركزية من مراقبة مدى احترام القانون في مجال أعمال الهيئات المذكورة ^١.

لذلك فإن الإستقلالية المقننة للهيئات المحلية ، لا تعني إطلاقاً انفصال هذه الهيئات عن السلطة المركزية ، بل تبقى جزءاً منها وامتداداً لها ، وتبقى خاضعة لرقابتها وتوجيهاتها في حدود القانون الذي ينظم هذه العلاقة ، غير أنه لتحقيق أهداف اللامركزية الإدارية ، ينبغي أن لا تكون هذه الرقابة صارمة وضيقة ^٢.

أي أن تنصب هذه الرقابة على الشرعية ولا تتعداها للملاءمة ، خاصة عند عدم اقتران النص القانوني الناظم لعمل معين من أعمال البلدية ، برقابة معينة كالتصديق من قبل سلطة رقابية معينة .

والرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات هي رقابة إدارية ، كون الأعمال الرقابية تصدر عن جهة إدارية وتتم بموجب قرارات إدارية ، هذا بالإضافة لكونها تتم بعد حصول العمل الذي يبررها بصورة تلقائية ، (قرار خاضع للتصديق - مخالفة ...) ، وإن كانت تتم أحياناً بناءً على طلب ذوي الشأن ، وهي رقابة خارجية في غالبيتها ، على أساس استقلال البلدية عن الجهة التي تمارس الرقابة عليها .

والرقابة هذه هي أيضاً رقابة إستثنائية ، تتصف بالإنحصار والجزئية والعرضية ، ويرجع ذلك إلى أن البلديات تتمتع بالحرية والإستقلال بالنسبة للسلطة المركزية ، وما من شك بأن هذه الهيئات لا تستطيع الإحتفاظ بهذا الإستقلال بوجود رقابة عليها ، إلا إذا حدد القانون حالات مباشرة هذه الرقابة بصورة دقيقة وضيقة وواضحة .

^١ بكري القباني ، الرقابة الإدارية ، ص ١٠٤ وما يليها (إن الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية تتجاوران وتتكاملان *se touchent et se complètent l.un et.l.autre*)
^٢ الخوري ، القانون الإداري العام ، ج ١ ص ٩٦ .

ويترتب على ذلك أن يتم تفسير النصوص القانونية ذات الصلة بالرقابة الإدارية على البلديات ، تفسيراً ضيقاً ، واحتراماً للإستقلال المذكور جاءت هذه النصوص متعلقة بأمور شكلية أو موضوعية ، ويترتب على هذه الإستقلالية أيضاً عدم جواز التنازل من قبل البلدية ولو جزئياً عن حريتها المقررة قانوناً لأي جهة رقابية ، على أساس أنه لا يجوز ممارسة رقابة إدارية إلا إستناداً إلى نصوص صريحة صادرة عن المشرع ، الذي يختص وحده بتقييد حرية الأشخاص اللامركزيين^١ .

الفقرة الثانية : دوافع اللجوء إلى الرقابة الإدارية :

تكمن الرقابة الإدارية في مجموعة الوسائل التي تمتلكها السلطة المركزية ، وتعتمدها لتتمكن من مباشرة الإشراف على البلديات ، بغية التحقق من أن عملها يسير مع الأهداف المنوطة بها وفقاً للسياسة العامة للدولة ، يقول الفقيه delion : " الوصاية هي طريقة تلزم الهيئات اللامركزية على احترام الإطار القانوني ، الذي ينبغي أن يكون للمرافق العامة ، وضرورة توفر وحدة الإدارة العامة ، كما ترمي بوسائل قانونية محددة لمراقبة الأعمال والأشخاص الذين يعملون في هذه المرافق بغرض حماية المنفعة العامة^٢ .

ومن مبررات الرقابة الإدارية ، وجود مصلحة مباشرة للدولة في ممارسة هذه الرقابة على البلديات ، من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية ، كون اعتماد اللامركزية الإقليمية ، وقيام أشخاص لامركزيين إقليميين متعددين إلى جانب الدولة المركزية ، يهدد وحدة الدولة ، مما يستوجب من الناحية السياسية بالدرجة الأولى ، وجود رقابة إدارية من جانب الدولة على البلديات لضمان حماية الوحدة الوطنية ، في مواجهة أية محاولة لتحويل هذه البلديات إلى وحدات سياسية فدرالية^٣ .

بالإضافة إلى أن للدولة مصلحة إدارية مباشرة بالرقابة على البلديات ، نظراً لميل القائمين عليها إلى إثثار المصالح المحلية على المصالح الوطنية العليا ، مما قد يعرض هذه الأخيرة للخطر و كذلك هناك مصلحة أكيدة للدولة بوجود رقابة مالية على البلديات ، بشأن جباية الضرائب والرسوم المحلية ، بسبب الصلة الوثيقة بين هذه الجباية وبين جباية الضرائب والرسوم المفروضة مباشرة من الدولة المركزية ، بموجب القوانين النافذة ، بالإضافة لما يمكن

^١ بكري القباني , المرجع السابق ، ص ١١٨ وما يليها .
^٢ المغربي , المدخل إلى القانون الإداري الخاص , ص ١٤٠ .
^٣ بكري القباني , المرجع السابق ، ص ١٠٦ وما يليها .

أن يقدم للبلديات من هبات ووصايا ، وما قد يتأتى عن حبس المال من ضرر ، أو ارتباط تلك الهبات والوصايا بأعباء معينة ، فحبس المال وعدم التصرف به من قبل البلديات وعدم دخولها في نطاق التبادل الإقتصادي ، يترتب عليه في النهاية حرمان خزينة الدولة من ضرائب ورسوم ، تنشأ عن الدورة الإقتصادية لهذا المال ، بالإضافة إلى خطر نشوء نفوذ إقتصادي وسياسي لهؤلاء الأشخاص اللامركزيين ومن يمثلهم.

ومما لا شك فيه أن للدولة مصلحة في وجود رقابة تستهدف ضمان حسن سير إدارة البلديات ، وضمان وحدة الإتجاه الإداري فيها ، خاصة وأن أعضاء هذه الهيئات يستلهمون وجهات نظر متباعدة ، كون إنتخابهم يتأثر بالإعتبارات السياسية والعائلية ومؤثرات أخرى ، ما قد ينتج في كثير من الأحيان أعضاء بلديين يفتقرون إلى الخبرة الإدارية والكفاءة الفنية .

كما تستهدف الرقابة الإدارية رعاية مصلحة البلدية في مواجهة ممثليها ، وذلك في حال إهمالهم أو عجزهم عن حماية أموالها ومصالحها ، أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوها وفقاً لما يقرره القانون ، أو ارتكابهم تجاوزات خطيرة تهدد تلك المصالح ، أو التمييز اللامنطقي في محاباة جزء من المواطنين نتيجة الإعتبارات السياسية والحزبية والشخصية ، ما يعتبر تعسفاً واستبداداً من قبل ممثلي هذه البلديات .

أضف إلى ذلك اتساع نشاط البلديات وتنوع أعمالها ، بحيث يشمل كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي ، جعل مراقبتها من قبل السلطة المركزية حتمية لا بد منها لتسير الأعمال وفق الخطة الموضوعة لها.

وإن تمتع البلدية بإمتميازات السلطة العامة ، عن طريق إصدار قرارات منفردة نافذة يلتزم بها الأفراد ، أو إجراء عقود منطوية على بنود خارقة ، وغير ذلك من إمتميازات السلطة العامة ، قد يؤدي لإساءة استعمال السلطة من قبل البلدية ، ما يؤدي لإلحاق الضرر بحقوق وحرريات الغير ، مما أوجب إخضاعها لرقابة فعالة لكي تبقى ضمن نطاق القانون ، وتعمل لما فيه المصلحة العامة والخير العام ، ولمنعها من التعسف والإستبداد^١.

^١ حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، ص ١١٠.

المبحث الثالث : مصادر وحدود الرقابة الإدارية .

الفقرة الأولى :مصادر الرقابة الإدارية :

تنصب الرقابة الإدارية على البلديات بموجب نصوص قانونية ، وتحدد هذه النصوص مدى السلطة الرقابية على الأعمال والأشخاص والتنفيذ ، وذلك تماشياً مع النص التقليدي القائل " لا وصاية بدون نص ولا وصاية أزيد من النصوص " ^١ ، . pas tutelle sans texte, pas tutelle au dela du texte ، وعليه فإن سلطة الرقابة الإدارية ليست تلقائية مفترضة ، بل هي في الحدود القانونية المرسومة لها بالنص القانوني ، وفقاً للشروط والأصول والوسائل المعينة فيه صراحة ، فإذا لم يخضع القانون عمل معين من أعمال البلدية للرقابة ، لم يبقى أمام السلطة المركزية إلا الطريق القضائي كما هو الحال في بريطانيا ، حيث أن هذه الطريقة هي الوسيلة الوحيدة التي تملكها السلطة المركزية بالموضوع ، والتي تخولها مراجعة القضاء طعنأ في صحة قرار الهيئة اللامركزية لإبطاله بدعوى تجاوز حد السلطة ^٢ .

بالمقابل إذا نص القانون على وسيلة معينة لإجراء الرقابة ، أو أخضع عملاً إدارياً معيناً لها ، فإنه لا يجوز لسلطة الرقابة إستعمال وسائل أخرى ، أو إجراء هذه الرقابة على أعمال مغايرة لم يذكرها القانون صراحة ، وإلا اعتبرت متجاوزة لحد سلطتها وعرضت عملها المشوب بهذا العيب للإبطال .

كما أن النصوص التي ترعى شؤون الوصاية ، يجب أن تتحلى بالمرونة بحيث يمكن تكييفها لمقتضيات المصلحة العامة ، فالتشدد في الرقابة يعيق العمل البلدي ، وإعطاء المزيد من الإستقلالية ضمن الضوابط المستخلصة من روح القانون ، يدفع بالعمل البلدي إلى الأمام .

^١ بكري القباني المرجع نفسه ، ص ١١٨ .

^٢ الخوري ، القانون الإداري العام، ج ١، ص ١١١ وما يليها ، كان من الواجب أن يتحاشى التشريع اللبناني عبارة " وأمثالها " الواردة في الفقرة ١٣ من المادة ٤٩ من قانون البلديات ، لأنه بهذا انتقل من التحديد الصريح والواضح إلى اختصاص المجلس البلدي ، إلى العموميات وبالتالي الغموض ، ما يتنافى ومبدأ إختصاص سلطة الرقابة الإدارية ويفسح المجال أما التفسير الموسع للنص .

فمن الممكن أن تلين الوصاية في البلديات الكبرى ، لكونها تتمتع بتنظيم إداري ومالي يمكن الإطمئنان إليه ، كما يمكن إيجاد صيغة خاصة للوصاية في البلديات الصغرى ، بحيث تؤمن في الوقت ذاته سير العمل البلدي بسهولة ويسر ، والإطمئنان إلى سلامة المعاملات المالية^١ .

إذا فالرقابة الإدارية محكومة بالنص التشريعي ، والذي هو وحده المخول وضع بعض القيود الرقابية على البلديات ، ففي الأصل إن قرارات الهيئات اللامركزية نافذة بذاتها ، إلا التي أخضعها القانون لتصديق سلطة الرقابة ، فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها ، يقول العلامة دوغي deguit : الموظفون اللامركزيون هم الذين ليسوا تحت إمرة الحاكمين وإنما تحت رقابتهم فقط^٢ ، sont fonctionnaire decentralizes tous ceux qui ne sont pas places le pouvoir de commandement des gouvernement mais seulement sous leur controle .

الفقرة الثانية : حدود الرقابة الإدارية :

الوصاية الإدارية هي الرابطة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ، التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة ، ولهذه الوصاية مرتكزات قانونية ومبدئية يحددها معيارين ، فمن جهة لايجوز إطلاق حرية البلديات فتصبح دولة ضمن الدولة ، ومن جهة أخرى لا يجوز تقييدها بشكل تنتفي معه الغاية من اللامركزية الإدارية ، لذلك فإن وضع الحدود الملائمة للوصاية الإدارية عملية دقيقة تتصل بسياسة الدولة ، وبدرجة وعي المجتمعات المحلية وانصهارها في مجتمعها الوطني^٣ .

وتستهدف الرقابة ضمان احترام المشروعية ، وحماية المصلحة العامة ، فالرقابة على المشروعية تعتبر رقابة على السلطة المقيدة للبلدية ، على عكس رقابة الملاءمة بوصفها رقابة على السلطة التقديرية ، التي تؤدي ممارستها إلى المساس باستقلالية البلدية ، لذلك ينبغي حصر الرقابة برقابة المشروعية وتضييق نطاق رقابة الملاءمة ، على العكس من الرقابة الرئاسية التي تنصرف إلى الرقابتين :الملاءمة والمشروعية بوجه عام^٤ .

^١ خطار شبلي ،دراسات مالية وإقتصادية ، المنشورات الحقوقية صادر ، ١٩٩٤ ، ص٨١ .

^٢ الخوري ، المرجع أعلاه ، ج ١ ، ص ١١٢ و ١١٨ .

^٣ شبلي .المرجع نفسه ، ص ٧٦ .

^٤ بكري القباني ، المرجع نفسه ، ص ١٠٤ وما يليها .

لذلك فإن عمل الرقابة يرتبط بأمور من شأنها أن تمنع مخالفة القرارات البلدية للقوانين والأنظمة ، ولمبادئ الشرعية ، وللأحكام القضائية ، وللإتفاقات العامة والخاصة ، ولمصلحة البلاد العليا ، مهما كان نوع ومستوى هذه المصلحة .

ويعبر عن هذا المنع برفض التصديق على تلك الأعمال والقرارات ، كمثل الإمتناع عن قرار بلدي بتحديد الحد الأدنى لأجر الموظفين دون الحد الذي حددته الدولة قانوناً ، لأن ذلك من الإنتظام العام ، من هنا نص قانون البلديات على الأعمال والقرارات التي تحتاج إلى تصديق سلطة الرقابة لتكون نافذة ، بحيث تنحصر هذه السلطة بالتصديق أو عدمه ، دون تعديل أو إلغاء بنود القرار البلدي ، لأن حق التعديل يؤدي إلى إحلال سلطة الرقابة محل البلدية في اتخاذ القرارات ، مما يخالف أحكام القانون الذي يحتفظ للبلديات بكامل سلطتها في التقرير بالأمور العائدة لها^١ .

ولقد اتفق الفقه والإجتهد على أن أي تدخل للسلطة الرقابية في عنصر الملاءمة أو الإستنساب ، والذي هو من حق البلدية دون العمل الرقابي مشوباً بعيب الإنحراف في السلطة ومستوجباً للإبطال^٢ .

المبحث الرابع : دور رئيس البلدية في عملية الرقابة .

تتم الرقابة الإدارية على مقررات المجلس البلدي ، بعد أن يرسل رئيس البلدية القرارات المتخذة وفقاً للأصول إلى سلطة الرقابة المختصة مباشرة ، خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها ، على أن يبلغ نسخة منها إلى المراجع التسلسلية ، فإذا كان القرار البلدي يحتاج إلى مصادقة المحافظ لكي يصبح نافذاً ، فعلى رئيس البلدية أن يبلغ إليه القرار مباشرة ثم يعود ويبلغ به القائم مقام^٣ .

إن ورود هذه المادة ، في الباب الذي ينظم الرقابة الإدارية على مقررات المجلس البلدي من قانون البلديات ، وليس في القسم الذي ينظم أعمال السلطة التنفيذية ، هو في محله كونه يقوم بهذا الدور من ضمن صلاحياته ومهامه الإدارية وليس بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية .

^١ ش. ل. رقم ١، تاريخ ١٩٥٨/١/٢٠. المجموعة الإدارية سنة ١٩٥٨، ص ٤٣.
^٢ ش. ل. ١٢ تشرين الأول ١٩٦٤ وإدارة التعمير /الدولة ، المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٤ ص ٢٢٤.
^٣ المادة ٥٨ من قانون البلديات .

ولرئيس البلدية أن يخاطب مباشرة وزير الداخلية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية ، ولا يخضع لقانون الموظفين ، وبالتالي هو ليس ملزم باتباع التسلسل الإداري ، كما يمكنه أيضاً الإتصال بالإدارات العامة مباشرة في كل ما يتعلق بشؤون البلدية العادية ، فمن باب أولى أن يتصل بالوزير الذي هو رئيس الإدارة العامة في وزارته^١ .

وفي هذا المجال يجب الإشارة إلى أنه لا رقابة على رئيس البلدية ، عندما يتصل بالإدارات العامة في كل ما يتعلق بشؤون البلدية العادية ، والتي هي جميع الأعمال المرتبطة بصلاحياته التنفيذية ، أما الأعمال غير العادية التي ترتبط بالتنظيم العام للبلدة أو النطاق البلدي ، أو بالمقررات التي قد ينتج عنها أثر يخرج عن النطاق البلدي ، فلا بد لسلطات الرقابة أخذ العلم بها ، لتمارس دورها بالموافقة أو الإعتراض عليها لعدم المساس أو مخالفة الانظمة العامة الأخرى ، أو سياسة الدولة العليا^٢ .

وهذا التعديل الحاصل في الفقرة الثانية من المادة ٧٩ من القانون ، والذي تعارض مع مبدأ التسلسلية الهرمية فسخ المجال أمام رئيس البلدية بالإتصال بالإدارات العامة الأخرى ، في كل ما يتعلق بشؤون البلدية العادية^٣ .

ولكن يطرح سؤال هل يجب على رئيس البلدية ، إرسال نسخة عن القرارات البلدية النافذة ، والتي لا تحتاج إلى تصديق ، إلى سلطة الرقابة ؟

من خلال التفسير الحصري والطبيعي لقانون البلديات ، لا يوجد نص على ذلك ، خاصة أن المادة ٦٣ تنص صراحة على أن لسلطة الرقابة مهلة شهر واحد ، من تاريخ تسجيل القرار في الوحدة الإدارية المختصة للتخذ قراراً بشأنه وإلا إعتبر القرار مصدقاً ضمناً ، باستثناء بعض القرارات المحددة حصراً ، وعلى رئيس البلدية في حالة التصديق الضمني بموجب القانون ، أن يحيط سلطة الرقابة الإدارية المختصة علماً بأن القرار أصبح مصدقاً ، إذن فالغرض من الإحالة هو التصديق وليس أخذ العلم ، لأن المشرع في المادة ٧٩ نص على وجوب إحالة القرارات التي يتخذها رئيس البلدية إلى سلطة الرقابة لأخذ العلم ، إذاً لكان نص على إحالة القرارات النافذة على أصلها ، إلى سلطة الرقابة الإدارية لو كان يريد ذلك .

^١ الفقرة ٢ من المادة ٧٩ من قانون البلديات .

^٢ إميل الحايك ، أصول المعاملات البلدية ، طبعة ثانية ، سنة ١٩٩٨ ، ص ١٦ .

^٣ موريس نخلة ، الوسيط في شرح قانون البلديات ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت سنة ١٩٩٨ ، ص ٦٥١ .

وعلى الرغم من أن البلدية غير ملزمة بإحالة القرارات النافذة بحد ذاتها إلى سلطة الرقابة على سبيل العلم ، فإن الواقع الضعيف للبلديات في مواجهة السلطات الرقابية ، جعل البلديات (إلا القليل منها) ترسل جميع القرارات التي تتخذها إلى السلطات الرقابية المختصة ، فتقوم هذه الأخيرة إما بالتصديق عليها أو رفض التصديق ، وإما تقوم بوضع عبارة " نافذ بحسب الصلاحية " ، كما طلب وزير الداخلية بموجب تعميم^١ ، أن تذكر البلديات النص القانوني الذي يخضع القرار البلدي .

ولا بد من الإشارة هنا إلى المادة الأولى من قانون البناء ، والتي نصت صراحة على أن رئيس البلدية هو الذي يعطي رخص البناء على العقارات الواقعة ضمن النطاق البلدي ، وهو المرجع القانوني الوحيد ، الذي يعود إليه الفصل في مشاكل الرخصة إلغاءً أو تثبيتاً ، وليس لوزير الداخلية أي إختصاص يجيز له وقف مفعول أو إلغاء رخصة البناء ، أو إجراء أي رقابة تسلسلية على أعمال رئيس البلدية المتعلقة بالترخيص بالبناء^٢ .

إلا أنه في الواقع العملي ، نجد ما يشبه الهيمنة من قبل وزارة الداخلية على هذا الإختصاص الصريح والواضح لرئيس البلدية حصراً ، حيث تمتنع البلديات عن إعطاء مثل هذه الرخص إلا بعد صدور تعاميم من وزارة الداخلية بالمدّة والمساحة التي يستطيع فيها إعطاء رؤساء البلديات مثل هذه الرخص ، وحتى في البلديات الكبرى كبلدية النبطية نجد أن هذا الإختصاص والصلاحية غير ممارسة أو مستفاد منها ، ويهيمن التنظيم المدني على موضوع إعطاء الترخيص بالبناء ، مع العلم أن مجلس شورى الدولة اللبناني في القرار رقم ٣٤ بتاريخ ١٩٦٩/١/٣٠ ، إعتبر بأن قرار الرفض بالترخيص بالبناء الصادر عن إدارة التنظيم المدني باطلاً لصدوره عن مرجع غير مختص^٣ .

وعليه فإنه ليس لوزير الداخلية أي إختصاص قانوني يجيز له وقف مفعول الرخصة ، أو إلغائها ، ولا رقابة وصاية أو رقابة تسلسلية له على أعمال رئيس البلدية المتعلقة بالترخيص بالبناء^٤ .

لذلك فينبغي بالبلديات عبر رؤسائها الإضطلاع بهذا الدور ، ورفض أي رقابة بهذا الخصوص كونه لا رقابة بدون نص ، ناهيك عن النص الصريح بإختصاص السلطة التنفيذية أي رئيس البلدية بإعطاء الترخيص بالبناء ، وعدم وجود نص ، يولي وزير الداخلية أي نوع من أنواع الرقابة ، على سلطة رئيس البلدية بإعطاء هذه التراخيص .

^١ رقم ٢٠٠٠/١٣ ، تاريخ ٤ تشرين الأول عام ٢٠٠٠ يشير إلى نص المادة ٥٤ من قانون البلديات .

^٢ موريس نخلة ، المرجع نفسه ، ص ٥٩٢ .

^٣ المجموعة الإدارية ، سنة ١٩٧٤ ص ١١٢ .

^٤ المرجع أعلاه ق. ش. رقم 934 تاريخ ١٠/١٢ ١٩٦٤ ،

الفصل الثالث : الرقابة الإدارية على البلديات في ظل ممارسة السلطين الإستنسابية

والإستثنائية من قبل البلدية.

المبحث الاول : الرقابة الإدارية في ظل ممارسة السلطة الإستنسابية .

الفقرة الاولى : المفهوم العام :

السلطة الإستنسابية هي صلاحية تقدير الملاءمة ، التي يتركها النص القانوني للمرجع الإداري الصالح ، الذي يمكنه من اتخاذ القرار المناسب على ضوء المعطيات القانونية والواقعية ، لتحقيق المصلحة العامة التي يهدف إليها القانون ، دون أن يكون هناك رقابة سابقة أو لاحقة تحد من هذه السلطة ، بإستثناء ما ورد عليه نص ، إذ لا يمكن إلزام الإدارة القيام بعمل ما خصوصاً إذا ما ترك لها المشتري حق الخيار .

وهذا المفهوم يناقض مفهوم السلطة المقيدة *la competence liee* ، فطاقة الإدارة على التقرير ليست دائماً واحدة ، فأحياناً تطلق يد الحكام في ممارسة صلاحياتهم ، وأحياناً تقيد في حدود الإطار المعين لها ، فالسلطة تكون إذناً إستنسابية ، عندما يكون المرجع الصالح لممارستها ، حراً باتخاذ هذا القرار أو ذاك ، فيعمل في كل ظرف بحسب تقديره له ويقرر ما يستحسن بشأنه ¹ .

وتكون السلطة مقيدة عندما يفرض القانون على البلدية إتخاذ تدبير معين سلفاً ، واتباع مسلك إلزامي لا تستطيع أن تحيد عنه قط ، عند مواجهة شروط قانونية معينة ، أو تقوم ظروف واقعية محددة ، أي أن البلدية لا تملك الإختيار بين عدة مقررات ، مثال الترخيص بالبناء فهو إختصاص مقيد ، فإذا ما توافرت الشروط القانونية توجب على الرئيس إعطاء الرخصة وضمن مهلة محددة ، وفي حال تلوّك رئيس البلدية وعدم إصدار قرار بالموافقة أو بالرفض ، أمكن لطالب الرخصة أن يعتبر مرخصاً له بالشروع بالأشغال ، شرط تنفيذها وفقاً للمخططات والقوانين المرعية الإجراء ، كما يمكن لسلطة الرقابة إستعمال سلطة الحلول لمنح الترخيص تحقيقاً للصالح العام .

¹ يجوز لرئيس البلدية أن يرخص بالإشغال المؤقت أو بوضع البضائع مؤقتاً في الطرق والأماكن العامة ، (المادة ٧٥ من قانون البلديات) .

وقد يجتمع في قرار واحد السلطتين التقديرية والمقيدة ، ولكن تتسع وتضيق كل منهما لمصلحة الأخرى حسب النص القانوني وطبيعة القرار المتخذ ، ففي حالة السلطة المقيدة يقال لمتولي السلطة ، عليك اتخاذ التدابير إذا توافرت لك الشروط ، وضمن المسلك الإلزامي المعين لك ، وفي حالة السلطة الإستثنائية يقال له بوسعك أن تقدم أو لا تقدم على العمل فقدر بنفسك واستنسب ما تراه صالحاً لمواجهة الموقف^١ .

الفقرة الثانية : مدى السلطة الإستثنائية :

بما أنه من الإستحالة على النص القانوني أن يحكم ، بصورة دائمة جميع التفاصيل التي تقوم وتتولد على أرض الواقع ، فإن المشرع يترك أحياناً للبلدية وفي مواضيع معينة أمر دراسة الحالات الفردية، وحرية اتخاذ القرار المناسب بهدف تحقيق المصلحة العامة .

وقد جعل القانون من اختصاص المجلس البلدي ، كل عمل ذي منفعة عامة في النطاق البلدي ، دون تحديد واضح ، كما أعطى رئيس البلدية صلاحيات واسعة دون إخضاعها لرقابة تحد من نطاقها ، فضلاً عن أن ما أخضعه للرقابة من مواضيع وأعمال جعله محدوداً وبصورة إستثنائية ضيقة لا يجوز التوسع بها .

والبلدية بحكم قربها إلى الواقع أكثر من المشرع ومن سلطة الرقابة ، يمكنها اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً ، دون خضوع قرارها من حيث ملاءمته للرقابة ، فتقدير الملاءمة ليس له مقياس ثابت يسمح للمشرع بوضع معيار ثابت ملزم للبلدية ومسار قانوني واضح لها ، بل هو من إفرازات الحركة اليومية للعمل البلدي ، وهذه الملاءمة تخلق واقعاً لامركزياً صحيحاً بخلاف التبعية الضيقة ، التي من شأنها عرقلة الإنماء وشل الحركة على الصعيد المحلي .

فالبلدية هنا حرة في الإقدام أو الإمتناع عن التصرف ، وفي تقدير توقيته ، وتحديد حيثياته من ناحية الشكل والغاية والمهلة والسبب المنشئ له ، كل ذلك يجب أن يقترن بالهدف الأساسي وهو تحقيق الصالح العام ، فإذا انحرف عن هذا الهدف وجنح نحو المصلحة الشخصية أو الفئوية ، يكون محلاً للبطلان والتعويض بسبب سوء إستعمال السلطة ، فالسلطة الإستثنائية الممنوحة للبلدية ليست كيفية ، بل يتمثل حق ممارستها في ملاءمة اتخاذ التدابير

^١ الخوري, القانون الإداري العام , ج ١, ص ٢٦٠.

في الظروف وللأسباب التي تفرضها المصلحة العامة ، ويبقى للقضاء حق مراقبة سوء إستعمال السلطة ، وصحة الأسباب القانونية والمادية التي بني عليها القرار البلدي المتخذ .

والتحق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت اتخاذ القرار المشكو منه ، يطبق في جميع الحالات ، حتى إذا كانت البلدية معفاة من تعليل قراراتها ، وفي معرض ممارستها سلطتها الإستئنائية ، لأنه حتى لو كانت الإدارة حرة أن تتخذ التدبير الذي تراه مناسباً ، لمواجهة ظروف واقعية معينة ، إلا أنه يجب عند ممارسة تلك السلطة ، أن يركز قرارها على وقائع صحيحة وثابتة^١.

أي أن عليها أن لا تخطئ في مادية الوقائع التي تعتمد عليها لإصدار قراراتها ، أو تسيء استعمال السلطة ، وإلا تعرض قرارها للإبطال لتجاوز حد السلطة^٢.

وبما أنه ليس من حرية مطلقة للقرارات والسلطة الإستئنائية ، وهي مهما اتسعت تبقى خاضعة للرقابة القضائية حسب اجتهاد القضاء الإداري^٣.

وعليه فالسلطة الإستئنائية ليست كيفية ، وإنما تمارس في نطاق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء ، وتحت رقابة القضاء ، لذلك فحدود هذه الحرية والإستنباط هي التالية:

١- التقيد بالقوانين والأنظمة العامة .

٢- عدم مخالفة مبادئ الشرعية .

٣- عدم إساءة استعمال السلطة .

٤- عدم مخالفة مصالح الدولة العليا .

الفقرة الثالثة : مدى السلطة المقيدة :

^١ ش.ل. رقم ٢٥٩ تاريخ ١٦/٢/٩٤ ، م.ق.إ. عدد ٨ سنة ٩٥ ص ٣٠٩ .

^٢ ش.ل. رقم ١٧٥ تاريخ ١٩/١١/٨٧ ، م.ق.إ. عدد ٤ سنة ٨٩ ص ٢٥٥ .

^٣ في معرض ممارسة الإدارة لسلطتها الإستئنائية ، يعود إلى مجلس شوري الدولة التحقق من صحة الأسباب التي تستند إليها كلما توضحت هذه الأسباب (ش.ل. رقم ٢٩٣ تاريخ ٢٢/٢/٩٥ ، م.ق.إ. عدد ٩ سنة ١٩٩٦ ص ٣٣٦) .

ذكرنا في الفقرة السابقة أنه لا وجود لسلطة إستنسابية مطلقة ، كما إنه بالمقابل لا يوجد سلطة مقيدة مطلقة ، فمقدار هذه أو تلك يختلف باختلاف المواد والقضايا المبحوث فيها ، فعملية تقييد السلطة يمكن أن تخف وتشتد وفقاً للحاجات التي يقدرها المشرع^١ .

ومهما ضاقت الصلاحيات وتقلص مداها ، لا بد أن يبقى للبلدية ولو جزء يسير من الإستنساب ، فإذا كان رئيس البلدية مقيد مثلاً باحترام تسلسل مراتب ودرجات نجاح المرشحين عند التعيين ، إلا أنه يبقى له استنساب ما إذا كانت هناك حاجة إلى التعيين أم لا^٢ .

وبالمقابل فإنه مهما توسعت سلطة الإستنساب ، فإنه يبقى هناك ولو قدر يسير يقيد هذه الحرية الإستنسابية ، وإلا كان عملها غير شرعي ، وإستوجب الإبطال لتجاوز حد السلطة ، فالتعدي على الملك العام مثلاً ، يتعلق بالإنتظام العام ، وحق رئيس البلدية بإتخاذ قرار بهدم البناء المشيد على الملك العام ، هو حق مقيد يجب عليه إتخاذه^٣ ، والبلدية تخضع في ممارسته للرقابة القضائية .

ولا بد من الإشارة إلى أنه عند قيام الشك ، فيما إذا كانت صلاحية البلدية في موضوع ما هي مقيدة أم استنسابية ، نتيجة لعدم وضوح النص القانوني ، فإنه يعود للقاضي بت الموضوع .

الفقرة الرابعة : الدور الرقابي عند ممارسة السلطة الإستنسابية :

إن شروط شرعية العمل الإداري ليست واحدة وتختلف باختلاف الصلاحية إستنسابية كانت أو مقيدة .

ففي حالة الصلاحية الإستنسابية ، لا يمكن اعتبار اختيار البلدية للتدبير المتخذ غير شرعي ، إلا أن يكون العمل محظور قانونياً بحد ذاته ، وهنا لادور للرقابة في هذه الناحية بالذات ، أما في حالة السلطة المقيدة ، فيكون العمل غير شرعياً إذا كان غير متفق مع الأحكام القانونية الراقية له .

هنا تلعب الرقابة دوراً مهماً ، إذ يتم الإستقصاء عن مدى تقييد البلدية بالشروط التي حددها القانون ، لصحة اتخاذ هذا التدبير من قبل البلدية ، أي من الظروف الواقعية والموضوعية ، التي استندت عليها البلدية لاتخاذ القرار ،

^١ الخوري، القانون الإداري العام ، ج ١ ، ص ٢٦٢ .

^٢ ش.ل.رقم ٢٤٤ تاريخ ٧١/٦/١ دعوى عسكرا /مصلحة مياه بيروت والدولة – راجع نجا ص ٢٦٤ .

^٣ ش. ل . رقم ٥٩٦ تاريخ ٩٥/٦/٧ ، م.ق.إ عدد ٩ سنة ٩٦ ص ٦٠٩ .

وهذه ليست رقابة على الملاءمة ، وإنما هي منصفة على شرعية العمل ، لأن القانون جعل من عناصر الملاءمة هنا - وهي الظروف والوقائع الواجب توفرها لصحة اتخاذ القرار - شرطاً أساسياً لشرعية القرار^١.

بعبارة موجزة فإن الرقابة تتحرك في حالة السلطة المقيدة بمجرد الإمتناع عن إجراء العمل ، أو مخالفة الشروط القانونية ، وبعد إنجاز العمل في حالة السلطة الإستثنائية ، إذا كان خاضعاً للرقابة بموجب القانون .

المبحث الثاني : الرقابة الإدارية في ظل الظروف الإستثنائية .

يمكن تعريف الظروف الإستثنائية بأنها الظروف الشاذة الخارقة ، التي تهدد السلامة والأمن العام والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال .

فالقواعد القانونية العادية توضع لمواجهة المشاكل والأوضاع كافة ، في الظروف الطبيعية والعادية من الناحية السياسية والأمنية وغيرها ، أما عندما تتأزم الأمور ، فإن تلك القواعد تصبح عاجزة وقاصرة عن الإستجابة لمتطلبات النفع العام ، هنا تضطر الإدارة لإتخاذ تدابير ليست ملحوظة في القوانين والنظم العادية ، أو خارجة عن صلاحيتها المكانية أو إختصاصها ، لتحقيق الخدمات الضرورية وتأمين إستمرارية المرافق العامة .

الفقرة الأولى: شروط تحقق نظرية الظروف الإستثنائية:

فرض الإجتهد أربعة شروط لتحقيق هذه النظرية:

- ١- أن تكون لظروف الزمان والمكان صفة إستثنائية حقيقية وظاهرة.
- ٢- أن تكون السلطة الصالحة لإجراء العمل أمام إستحالة مادية وقانونية للتدخل أي أنها أصبحت عاجزة عن تأمين الصالح العام.
- ٣- أن تكون التدابير المتخذة متناسبة مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه.

^١ الخوري ، القانون الإداري العام ، ج ١ ، ص ٢٦١ .

٤- أن يكون الهدف المذكور مهماً لدرجة ، يؤدي عدم تحقيقه لتعطيل أحد الأهداف الأساسية للسلطة العامة.

وعليه فنظرية الظروف الإستثنائية لا تشكل ثغرة في الشرعية وإن كانت تشكل تحويلاً أو تحويلاً لها ، وذلك بخضوع السلطة الإستثنائية للرقابة الصارمة التي يمارسها القاضي الإداري على طبيعة التدابير المتخذة ، وعلى الوجود المادي لكل من هذه الشروط في آن واحد^١.

الفقرة الثانية: مقياس ومدى الظروف الإستثنائية:

إن الظروف الإستثنائية لا تعتبر حاصلة إلا في أيام الضيق الشديد التي تهدد وجود المؤسسات وكيان الأمة ، والتي تتأتى عن الحروب والكوارث الطبيعية والثورات وما إلى ذلك.

لذا لا بد من التفريق بين هذه الظروف ، والظروف الطارئة أو الخطيرة التي تبقى في إطار الحالات العادية ، فهذه الأخيرة تطبق بشأنها الإجراءات العادية.

لقد كانت الحروب من أبرز مظاهر الظروف الإستثنائية ، غير أن الإجتهد طور هذه النظرية ، ليطبقها في الظروف العصبية التي تلي الحرب ، والتي تعتبر متممة لها *suite de la guerre* ، وكذلك أيام السلم في ما أسماه مجلس الشورى "الظروف الحرجة" *critiques periodes* ، وفي حالات التهديد بالإضراب العام ، وفي الحقبات التي لا تشهد أي أزمة عامة ، ولكن عندما يواجه فيها تطبيق الشرعية العادية تهديداً بحصول إضرابات خطيرة ، وفوضى عامة وإخلالاً بالأمن ، وهذا الإجتهد مكرس بحالات تبرير موقف الإدارة من عدم تنفيذ بعض الأحكام القضائية بالقوة ، بأن هذا الرفض لم يبنى على ظروف عامة تشمل الدولة ، بل على ظروف معينة في منطقة معينة^٢.

الفقرة الثالثة: سلطة البلدية في ظل الظروف الإستثنائية:

^١ الخوري ، القانون الإداري العام ، ج ١ ، ص ٢٦٦ .
^٢ الخوري ، القانون الإداري العام ، ج ١ ، ص ٢٦٧ وما يليها .

يمكن للبلدية في الحالات الطارئة المستعجلة ، أن تتجاوز حدود صلاحيتها ، وذلك باتخاذ تدابير تدخل عادة في نطاق صلاحيات سلطة إدارية أخرى ، كما يمكنها من جهة أخرى أن تستعمل صلاحيتها المقررة قانوناً ، دون أن تحترم الأصول القانونية النظامية ، لتفادي عرقلة العمل الضروري لمواجهة الحدث الطارئ ، لا سيما لجهة خضوع عملها للرقابة الإدارية.

أما في الظروف الإستثنائية ، فيمكن للبلدية أن تتجاوز حدود صلاحيات السلطة التنفيذية ، وذلك لتأمين ضرورات الظرف الطارئ بالسرعة المطلوبة ، كما يمكنها تجاوز ذلك إلى المجال المخصص للسلطة التشريعية. والأمثلة التي يمكن سوقها من قبل الإجتهد ، لحدود السلطات التي تتمتع بها البلدية في ظل هذه الظروف ، يمكن تقسيمها إلى ثلاث عناوين:

١- الأعمال التي تخرق قواعد الصلاحية العادية ، كتمارس البلدية لصلاحيات السلطة التشريعية. مثال:

القرار الصادر عن رئيس مجلس بلدي والقاضي بإحداث ضريبة جديدة ، لأجل تأمين الإيرادات الضرورية للبلدية ، في الوقت الذي كان يستحيل فيه جمع المجلس البلدي ، أو الإتصال بسلطات المحافظة .

٢- الأعمال التي تخرق قواعد الأصول العادية ، أي قواعد الشكل^١ مثال:

قرار محافظ بكف يد رئيس مجلس بلدي في ٢٣ تموز ١٩٤٤ ، دون الإستماع مسبقاً إلى دفاعه .

٣- الأعمال المعيبة بعدم شرعية موضوعها ، كاتخاذ إجراءات تحد من الحرية الفردية بدرجة يرفضها القانون ، أو ترفض تطبيق أحكام قضائية بالقوة ، بحجة أن هذا التطبيق يؤدي إلى إخلال خطير بالأمن.

ولا بد في النهاية من الإشارة ، إلى أن أعمال سلطات المجلس البلدي في ظل نظرية الظروف الإستثنائية ، تبقى خاضعة لرقابة السلطة القضائية ، فالظروف الإستثنائية تأتي لتلين مبدأ الشرعية ، لا لتحرر الإدارة من قيده كما هي الحال بالنسبة للسلطة الإستئنائية .

^١ الخوري ، القانون الإداري العام ، ج ١ ، ص ٢٧٠ وما يليها .

الفصل الرابع: أجهزة الرقابة الإدارية .

تعتبر كل من البلدية والدولة ، متساويتان نظرياً كونه لكل منهما شخصية معنوية مستقلة ، ولها حقوقها وموجباتها المتميزة عن الأخرى ، ولكن منطقياً لا بد أن تكون الدولة فوق كل أشخاص القانون العام والخاص ، وهي عبر مؤسساتها الدستورية ، التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تحدد وترعى حقوق وموجبات كل شخص متواجد على أرضها ، سواء كان طبيعياً أو معنوياً^١ .

من هذا المنطلق ، تمارس الدولة بواسطة أجهزة معينة ، رقابتها على البلديات ، لتبقى إستقلالية هذه الأخيرة نسبية وليست مطلقة ، ولا تتحول إلى دويلة ضمن الدولة .

وسنعالج في هذا الفصل سبعة مباحث :

المبحث الأول : مجلس الوزراء .

المبحث الثاني: وزارة الداخلية والبلديات .

المبحث الثالث: وزارة العدل (الرقابة الشبه قضائية) .

المبحث الرابع: مجلس الخدمة المدنية .

المبحث الخامس: الموجه البلدي .

المبحث السادس: ألتفتيش المركزي .

المبحث السابع: مديريةية التنظيم المدني .

^١ الخوري ، القانون الإداري العام ج ١ ، ص ٢٤ .

المبحث الأول : مجلس الوزراء .

لقد نص قانون البلديات في العديد من مواده ، وغيره من القوانين ذات الصلة ، على صلاحيات مختلفة لمجلس الوزراء ، يتولاها كحكم بين البلدية وبعض الإدارات العامة ، كما يمارس صلاحياته كجهاز رقابة ، عن طريق إصدار مراسيم ينظم بها البلديات وأجهزتها وعملها^١ .

ولمجلس الوزراء أن يباشر دوره الرقابي دون أن يكون هناك مخالفة أو عمل قامت به البلدية ، وهذا الدور يمكن أن يكون قبل العمل أو خلال تنفيذه أو حتى لاحقاً له ، وهذه الرقابة هي رقابة تنظيمية ، عن طريق إصدار مراسيم تنظم العمل البلدي وترسم خطاه القانونية ، بالإضافة لدوره كحكم لحل النزاعات أو لمحاسبة البلدية بحلها أحياناً ، نتيجة مخالفات هامة متكررة نتج عنها أضرار أكيدة .

الفقرة الأولى : دور مجلس الوزراء كحكم :

لمجلس الوزراء دوراً هاماً يلعبه كحكم بين البلدية والإدارات الأخرى ، لحل أي خلاف قد ينشأ بينهما ، وذلك عندما تتضارب الصلاحيات بشأن أعمال معينة ، بين البلديات والإدارات المختلفة .

بناءً عليه ، يعود لمجلس الوزراء البت بصورة نهائية ، أي خلاف قد ينشأ بين البلدية والتنظيم المدني ، بشأن مشاريع تخطيط الطرق وتوسيعها وتقويمها ، وإنشاء الحدائق والساحات العامة ، وغيرها من المواضيع التي يشترك في إدارتها كل من البلديات والتنظيم المدني ، مع الإشارة إلى أن البلدية ملزمة بالتعاون مع التنظيم المدني في كل هذه المواضيع^٢ .

كما يعود لمجلس الوزراء البت بصورة نهائية ، بالموضوع المعروض عليه عن طريق الوزير المختص ، في حال عدم موافقة المجلس البلدي ، وإصرار السلطة المختصة على اتخاذ تدبير مخالف بشأن طلبات رخص إستثمار

^١ قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية ، مرسوم إشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ٥٩/٦/١٢ ، وقانون إنشاء التفقيش المركزي ، م.إ. رقم ١١٥ تاريخ ٥٩/٦/١٢ وغيرها .

^٢ أي خلاف بين البلدية والتنظيم بخصوص أي تخطيط أو تعديله أو تصديقه ، يمنع البلدية من التنفيذ لحين البت من قبل مجلس الوزراء ، باعتماده وجهة نظر أحد الفريقين أو التوفيق بين الرأيين ، أو اعتماد رأي مختلف عن كليهما .

المحلات المصنفة ، والمطاعم ، والمساح ، والمقاهي والملاهي والفنادق ، خاصة وأن المجلس البلدي ملزم بالبت بهذه الطلبات خلال مدة شهر من تاريخ إبلاغه الأوراق المتعلقة بها ، وإلا اعتبر موافقاً عليها ضمناً^١ .

ويلعب مجلس الوزراء دوراً هاماً في علاقة البلدية بديوان المحاسبة ، فإذا جاء قرار الديوان بالموافقة فيما خص الواردات مخالفاً رأي البلدية ، أو فيما خص النفقات مراقب عقد النفقات ، فعلى هذه المراجع الأخيرة التقييد بقرار ديوان المحاسبة ، إلا إذا وافق وزير الداخلية والبلديات فيما خص الواردات ، أو وزير المالية فيما خص النفقات ، على عرض المعاملة على مجلس الوزراء .

وإذا جاء رأي ديوان المحاسبة مخالفاً المشروع المعروض ، للبلدية الحق بعرض الخلاف على مجلس الوزراء .

يبت مجلس الوزراء المعاملات المعروضة عليه بقرارات معللة ، بعد الإستماع لرئيس ديوان المحاسبة ، وعند مخالفته رأي وزير المالية أو قرار الديوان ، يقوم قراره مقام تأشيرة الديوان أو تأشيرة مراقب عقد النفقات^٢ .

ولمجلس الوزراء أيضاً الحق بحل المجلس البلدي ، بمرسوم معلل بناءً على اقتراح وزير الداخلية ، إذا إرتكبت البلدية مخالفات هامة متكررة ، أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية^٣ .

الفقرة الثانية : دور مجلس الوزراء التشريعي والتنظيمي للبلديات .

إن مجلس الوزراء كجهاز إداري وسياسي أعلى في الدولة بحسب الدستور ، يلعب دوراً أساسياً في عملية تنظيم البلديات وأجهزتها ، وذلك بمراسيم يتخذها بهذا الخصوص ، فلمجلس الوزراء أن يحدد بمرسوم ، البلديات التي تخضع لمجلس الخدمة المدنية ، بناءً على إقتراح وزير الداخلية^٤ ، كما له أن يحدد بمرسوم أيضاً ، البلديات التي يخضعها لرقابة ديوان المحاسبة بناءً على إقتراح وزير الداخلية ، غير تلك التي كانت أخضعت سابقاً لرقابة الديوان ، كما يعين بمرسوم بناءً على إقتراح وزير الداخلية " المراقب العام " ، ألذي يتولى الاعمال المالية في بلدية بيروت وسائر البلديات واتحادات البلديات التي تحدد بمرسوم في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الداخلية ، ويحدد

^١ الفقرة ١٢ من المادة ٤٩ والفقرة الأخيرة من المادة ٥١ من قانون البلديات .

^٢ المادتان ٤٠ و ٤١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

^٣ المادة ٢٢ من قانون البلديات .

^٤ المادة ٨٠ ، قانون البلديات .

صلاحياته ومركز عمله وينهي خدماته بالطريقة ذاتها ، وتحدد تعويضاته المالية في مرسوم تعيينه^١، كما يحدد المجلس بمرسوم قواعد وأصول المحاسبة في البلديات بناءً لاقتراح وزير الداخلية^٢.

كما يعين مجلس الوزراء بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الداخلية ، الهيئة التأديبية الخاصة ، ويسمي فيه رئيس وأعضاء إضافيون للقيام بمهام الرئيس والأعضاء الأصليين ، عند التغيب أو المرض أو تعذر قيامهم بمهامهم لأسباب قانونية^٣، ويعود لمجلس الوزراء الموافقة على طلب البلدية ببيع أو بالتصرف بالعقارات المتروكة المرفقة ، وذلك بناءً على اقتراح وزير الداخلية والمالية .

ولمجلس الوزراء إنشاء إتحاد للبلديات ، ويعين إسم هذا الإتحاد ومركزه ، وضم بلديات أخرى لهذا الإتحاد ، و حل هذا الإتحاد ، مع الإحتفاظ بحقوق الغير ، بمبادرة منه أو بناءً على طلب البلديات أو وزير الداخلية^٤.

وبخصوص الموظفين ، فقد درج مجلس الوزراء على تمديد العمل بالملاكات المؤقتة ، وتعيين موظفين مؤقتين ، واستخدام الأجراء والمتعاقدين والمتعاملين مع في البلديات وإتحاد البلديات لمدة محددة ، والإستمرار بصرف رواتبهم وأجورهم ، ومنع استخدام الأجراء الجدد إلا في الحالات الضرورية التي يقرها مجلس الوزراء^٥.

ويمنع على البلديات اللجوء للتحكيم مع الشركات وغيرها ، إلا بقرار من مجلس الوزراء^٦، مع العلم أنه لا يسمح للبلدية بوصفها شخص معنوي ، اللجوء للتحكيم إلا في حالتين :

الأولى : عند وجود نص تشريعي ، يسمح بإجراء التحكيم .

والثانية : اللجوء للتحكيم بناءً على عقد تحكيمي وليس بند تحكيمي^٧.

مما تقدم يتبين الدور الرقابي التصويبي ، الذي يلعبه مجلس الوزراء ، عبر المراسيم (الإشتراعية والتنظيمية والتطبيقية) ، ويخلق تبعية نسبية ضمن الحدود المرسومة في القانون بينه وبين البلديات ، ضمن الهيكل الإداري للدولة .

^١ المواد ٩٥ و ٩٦ و ٩٧ من قانون البلديات .

^٢ المادتان ٨٩ و ٩٠ من قانون البلديات .

^٣ المادة ١٠٧ من قانون البلديات .

^٤ المادتان ١١٥ و ١١٦ من قانون البلديات.

^٥ قرار مجلس الوزراء رقم ٢١ تاريخ ٢٨/١١/٢٠٠٢ .

^٦ قرار مجلس الوزراء رقم ٤٨ تاريخ ٢٩/٩/١٩٩٩ .

^٧ ل . ش . رقم ٢٣ تاريخ ١/٢/٨٨ ، م.ق.إ . عدد ٥ سنة ٩١/٩٠ ص ٣٧ .

المبحث الثاني : وزارة الداخلية والبلديات

الفقرة الاولى : أجهزة الرقابة في وزارة الداخلية والبلديات :

حددت المادة ٥٦ من قانون البلديات السلطات التي تمارس الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي وهي :
القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية .

وتمارس الرقابة على بلدية بيروت من قبل وزير الداخلية فقط ، في حين يمارس كل من المحافظ ووزير الداخلية الرقابة على بلدية النبطية ، كونها مركز محافظة ، وعليه نرى بأن المشرع أعطى الرقابة على البلديات إلى ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم (قائمقام ,محافظ) في بعض الأمور ، وإلى وزير الداخلية في أمور أخرى أكثر أهمية ، وهي ليست صلاحيات مالية كصلاحيات القائمقام والمحافظ ، وإنما صلاحياته تتركز على المبادئ العامة ، بالإضافة إلى ممارسته صلاحيات غير مباشرة ، تتجلى بحقه في اقتراح ما يراه مناسباً ، تمهيداً لإصدار مراسيم لتنظيم عمل البلدية أو لحل المجلس البلدي ، وهذه الصلاحيات تعتبر معاملة جوهرية يؤدي إغفالها إلى إبطال المرسوم المتخذ .

ومن هذا المنطلق ، فإن لكل سلطة من هذه السلطات صلاحياتها حيال قرارات المجلس البلدي ، بحسب نوعيتها وأهميتها وقيمتها ، وهذه القرارات عدت غالبيتها المواد ٦٠ و ٦١ و ٦٢ من قانون البلديات ، حيث رفعت القيمة المادية للقرارات التي تحتاج إلى تصديق ، فأخرجت البلديات من رقابة شديدة كانت مفروضة على قراراتها ذات القيمة المادية الضئيلة^١ ، وبالمقابل أعطتها حرية مقبولة نسبياً للتصرف بأموالها ، وكان من الأفضل لو لحظ القانون نصاباً مختلفاً أي أكبر للبلديات الكبرى ، خاصة الموجودة في مراكز المحافظات ، فليس من الطبيعي تساوي الحدود المالية في القرارات البلدية ، بين البلديات الصغرى والبلديات الكبرى .

^١ عدلت هذه المواد بموجب القانون الصادر بتاريخ ٩٩/٤/٢٥ (الجريدة الرسمية , عدد ٢٨٨٠ تاريخ ١٧/٦/١٩٩٩ .

الفقرة الثانية : رقابة وزارة الداخلية والبلديات بعد الإنتخابات البلدية عام ١٩٩٨ .

على أثر استقالة وزير الداخلية عام ١٩٩٨ احتجاجاً ، بسبب الخلاف الذي حصل بين وزير الداخلية ووزير الشؤون البلدية والقروية ، تم بعد ذلك تكليف وزير واحد بمهام وزير الداخلية والشؤون البلدية والقروية^١ ، ثم ألغيت وزارة الشؤون البلدية والقروية ، وألحقت مديريتها العامة بجميع أجهزتها ووحداتها وملاكها بوزارة الداخلية ، وأبدلت عبارتي وزير الشؤون البلدية والقروية ووزير الشؤون البلدية والقروية أينما وردت ، بعبارتي وزارة ووزير الداخلية والبلديات .

بعد ذلك أعيد تنظيم وزارة الداخلية والبلديات ، فأنشئت لديها _ فيما يتعلق بالبلديات _ المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية ، والتي تألفت بدورها من ثلاث مصالح هي : مصلحة شؤون المحافظات والمجالس المحلية ، ومصلحة الشؤون الفنية ، ومصلحة الصندوق البلدي المستقل^٢ .

وأهم ما أنيط بمصلحة شؤون المحافظات والمجالس المحلية ، بموجب المادة ٢٩ من مرسوم التنظيم :

١ - تأمين التنسيق بين الإدارة المركزية ، والمحافظات والأقضية وسائر الوحدات الإقليمية .

٢ - متابعة تطبيق القوانين والأنظمة ، المتعلقة بالشؤون المحلية والبلديات وإتحاد البلديات والمختارين والمجالس الاختيارية ، وسائر المجالس المحلية ، واقتراح الخطط ، وإعداد الدراسات الآيلة إلى إنماء الحياة المحلية ، وتوسيع مشاركة المواطنين فيها ، ورفعها إلى الوزير تسلسلاً .

٣ - مساعدة وحدات المحافظة والأقضية بالإشراف على أعمال الرقابة على البلديات وإتحاد البلديات .

وتتولى دائرة البلديات ، الملحقة بالمصلحة بموجب المادة ٣٢ ، متابعة نتائج تطبيق قانون البلديات ، وسائر النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون البلدية ، تحت إشراف رئيس المصلحة ، ودرس القرارات البلدية التي يعود تصديقها إلى الوزير والتعليق عليها ، ومن ثم رفعها تسلسلاً للوزير للتصديق عليها ، كما تدرس التقارير المحالة

^١ مرسوم تشكيل الحكومة رقم ٤ تاريخ ١٢/٤/١٩٩٨ ، الجريدة الرسمية عدد ٥٥ تاريخ ١٠/١٢/٩٨ ، صفحة ٤٩٧٧ .

^٢ المرسوم رقم ٤٠٨٢ تاريخ ٤ تشرين الأول ٢٠٠٠ ، الجريدة الرسمية ، عدد ٥٠ ص ٣٤١ وما يليها .

إليها من المدير العام ، بنتيجة التنسيق بينه وبين القائماقين والمحافظين ، حول كيفية ممارسة الرقابة على البلديات واتحادات البلديات دون تدخل في شؤونها .

وتتولى **دائرة الدروس** التابعة للمصلحة الفنية بموجب المادة ٣٥ ، معاونة الأجهزة الفنية في المجالس المحلية بناء للطلب ، في وضع الدروس اللازمة لممارسة صلاحياتها ، وتأمين الإرتباط مع المؤسسات العامة ، ووضع دفتر الشروط النموذجي لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات ، أو لبيع الأملاك البلدية ، أو لإسقاط الملك البلدي العام إلى ملك بلدي خاص ، وتتولى **دائرة التنفيذ** التابعة للمصلحة الفنية أيضاً ، بموجب المادة ٣٧ مساعدة البلديات ، عند طلبها على مراقبة تنفيذ مشاريع البلدية ، كما تساعد المجالس البلدية في تنفيذ ومراقبة وصيانة الإنشاءات التي تمولها هذه المجالس أو تستثمرها ، ومراقبة تنفيذ الأشغال التي تكلف بها من قبل الوزير .

المبحث الثالث: وزارة العدل (رقابة شبه قضائية).

نصت بعض القوانين اللبنانية على اللجوء إلى المصالحات ، في بعض القضايا التي تنور بين الإدارة والأفراد ، كقانون الجمارك^١، وقانون البلديات وغيرها من القوانين ، وقد حددت أصول المصالحات وشروطها في هذه القوانين ، وتلجأ النصوص القانونية أحياناً إلى فرض بعض الأصول الخاصة على الإدارات ، قبل إصدارها لقراراتها أو قيامها بأعمالها ، كطلب الإستشارة ، ومدى تأثير هذه الإستشارة على صحة القرار .

ومن هذا المنطلق ، تلعب وزارة العدل بمختلف أجهزتها ، دوراً هاماً في إجراء رقابتها الإدارية على البلديات ، لجهة المصالحات والإستشارات ، وتمارس الوزارة هذه الرقابة عبر ثلاثة أجهزة منشأة لديها هي :

هيئة القضايا و هيئة التشريع والإستشارات و مجلس شوري الدولة .

الفقرة الأولى : رقابة هيئة التشريع والإستشارات وهيئة القضايا .

البند الأول : الرقابة على المصالحات (هيئة القضايا) :

^١ المرسوم رقم ٤٤٦١ تاريخ ١٥/١٢/٢٠٠٠ (ج.ر. عدد ٦٠٠٠/٢٠٠٠ ص ٥١٦٩) .

تخضع القضايا المتعلقة بالمصالحات والعلاقة أمام القضاء ، لموافقة هيئة القضايا ، أما تلك التي لم ترفع بعد أمام المحاكم فإن المصالحات حولها تخضع لموافقة هيئة التشريع والإستشارات في الوزارة ^١ .

ومن أجل نفاذ المصالحة مع البلدية ينبغي موافقة كل من :صاحب العلاقة والبلدية وسلطة الوصاية المختصة ، وهيئة القضايا في وزارة العدل ، وهذا دليل آخر على الإستقلالية الممنوحة للبلدية ، بحيث لا يحجب دور وزارة العدل سلطة أو دور البلدية في المصالحة المنوي عقدها .

وتبغى الإشارة إلى أن موافقة الهيئة المختصة في وزارة العدل ، لا تحول دون خضوع القرار لموافقة ديوان المحاسبة المسبقة ، إذا فاقت قيمة المصالحة مبلغ خمسة عشر مليون ليرة لبنانية ^٢ .

والمجلس البلدي هو صاحب الإختصاص بالموافقة على المصالحات ، أما إبرام عقد المصالحة فهو من اختصاص رئيس البلدية^٣، وهذه الصلاحية هي بموجب النص القانوني وليس بتفويض من المجلس البلدي ، وهذه الصلاحية واضحة من منطوق قانون البلديات .

البند الثاني : رقابة هيئة التشريع والإستشارات :

بالإضافة لدورها في المصالحات ، تتولى هيئة التشريع والإستشارات :

أ - إعداد وصياغة مشاريع القوانين ، والمراسيم ، والقرارات التنظيمية ، والتعاميم ، ومشاريع المعاهدات ، والإتفاقات الدولية التي يطلب منها وضعها .

ب- إبداء الرأي في مشاريع القوانين ، والمراسيم الإشتراعية ، والمراسيم ، والقرارات التنظيمية ، والتعاميم ، ومشاريع المعاهدات ، والإتفاقات الدولية .

البند الثالث : رقابة مجلس شورى الدولة الإدارية :

^١ المادة ٦٦ من قانون البلديات .

^٢ المادة ٣٦ من المرسوم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ (تنظيم ديوان المحاسبة) .

^٣ الفقرة السابعة من المادة ٧٤ من قانون البلديات .

يعتبر مجلس شورى الدولة المستشار الأول للبلديات في الشؤون التنظيمية والإدارية ، وهو يساهم في إعداد مشاريع القوانين ، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ، وله أن يبادر إلى اقتراح الإصلاحات التنظيمية والإدارية في المقررات التي تتخذها هيئته العامة في إجتماعها السنوي .

وتوقع البلدية طلب رأي مجلس شورى الدولة بمشاريع النصوص التنظيمية ، التي لا تحتاج إلى تصديق سلطة الرقابة ، ويشترط توقيع وزير الوصاية في النصوص الأخرى ، وهذا ما قد يصادر هذا الحق في الإستشارة بالنسبة للبلدية ، خاصة إذا عطفنا على ذلك قلة عدد القضاة في مجلس شورى الدولة ، ما يجعل هذه الرقابة شبه معدومة .

المبحث الرابع : مجلس الخدمة المدنية

الفقرة الاولى : حدود رقابة مجلس الخدمة المدنية :

تشمل صلاحية مجلس الخدمة المدنية ، جميع الإدارات والمؤسسات العامة وموظفوها ، والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، باستثناء القضاء والجيش والأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية وبعض المؤسسات العامة ، والأفراد المدنيين الملحقيين بالجيش والأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية .^١

وقد حدد قانون البلديات بوضوح البلديات الكبرى ، فنص على أن تخضع بلديات مراكز المحافظات لرقابة مجلس الخدمة المدنية ، وتبقى خاضعة لرقابته تلك التي سبق وأخضعت له بمرسوم قبل صدور القانون الحالي ، وتحدد البلديات الأخرى التي تخضع له بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية^٢.

والرقابة التي يمارسها مجلس الخدمة المدنية ، تنصب على بعض الأعمال التي تقوم بها البلدية ، والتي لها علاقة على الأخص بالموظفين لديها.

فقد ألزمت القوانين النافذة البلديات الخاضعة لصلاحيات مجلس الخدمة ، بضرورة حصر اعتمادها في طلب الموافقة أو الرأي أو الإستشارة أو الإستطلاع بهذا المجلس وحده فيما يتعلق بأنظمة وشؤون الموظفين لديها^٣ ،

^١ المادة الاولى من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٢/٦/٥٩ (إنشاء مجلس الخدمة المدنية) .

^٢ المادة ٨٠ من قانون البلديات .

^٣ المادة ٥ من المرسوم رقم ٨٣٣٧ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦١ .

سواء كانوا دائمين أو مؤقتين أو أجراء أو مستخدمين أو متعاقدين ، وفي سائر التنظيمات الإدارية والملاكات وسلاسل الرواتب ، وبالتالي في تفسير النصوص الإدارية المتعلقة بالوظائف العامة وبالموظفين وبكل من يعمل في خدمة تلك البلديات الخاضعة لصلاحياته ، كما يساهم في المباريات والإمتحانات التي تجريها البلدية لتعيين موظفين جدد ، وإستشارة مجلس الخدمة المدنية هي من الأصول الجوهرية و معاملة أساسية وملزمة ينبغي إستطلاع رأيه فيها تحت طائلة إبطال القرار^١ ، كما أن موافقته المسبقة هي من الأصول الجوهرية التي تعرض القرار المتخذ بصورة مخالفة لها للإبطال ، طالما لم يجبر سحبه ضمن مهلة الشهرين^٢.

الفقرة الثانية : دور الأجهزة التي يتألف منها مجلس الخدمة في عملية الرقابة.

البند الأول: إختصاص هيئة مجلس الخدمة المدنية:

نص قانون الموظفين بشأن المتعاقدين ، على أن كل دائرة ترغب في إستخدام موظفين مؤقتين أن تضع بياناً بعدد الوظائف المؤقتة التي تحتاج إليها ، وبراتب كل وظيفة فيها ، وبالأسباب الموجبة إلى إحداثها ، وبمشروع النظام الذي يجب أن تخضع له ، ووجوب عرض هذه المستندات على مجلس الخدمة ، فتدرسها إدارة الأبحاث والتوجيه ، وتبدي رأياً فيها مستعينة عند الحاجة بإدارة التفتيش المركزي ، لإجراء التحقيق وبيان الحاجة الحقيقية لذلك ، وتتخذ هيئة مجلس الخدمة المدنية القرار المناسب بالموافقة أو بالرفض ، ويكون قرارها ملزماً وواجب التنفيذ^٣، ولا يمكن طلب الإعتمادات لإحداث هذه الوظائف ، إلا بعد إستكمال الشروط المبينة أعلاه ، ولا يجوز أن يحدد العقد ضمناً.

وعليه يحق للبلدية أن تتعاقد مع أشخاص ممن تتوفر فيهم الشروط العامة للوظيفة البلدية ، للقيام ببعض وظائفها في أوقات محددة وشروط خاصة تعين في العقد ، على أن تخضع العقود التي تجريها لموافقة مجلس الخدمة المدنية ووزير الداخلية.

ولرئيس مجلس الخدمة أو من ينتدبه من موظفي المجلس أن يحضر ، عند الإقتضاء ، إجتماعات البلديات الخاضعة لصلاحية المجلس عند درسها القضايا التي تكون موضوع رقابة منه .

^١ ش.ل. رقم ٧٩١ تاريخ ٩٦/٦/٢٥ ، م.ق.إ. عدد ١٠ سنة ٩٧ ، ص ٧٢٧ .

^٢ ش.ل. رقم ٢٨٢ تاريخ ٩٥/٢/٢٢ ، م.ق.إ. عدد ٩ سنة ٩٦ ، ص ٣٢٩ .

^٣ المادة ٧٤ من المرسوم رقم ١١٢ تاريخ ٥٩/٦/١٢ (قانون الموظفين) .

البند الثاني: إختصاص إدارة الموظفين:

تحدد الإدارة شروط تنظيم ملفات الموظفين الشخصية في الإدارات والمؤسسات العامة ، وتحفظ خلاصة عنها فيما يتعلق بتقدير وحاجات الإدارات العامة إلى موظفين جدد في الوظائف الشاغرة في ملاكها ، ويحق لهيئة مجلس الخدمة المدنية ، بناء على إقتراح رئيس إدارة الموظفين ، أن تمنع في ملء بعض الوظائف الشاغرة ، إذا تبين لها ، بعد تحقيق تقوم به إدارة الأبحاث و التوجيه ، أن هذه الوظائف ليست ضرورية ، أو انه يمكن ملؤها بموظفين يؤخذون من الإدارة ذاتها أو من الإدارات الأخرى ، وللإدارة المختصة أن تعترض على قرار هيئة مجلس الخدمة المدنية أمام مجلس الوزراء الذي يتخذ القرار النهائي في هذا الموضوع¹.

النبذة الأولى: مديرية المراقبة والدراسات:

تتولى **مصلحة المراقبة** جميع المعاملات المتعلقة بالشؤون الذاتية لكل من يعمل في خدمة الإدارات و المؤسسات العامة التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية (ومنها البلديات) ، وتقوم بمراقبة جميع التعويضات و المخصصات التي تعطى إلى الموظفين ، كما تتولى الشؤون العائدة لتعاونية موظفي الدولة.

وتتولى **مصلحة الدراسات** ، جميع القضايا العامة المتعلقة بالمشاريع والنصوص العائدة للوظيفة العامة ، وأنظمة الموظفين الدائمين و المؤقتين و الأجراء و المستخدمين و المتعاقدين ، و كل من يعمل في خدمة البلديات التي تخضع لرقابته ، وذلك لجهة إبداء الرأي في قانونية التعيينات أو الإستخدام ، ودرس جميع شؤون الموظفين الذاتية ومراقبة معاملاتهم ، لا سيما التثبت من كفاءتهم المسلكية وسيرتهم ضمن الوظيفة وخارجها ، ودرس اقتراحات التثبيت والترقية والنقل والتأديب ، وإنهاء الخدمة لعدم الكفاءة أو لعدم الأهلية أو للعجز الصحي ، كما تبدي رأيها في مشاريع النصوص المتعلقة بأنظمتهم ، وفي مشاريع التعاميم والتعليمات والمنشورات المتعلقة بالوظيفة العامة ، وتدرس حاجة البلدية إلى موظفين جدد دائمين ومؤقتين ، أو لمتعاقدين ذوو مؤهلات ومعارف خاصة أو إلى أجراء و مستخدمي ، كما تبدي رأيها في شروط إعطاء التعويضات والأجور والمكافآت والعائدات والمساعدات والسلفات ، وكل ما له علاقة بالنفقة الإضافية و اقتراح القوانين المتعلقة بهذه المواضيع... و أعمال المجلس هذه تشمل حالياً حوالي الثمانين بلدية.

¹ المادة ١٢ من نظام مجلس الخدمة المدنية .

النبة الثانية : مديرية المباريات:

تتولى مديرية المباريات وضع المبادئ الأساسية التي ترتكز عليها المباريات والإمتحانات التي يجريها مجلس الخدمة المدنية ، كما تتولى أنظمة المباريات و الإمتحانات التي تجريها إدارة الموظفين ، و ذلك بالإتفاق مع الإدارات المختصة ، وكذلك تنظيم المباريات والإمتحانات وإجرائها ، باستثناء المباريات الداخلة في إختصاص إدارة الإعداد والتدريب ، كما تتولى إعداد لوائح المرشحين المقبولين مع لوائح المرفوضين وأسباب ذلك .

النبة الثالثة : مصلحة تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها ومصلحة الملفات الشخصية:

تتولى هذه المصلحة تصنيف الوظائف ، وتحديد رواتبها ووضع مصنف يتضمن تقسيم الوظائف العامة وفقاً لطبيعة مهامها ، على فئات ورتب تتطلب من شاغليها مؤهلات ومعارف من مستوى واحد ، وتحديد سلسلة رواتب مستقلة لكل فئة من الفئات الواردة في مصنف هذه الوظائف ، كما تضع شروط تنظيم الملفات الشخصية ، لموظفي الإدارات و المؤسسات العامة و البلديات الخاضعة لصلاحيه مجلس الخدمة المدنية ، وتنظم ملف لكل موظف ، تقوم بحفظه أو بحفظ خلاصه عنه ، ووضع نماذج لعلامات الموظف والأسباب الموجبة ، مع نماذج للوائح الترقيه وجداول الترقيع.

يرتبط الموظف الذي يتولى شؤون الملفات الشخصية والبطاقات في الإدارات (المركزية و المحافظات) وفي المؤسسات العامة وفي البلديات ، من الناحية التقنية ، بدائرة الملفات الشخصية ، ويعمل في شؤون الملفات الشخصية تحت إشرافها ومراقبتها.

ألبند الثالث: إختصاص إدارة الأبحاث و التوجيه:

تطبيقاً لأحكام المادة السابعة من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٢ ، تتولى إدارة الأبحاث والتوجيه إرشاد الإدارات العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسؤولياتها على خير وجه ، ولا سيما لجهة:

١- تقديم الإقتراحات في تحسين تنظيم الدوائر لكي تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور ، وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وأقل كلفة ممكنة.

٢- تحسين أساليب العمل الإداري القيام بدراسات فنية ، واختصار المعاملات وتبسيط الأساليب والأصول المتبعة فيه ، وتدرس بوجه الخصوص مراحل سير كل معاملة وما تتطلبه من وقت واختصاص ، وشروط إعداد المخابرات الإدارية و كيفية تسييرها ، وإدخال الآليات في بعض الأعمال الإدارية.

٣- توحيد نماذج المطبوعات ، وتنظيم المحفوظات ، وتعديل هندسة المباني الإدارية ، وتوحيد الأثاث والمفروشات والأدوات والتجهيز ، وإصدار المنشورات وغير ذلك.

٤- القيام بدراسات وتحقيقات ، وجمع إحصاءات حول ملاكات الإدارات العامة و الموظفين لديها ، عفواً أو بناء على طلب السلطات المختصة.

يحق لمن تنتدبه إدارة الأبحاث والتوجيه من المراقبين أو المراقبين الأول أو غيرهم من الموظفين المختصين التابعين لها ، أن يزور جميع الإدارات و المؤسسات العامة و البلديات المشمولة بصلاحيه مجلس الخدمة المدنية ، وأن يطّلع على نظامها ووثائقها ويدرس أساليب العمل فيها ، وعلى جميع هذه الإدارات والمؤسسات والبلديات أن تسهّل مهمته وتقدّم إليه جميع المعلومات التي يحتاج إليها ، وتضع تحت تصرفه الموظفين اللازمين لمساعدته على القيام بمهمته.

لإدارة الأبحاث والتوجيه أن تطلب من كل إدارة أو مؤسسة عامة أو بلدية ، تسمية موظف تتعاون معه للقيام بدراساتها و تحضير اقتراحاتها ، ويتابع هؤلاء الموظفون دورات تدريبية في معهد الإدارة العامة بناءً لطلب إدارة الأبحاث و التوجيه ، ويقدم كل منهم تقريراً سنوياً لها عن المهمة الموكلة إليه وعن النتائج التي توصل إليها.

يُجري المعهد الوطني للإدارة العامة مبارتين مستقلتين : الأولى لقبول المرشحين لوظائف الفئة الثالثة وما يماثلها في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الكبرى والبلديات التي تعيّن بمرسوم ، والثانية لقبول مرشحين لوظائف الرتبة الأولى من الفئة الرابعة وما يماثلها في الإدارات والمؤسسات العامة في البلديات الكبرى والبلديات التي تعيّن بمرسوم ، ويكون لكل من هؤلاء المرشحين قسم خاص بهم في المعهد^١.

^١ المادة ١٣ من مرسوم إنشاء مجلس الخدمة المدنية .

المبحث الخامس: الموجّه البلدي^١

لعلّ التوجيه من أهم مظاهر الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات ، كونه ينعكس بصورة إيجابية على أدائها ، ويجعل من قراراتها وأعمالها التي يقوم بها الرئيس والأعضاء تصبّ في إطارها القانوني الصحيح ، ويزيح عن سلطة الرقابة عناء البحث عن المخارج القانونية لقرارات البلديات ، التي تتخذها أحياناً إنطلاقاً من مفاهيم أعضائها غير المستندة إلى أسس قانونية.

ومعروف أن الغالبية من رؤساء البلديات ، إنتخبوا على أساس قواعدهم الشعبية وربما الحزبية ، ومدى ثقة الناخبين بهم ، لا على أساس ثقافة يحسنونها أو شهادات يحملونها^٢ ، ما يقال بالنسبة لرئيس البلدية يقال أيضاً بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي .

وعليه فقد نص قانون البلديات على أن يعهد وزير الداخلية إلى عدد من الموظفين بمهمة توجيه البلديات ، إلى الوسائل الكفيلة بتطورها ورفع مستواها ، وزيادة فعاليتها ، وتحسين تنظيمها ، وتبسيط الأساليب والأصول وطرق العمل المتبعة فيها ، وتعريفها إلى أفضل السبل لتحديد غاياتها^٣.

وتتولى دائرة التوجيه والتحقيق في وزارة الداخلية ، والبلديات الإشراف على أعمال المرشدين البلديين المنصوص عليهم في قانون البلديات ، وتأمين التنسيق والتعاون بينهم ، وتوجيههم لجهة كيفية قيامهم بمهامهم ، وفقاً للنصوص والقوانين المرعية الإجراء ، كما تتولى هذه الإدارة التحقيق بأية شكوى أو مخالفة ، وترفع نتائج التحقيق وتقترح الحل المناسب بشأنها إلى المرجع الصالح لبتها.

^١ ألغت المادة ٩٠ من مشروع قانون البلديات الجديد ، المحال إلى مجلس النواب بالمرسوم رقم ١٠٦٦ تاريخ ١٩/٨/٩٩ ، واستعيض عنهم بمعهد التدريب . بحيث يتولى أحد فروع تدريب الموظفين في البلدية ، ويتولى فرع آخر تدريب عناصر الشرطة والحرس.

^٢ خليل الهندي وأنطوان الناشف ، البلديات في لبنان ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس لبنان ، ١٩٩٨ ، ص ٦٤ وما يليها .

^٣ المادة ٩١ من قانون البلديات.

يلحق المرشدون في البلديات ، وهم من الفئة الثالثة برتبة رئيس قسم ، بهذه الدائرة ، كما يلحق بها عدد من المحققين من الفئة الثالثة برتبة رئيس قسم ، يتولون التحقيق في الشكاوى والمخالفات التي يكلفون بها والمتعلقة بالبلديات ، ويرفعون تقاريرهم إلى الوزير تسلسلاً ، ويتم إختيار هؤلاء الموظفين من بين موظفي الدولة والبلديات ، الذين تتوافر فيهم معارف ومؤهلات خاصة في الحقل البلدي وذلك عن طريق الإنتداب^١، ويتم توزيع المرشدين والمحققين ، وتحديد مهامهم وصلاحياتهم بقرار من وزير الداخلية والبلديات بناء على اقتراح المدير العام.

وبما أن القانون سمح بإنشاء إتحاد لعدد من البلديات ، للقيام بالمشاريع المشتركة والمختلفة فيما بين أعضاء الإتحاد ، وهذه الأجهزة تتطلب معارف ومؤهلات خاصة في هذا الموضوع ، فكان من الضروري الإهتمام بإعداد دورات للقيام بمهامه على صورة حسنة.

يلاحظ في هذا المجال أنه كان من الممكن أن يعهد قانون البلديات بمهمة التوجيه والتدريب هذه ، إلى مديرية الإعداد والتدريب في مجلس الخدمة المدنية ، حتى لو كانت البلديات في معظمها لا تخضع لرقابة هذا المجلس ، وخاصة أن مسألة التوجيه لا تزال حتى تاريخه مسألة مهمشة رغم أهميتها ، وأسباب ذلك عديدة ومتشعبة لا مجال لبحثها هنا.

المبحث السادس: التفتيش المركزي

الفقرة الأولى : الصلاحيات العامة للتفتيش المركزي :

يتولى التفتيش المركزي مراقبة وتفتيش البلديات والموظفين التابعين لها ، فيما يتعلق بكيفية قيامها بالمهام والواجبات والمسؤوليات المترتبة عليها ، ومراقبة وتفتيش المؤسسات العامة ، ولو كانت تابعة للبلديات وموظفيها وفقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة ، وذلك بغية توجيههم نحو الطريق السليم بإعطائهم الأوامر والتعليمات اللازمة ، واتخاذ كافة التدابير الآيلة إلى حسن سير العمل وانتظامه.

^١ الإنتداب هو إعفاء الموظف المنتدب من مهامه الأصلية ، وإسناد مهمة أخرى إليه مع إحتفاظه بحق نقاضي راتبه وكافة حقوقه من تدرج وترقية الخ.. في وظيفته الأصلية (المادة ٤٦ وما يليها من نظام موظفي الدولة) .

ويعود لهيئة التفتيش إصدار التوصيات اللازمة للبلديات ، كإزالة التعدي على الأملاك عامة ، وإزالة المخالفات الحاصلة في الأبنية ، عن طريق توصية وزارة الداخلية والبلديات والطلب إلى البلديات المعنية بإزالة التعدي الحاصل على الملك العام وإزالة المخالفات الحاصلة في الأبنية التي تولت المفتشية العامة التحقيق بشأنها .

يجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية ، واستثنائية ، وبناءً على تكاليف خاصة ، توضع البرامج السنوية في شهر كانون الأول من كل سنة بعد استشارة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة ، ويجب أن تؤمن هذه البرامج تفتيش جميع الهيئات المذكورة مرة في السنة على الأقل^١ .

الفقرة الثانية: حدود رقابة التفتيش على السلطتين التقريرية و التنفيذية في البلدية:

كانت البلديات في ظل القانون السابق الصادر عام ١٩٦٣ ، تخضع كلياً لرقابة التفتيش المركزي بجميع أجهزتها ، حيث أُعطي صلاحيات واسعة للتحقيق و التوصية بحلّ أو إقالة المجلس البلدي أو كفّ يد رئيسه و أعضائه .

ولقد أُخرج قانون البلديات الحالي من خلال المادة ١٣٧ منه ، أعمال السلطتين التقريرية و التنفيذية من رقابة التفتيش المركزي ، باعتبارها هيئات محلية منتخبة ، تسهياً للمجالس البلدية كي تقوم بدورها ، تحت إشراف سلطة الرقابة دون التوقف أو الحذر من خطأ شكلي أو سهو ، يُعرضها للسؤال والجواب وخلق الشبهات ، على اعتبار أن الرقابات الأخرى تكفي للحدّ من التجاوزات ، لا سيما الرقابة عن طريق الملاحظات التأديبية والجزائية ، وهذا الأمر أثار ولا يزال الكثير من الإنتقادات^٢ .

و تنحصر رقابة التفتيش بالأجهزة التنفيذية فقط في البلديات التي لا دور تقرير لها في إجراء الصفقات

وعقد الصفقات، وقد فرقت هيئة التشريع و الإستشارات في وزارة العدل بين السلطة التنفيذية ، و التنظيم الإداري في البلدية الذي لم يول الوحدات الإدارية التابعة لها و الموظفين لديها أية سلطة تنفيذية ، ولو شاء القانون إلغاء رقابة التفتيش المركزي ، على مجمل نشاط البلدية و ممن يقوم به من وحدات و موظفين تابعين لها ، لكان النص جاء شاملاً ، قاضياً بإلغاء الرقابة عليها كلياً ، وليس على السلطتين التقريرية و التنفيذية فقط ، أما الوحدات البلدية و موظفوها و الأعمال التي يقومون بها ، فتبقى خاضعة لرقابته بجميع أجهزته

^١ المادة ١٢ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي .

^٢ نخلة ، الوسيط في شرح قانون البلديات ، ص ١٠٨ .

، فالقائم مقام الذي يتولى محل البلدية المنحلة إنما يعمل بإسم ولحساب هذه البلدية كأنه رئيس لها ، يحصل كافة حقوقها ويدفع متوجباتها من صندوق البلدية أو عائداتها ، و لا يتصرف إطلاقاً كموظف تابع للسلطة المركزية وهي صفته الأساسية كجزء من الجهاز التنفيذي في الدولة.

الفقرة الثالثة: رقابة التفتيش على موظفي البلديات وعلى أعمالهم:

على المفتشين أن يتصلوا فور مباشرة التفتيش ، بالرئيس المسؤول للإدارة (البلدية) التي ينوون تفتيشها وأن يبرزوا هوياتهم المسلكية ، وصورة عن التكليف الذي يحملونه من رئيس إدارة التفتيش المركزي ، ولا يحق لهم أن يعطوا الموظفين الذين يتولون التحقيق معهم أو الإستماع إلى إفاداتهم ، أي أمر أو توجيه في طريقة قيامهم بأعمالهم العادية^١، توجه الدعوات إلى الموظفين والأفراد بالطرق الإدارية ، ويباشر المفتش بإستجوابهم ، ثم ينظم محضراً بذلك يُتلى على صاحب العلق ويطلب إليه توقيعه ، فإذا امتنع أُشير إلى ذلك في المحضر^٢.

للمفتشين العامين والمفتشين لدى هيئة التفتيش المركزي، أن يطلعوا على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق التي يتولون تفتيشها ويأخذون صوراً عنها إذا شأوا ، ويتفقدون أحوال الأشغال والآليات والعنابر والمستودعات ، وبصورة عامة جميع ما يدخل في إختصاص الدائرة التي يجري التفتيش فيها، كما يمارسون التفتيش في الأمور التي ترتدي طابعاً سرياً ، ولا يأخذون صوراً عن المستندات المتعلقة بها إلا بتفويض خاص من رئيس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص، كما يحق للمفتشين أن يطرحوا الأسئلة على الموظفين ، ويدعون من يرون ضرورة دعوته منهم لإستماع شهادته ، وإذا رفض أحدهم تلبية الدعوة أو إذا عرقل أعمال التفتيش ، يكون قد ارتكب مخالفة تأديبية ، عندها ينظم المفتش تقريراً بشأنه يرفعه إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظف مقترحاً ما يرتأي من التدابير بحقه، وعلى الإدارة المختصة أن تبت في الأمر خلال أربع وعشرين ساعة من تسلمها التقرير.

وللمفتشين أن يكلفوا الموظفين بالعمل خارج ساعات الدوام الرسمي ، وأن يوقفوا منح الإجازات أثناء التفتيش ، وأن يتخذوا جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق ، ومنها توقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً ، على أن يُعلموا بهذا التدبير الوزير المختص خلال الأربع والعشرين ساعة لبيت الأمر ، ورئيس إدارة

^١ المادة ١٧ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي .

^٢ المادة ٨ من مرسوم أصول التفتيش .

التفتيش المركزي ليأخذ علماً به^١، ويمكن أن يتم تفتيش بلديات عدة في مختلف المناطق ، حيث يجري تعداد صناديقها والإطلاع على أعمال الجباية فيها ، وتدقيق نفقاتها والتحقق في التجاوزات الحاصلة فيها ، واتخاذ التدابير المناسبة بحق الموظفين المخالفين وتأخير تدرجهم أو حسم رواتبهم أو توجيه تأنيب لبعضهم ، الطلب من المعنيين إصدار أوامر تحصيل لصالح البلديات بالمبالغ الناقصة غير المسددة ، أو استرداد بعض التعويضات أو المساعدات غير القانونية التي حصل عليها بعض العاملين في هذه البلديات.

يُلزم المفتشين بالمحافظة على سرية التحقيق ، ولا يجوز لهم أن يُطلعوا على سيره ونتائجه إلا الوزراء المختصين ، ورئيس إدارة التفتيش المركزي ، ورئيس مجلس الخدمة المدنية ، ورئيس ديوان المحاسبة و المدعي العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بقضايا مالية ، أما سائر الأجهزة التابعة للتفتيش المركزي ، فكل منها يعمل ضمن إختصاصه شاملاً البلديات جميعاً سواء كان التفتيش الإداري الذي ينظر من النواحي الإدارية ، أو الهندسي للناحية الفنية ، أو الصحي للناحية الصحية ، أما التفتيش المالي فيدقق و يراقب بوجه خاص:

١- كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها ودفع النفقات وإدارة الأموال البلدية.

٢- كيفية حفظ الأموال البلدية وضبط حساباتها.

٣- كيفية عمل الموظفين الذين يتدخلون بتنفيذ الموازنة وإدارة الأموال البلدية ، كما يشترك في كل تفتيش يمكن أن يكون له نتائج مالية^٢.

١- معاقبة الموظفين المخالفين وإحالتهم على المجلس التأديبي العام أو على القضاء وتقدير المستحقين منهم.

٢- توصية الإدارة المعنية للعمل على تنفيذ اقتراحات التفتيش التنظيمية والتوجيهية ، الآيلة إلى تحسين سير العمل الإداري وتطوير أساليبه ورفع مستوى الإدارة عامة.

^١ المادة ١٦ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي .

^٢ المادتان ١٧ و ١٩ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي .

ينظم المفتش تقريراً تمهيدياً في النقاط الهامة التي تظهر له أثناء مهمته ، يرفعه فوراً إلى رئيس التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام لعرضه بصورة مستعجلة على هيئة التفتيش وإذا ظهر له أن ثمة مخالفة تشكل جرمًا جزائياً ، حق له إقتراح ملاحقة الموظف المسؤول أمام القضاء بدون انتظار نهاية التفتيش ، على أن تراعى في هذه الحالة الأصول المتعلقة بحق الدفاع^١.

الفقرة الرابعة: نتائج رقابة التفتيش.

البند الأول: نتائج رقابة المفتشين العامين والمفتشين:

للمفتش أن يفرض عند الإقتضاء ، عند المخالفة المشهودة ، أو في حالات عرقلة أعمال التفتيش ، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون ، واحدة من العقوبات الأولى والثانية من الدرجة الأولى ، وإذا لم تنص القوانين والأنظمة الخاصة بالموظفين في البلديات على عقوبات تأديبية ، طبقت سلسلة العقوبات الواردة في المادة ٥٥ من نظام الموظفين ، وعند عدم إمكانية مطابقة فئات الوظائف مع فئات ملاكات الإدارات العمومية ، يمكن إعتداد الرواتب والأجور أساساً للمقارنة ، ويستطلع المفتش العام أو المفتش خطياً رأي رئيس الموظف المباشر ، بشأن العقوبة التي ينوي فرضها على الموظف المؤاخذ ، وعلى الرئيس المباشر أن يبدي رأيه خطياً في العقوبة المقترحة في خلال الأربع والعشرين ساعة من تاريخ تبليغه الإقتراح و إلا صرف النظر عن رأيه^٢.

ويبلغ المفتش العام الموظف التقرير أو خلاصته كلما تضمن إقتراحاً بمؤاخذة ، وذلك من أجل بيان دفاعه الخطي ضمن مهلة أسبوع من تاريخ التبليغ ، وتخفف هذه المدة إلى ثلاثة أيام ، يمكن تجديدها مرة أخرى بقرار معلل من المفتش العام ، إذا إتسم التكليف بالتحقيق أو التفتيش من قبل رئيس التفتيش المركزي بطابع الأولوية أو العجلة.

وإذا سبق للموظف المؤاخذ ، أن أعطى إفادة خطية أثناء التفتيش معترفاً بما نُسب إليه ، أو صدرت عنه وثيقة ، أو علم بوجود وثيقة صادرة عن غيره ، ولم يعترض عليها ، وكانت تُثبت الواقعة موضوع المؤاخذة بما لا يدع مجالاً

^١ المادة ١٠ من مرسوم أصول التفتيش .

^٢ المادة ١٦ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي .

للسك أو التأويل من قبل المفتش العام ، كان لهذا الأخير أن يعدل عن إبلاغ الموظف المعني لتكرار الإجابة عليها من جديد^١ .

يحق لصاحب العلاقة الاعتراض على العقوبة المفروضة ، من قبل المفتش العام أو المفتش لدى هيئة التفتيش المركزي ، بواسطة المفتش العام المختص ، في خلال خمسة أيام من تاريخ تبليغه قرار المعاقبة ، وتنظر هيئة التفتيش المركزي في الاعتراض وفقاً للأصول العادية ، فإذا تبين لها أن الاعتراض في غير محله شددت العقوبة.

البند الثاني: نتائج رقابة إدارة التفتيش المركزي:

للهيئة بعد فرض العقوبات التأديبية المقتضاة ، أن تُحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص ، وأن تقرر إحالته أمام ديوان المحاسبة ، وأن تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحظته جزائياً ، ولا يتوجب لهذه الإحالة أو الملاحقة أخذ موافقة السلطة الإدارية.

تبلّغ قرارات الهيئة بالمعاقبة إلى البلدية وإلى المراجع المعنية للتنفيذ ، وإلى مجلس الخدمة المدنية ، وصاحب العلاقة ، كما تبّلع إلى ديوان المحاسبة وإلى المدعي العام لديه إذا كان الأمر يتعلق بقضايا مالية ، وللهيئة أن تنشر القرارات المشار إليها في الصحف مع الإشارة إلى أسماء الموظفين والمستخدمين والأجراء المسؤولين.

والقرارات التي تُصدرها الهيئة نتيجة الاعتراض لديها ، تُعتبر نافذة ونهائية ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة ، أما القرارات الأخرى التي تُصدرها الهيئة المباشرة ، فيمكن طلب إعادة النظر بها من قبل صاحب العلاقة أمام الهيئة ، أو طلب النقض بشأنها أمام مجلس الشورى ، وذلك في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة.

لا يمكن طلب إعادة النظر بقرارات الهيئة ، إلا إذا تبين وجود خطأ مادي أو إغفال أو إذا ظهرت مستندات أو وقائع جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار^٢.

^١ المادة ١٣ من المرسوم رقم ٢٨٦٢ (مرسوم أصول التفتيش) .

^٢ المادة ١٩ من مرسوم إنشاء التفتيش .

يقدم الاعتراض أو طلب إعادة النظر أمام هيئة التفتيش المركزي ، دون مراعاة التسلسل الإداري إلى ديوان التفتيش إما مباشرة مقابل إيصال ، وإما بواسطة البريد المضمون مع إشعار بالإستلام ، وذلك خلال المهل المحددة وتحت طائلة الرد ، وإن طلب إعادة النظر في القرارات المتخذة من قبل الهيئة ، وطلب النقض أمام مجلس الشورى لا يحول دون التنفيذ.

ويُعتبر من الاصول الإجرائية الجوهرية ، التي يجب على الهيئة أن تحترمها في معرض تأديب الموظفين والتحقيق معهم وإنزال العقوبات بهم ، إسناد العقوبة المتخذة إلى وقائع صحيحة وثابتة في الملف، والتحقق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت إتخاذ التدبير المشكو منه ، أما القرار المسند إلى واقعة غير ثابتة فإنه يكون مستوجباً للنقض ، علماً أن سلطة المرجع المختص في القضايا التأديبية الإستئنائية ، لإنزال العقوبة بحق الموظف المدان لا تخضع لرقابة القضاء إلا في حال الخطأ الساطع^١.

يضع التفتيش المركزي تقريراً سنوياً عن أعمال الإدارة التي أجرى رقابته عليها ، يحتوي على الواقع و نتائج هذه الرقابة وتوصياته واقتراحاته المبدئية ، بحيث يستهدف غايتين أساسيتين هما: شرح كيفية الأعمال الإدارية ، و تقدير كفاءة الموظفين العاملين في البلدية.

ولهذه التقارير أهمية بالغة على صعيد الرقابة ، إذ تُمكن الأجهزة المختصة من الوقوف على نشاط الإدارة وإنجازاتها والمشكلات التي تعترض عملها ، ويجب أن تكون التقارير مختصرة ، وأن تعتمد على الحقائق الواضحة ، وأن تُرفع إلى المراجع المختصة في الوقت المناسب ، و تُظهر الإنحرافات والأخطاء وتقتراح الحلول المناسبة لها^٢.

المبحث السابع: المديرية العامة للتنظيم المدني .

الفقرة الأولى : صلاحية مديرية التنظيم المدني وطبيعة رأيها:

^١ ش.ل.رقم ١٣٥ تاريخ ٩٦/١٢/٤ ، م.ق.ل. عدد ١٣ سنة ٩٦ ص ١٨٢ .

^٢ حبيش ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، ص ١١٤ .

تشكل جميع المهام والصلاحيات المتعلقة بالبناء والتنظيم المدني مسائل شائكة جداً وهامة على حدّ سواء ، لما يُفترض أن تتسم به من تقنية هندسية وقانونية عالية ، وذات ذوق رفيع وحاجة للمحافظة على التراث والبيئة مع مراعاة حاجات الناس وإمكانياتها المادية^١.

وصلاحية فروع التنظيم المدني تقتصر على الدرس والتحقيق ، مع الإحتفاظ لرئيس البلدية بصلاحيته في إعطاء الرخص ، من هنا فإن رأي الدوائر الفنية في المديرية لا يعتبر قراراً إدارياً نافذاً في هذا المجال، وعليه يكون قرار رفض الترخيص الصادر عن إدارة التنظيم المدني باطلاً لصدوره عن مرجع غير مختص^٢.

وإذا كان للمجلس البلدي ، أن يتولى تخطيط الطرق وتقويمها وتوسيعها وإنشاء الحدائق والساحات العامة ، ووضع التصاميم العائدة للبلدية والمخطط التوجيهي العام ، إلا أن ذلك يتم بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني، مع مراعاة أحكام قانون الإستملاك ، على أن تكون موافقة كل من التنظيم المدني والبلدية المعنية ملزمة لإقرار المشروع ، وفي حال إختلاف الرأي بين البلدية والتنظيم المدني ، يبت مجلس الوزراء بالموضوع بصورة نهائية^٣.

والمقصود بعبارة "موافقة كل من التنظيم المدني" الواردة أعلاه هو الموافقة على المسائل الفنية المعروضة عليه ، وليس موافقته مثلاً على طلب المستدعين أو المتضررين من تخطيط سابق ، بإقتراح تعديل التخطيط أو اقتراح تخطيط جديد يدخل حق طلبه في إختصاص البلدية أصلاً ، هذا المفهوم لموافقة التنظيم المدني مستمدّ من نص المادة ١٣٨ من قانون البلديات ، ومن طبيعة وغاية إنشاء التنظيم ، مما يعني أن الخلاف الذي فتحت الفقرة ١٢ أعلاه باب عرضه على مجلس الوزراء ، هو الخلاف حول المسائل الفنية والتصاميم المقترحة ، وما يؤكد ذلك هو نص المادة الثانية من قانون الإستملاك ، والتي حصرت الحق في طلب إعلان المنفعة العامة بفئات معينة من أشخاص الحق العام المعنويين ، دون أن تذكر مديرية التنظيم المدني بينها ، وهي التي تتمتع أصلاً بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري .

وقد رأت هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل ، أن أي تحوير في الطرق تقترحه المديرية العامة للتنظيم المدني ، يجب أن يحظى بموافقة المجلس البلدي وهي موافقة إلزامية بحكم القانون ، وأي شرط يُعلّق عليه إعطاء

^١ البناء هو كل إنشاءات مركزة في الأرض ، ومعدة للإستعمال مهما كان نوع المواد المستعملة في بنائها (ش.ل.رقم ٨٤٣ تاريخ ٧/٧/٩٧ ، النشرة القضائية سنة ٧٤-٧٥ ج-١ ص ٥٣٠) .

^٢ ش.ل.رقم ٣٤ تاريخ ٦٩/١/٣٠ ، المجموعة الإدارية سنة ١٩٧٤ ص ١١٢ .

^٣ الفقرة ١٢ من المادة ٤٩ من قانون البلديات .

الرأي الفني ولا يكون متلازماً ولا ضرورياً لتنفيذ قرار المجلس البلدي ، يصبح من قبيل مدى الملائمة لمصلحة البلدية وليس من قبيل الضرورات الفنية ، الأمر الذي يخرج عن إختصاص المديرية العامة للتنظيم المدني^١.

الفقرة الثانية: المرجع الصالح لدراسة المعاملات الفنية والهندسية للبلديات:

باستثناء بلديتي بيروت وطرابلس وفي الأماكن التي لم تنشأ فيها إتحادات ، تجري جميع المعاملات الفنية الهندسية خاصة البلديات ، في المكاتب الفنية لفروع التنظيم المدني في الأقضية ، أما المعاملات الفنية التي يقتضي إستصدار مراسيم بشأنها لتصبح نافذة ، فتجري في المديرية العامة للتنظيم المدني^٢.

لقد وسّع قانون البلديات ، صلاحيات البلديات ، وأجاز إنشاء إتحادات لها ، تُنشئ بدورها أجهزة هندسية خاصة بها ، وأناط صراحة في مادته ١٢٢ بالجهاز الهندسي التابع للإتحاد ، صلاحية إعداد الدراسات الفنية ووضع التخطيطات وإعداد لوائح الإستملاك و البيانات التفصيلية ، لإحالتها إلى لجان التخمين المختصة ، وذلك لصالح البلديات الأعضاء في الإتحاد.

هذا الإستثناء المتعلق ببلديتي بيروت وطرابلس وإتحادات البلديات ، لا يبرره سوى توفر أجهزة فنية وهندسية لديها تمكّنها من القيام بالمعاملات الفنية العائدة لها ، وهذا ما لحظه قانون البلديات الحالي صراحة.

نلاحظ أن المشتري مبيّن في المادة ١٣٨ بين فئتين من المعاملات العائدة للبلديات ، وحدد المرجع الصالح لإعداد ملفات كل من هاتين الفئتين:

فمن جهة أولى، إن جميع المعاملات الفنية الهندسية العائدة للبلديات ، والتي لا تتطلب صدور مراسيم بشأنها لتصبح نافذة ، تكون من إختصاص المكاتب الفنية لفروع التنظيم المدني في الأقضية.

ومن جهة ثانية ، إن المعاملات التي لا تصبح نافذة إلا بصدور مراسيم بشأنها ، فإن صلاحية إعداد ملفات تكون من إختصاص المديرية العامة للتنظيم المدني.

^١ مجموعة إجتهاادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل ، رقم ١٠٧ / ر / ١٩٨٠ تاريخ ٧/٣٠ / ١٩٨٠ ، طالب الرأي : بلدية ذوق مكابيل بواسطة وزير الداخلية ، المجلد الخامس ، بلديات ، ص ٥٠٢١.

^٢ المادة ١٣٨ من قانون البلديات .

و هكذا فإن التفسير المتكامل لإحكام المادة المذكورة ، هو أن المادة نصت على قاعدة قانونية وعلى إستثناء: فالقاعدة هي تحديد فئتين من المعاملات الفنية الهندسية العائدة للبلديات ، وتعيين المرجعين الصالحين لإعداد ملفات هاتين الفئتين ، أما الإستثناء فهو يقضي بعدم تطبيق القاعدة المشار إليها على بلديتي بيروت وطرابلس وعلى اتحادات البلديات التي تتوفر لديها الأجهزة الفنية الهندسية الخاصة بها.

و هذا الإستثناء لا يحول دون وجوب عرض الملفات المذكورة على المديرية العامة للتنظيم المدني ، كون هذه المديرية تتولى من جهة أولى ، مراقبة مدى إنطباق المعاملات المشار إليها على القوانين والأنظمة المرعية بهذا الشأن ، ومن جهة ثانية تنسيق هذه المعاملات مع معاملات ومشاريع سائر الإدارات و المؤسسات العامة والبلديات ، وفقاً للتصميم أو للتصاميم التوجيهية التي تُعددها المديرية المذكورة على نحو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة السابعة من قانون التنظيم المدني^١.

و الملفت أن المشروع الأول لقانون البلديات الجديد ، أحلّ وزارة الداخلية محل مديرية التنظيم المدني و فروعها ، بالنسبة للأماكن التي لم ينشأ فيها إتحادات بلديات ، وتلك المعاملات الفنية التي يقتضي استصدار مراسيم بشأنها لتصبح نافذة ، وفي ذلك إمعان بتحقيق المركزية لا يوجد مبرر له.

^١ هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل ، رقم ١٠٠٤ تاريخ ٨٦/٤/٢٣ ، طالب الرأي وزارة الأشغال العامة ، مجموعة الآراء الإستشارية ، مجلد ١ ، ج ٢ ، تنظيم مدني ، ص ١٠ .

الفصل الخامس: أجهزة الرقابة المالية .

تعتبر أموال البلدية أموالاً عامة ، وفق ما نصت عليه المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية^١ ، لذلك حرص المشرع اللبناني على تنظيم الرقابة على هذه الأموال ، دون المساس بإستقلالية البلدية ، أو إعاقه نشاطها وأعمالها عبر تشديد الرقابة دون تبرير منطقي لهذا التشديد ، وعليه فالطابع المالي هو الذي يميز الرقابة المالية عن الرقابة الإدارية ، بحيث يرسم معالم وحدود هذه الرقابة .

وستتناول في هذا الفصل أربعة مباحث وهي :

المبحث الاول: ديوان المحاسبة .

المبحث الثاني : لجان الإعتراض على الرسوم والعلاوات البلدية .

المبحث الثالث : المراقب المالي العام .

المبحث الرابع : مدقق الحسابات .

^١ المرسوم رقم ٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ .

المبحث الاول : ديوان المحاسبة .

الفقرة الاولى : ماهية رقابة ديوان المحاسبة وحدودها :

ديوان المحاسبة هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي ، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة ، بمراقبة استعمال هذه الاموال وفقاً للقوانين والانظمة ، والفصل في صحة وقانونية المعاملات والحسابات ، ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها .

ولديوان المحاسبة وظيفتين ووظيفة إدارية ووظيفة قضائية ، وهو يمارس من خلال وظيفته الإدارية رقابة مسبقة ورقابة مؤخرة أو لاحقة على تنفيذ الموازنة ، كما يبدي رأيه في الأمور المالية ، أما وظيفته القضائية فيمارس بها رقابة على الحسابات ، وعلى كل من يتولى استعمال وإدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة ، وسنقصر بحثنا فيما يلي على الوظيفة الإدارية ، كون الوظيفة القضائية خارجة عن نطاق بحثنا.

وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة حالياً ٥٢ بلدية ، كما يمكن أن يخضع له أي بلدية او إتحاد بلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، بناء على إقتراح رئيس مجلس الوزراء ، وتخضع أيضاً لرقابة الديوان المؤسسات العامة والمؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التابعة للبلديات .

وبمقارنة بسيطة بين قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، لاسيما المادة ٩٥ منه ، وبين قانون البلديات ، نلاحظ أن هناك تناقض حول السلطة الصالحة لاقتراح إخضاع البلدية لرقابة ديوان المحاسبة ، ففي حين يسندها قانون تنظيم الديوان لرئيس مجلس الوزراء ، يعطيها قانون البلديات لوزير الداخلية .

الفقرة الثانية : رقابة الديوان الإدارية .

البند الاول : رقابة الديوان المسبقة :

النبة الاولى : غاية الرقابة المسبقة وأصولها :

تنصب رقابة الديوان المسبقة على تنفيذ الموازنة ، والتقارير التي ينظمها عن نتائج هذه الرقابة ، وإبداء الرأي في الأمور المالية ، فالمعاملات الخاضعة للرقابة فيما خص الوردات هي : تلزيم الإيرادات وبيع العقارات عندما تفوق قيمة الواحدة الخمسة ملايين ليرة . وفيما خص النفقات هي :

- صفقات اللوازم والأشغال عندما تفوق قيمتها خمس وسبعون مليون ليرة لبنانية .
 - صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمس وعشرون مليون ليرة لبنانية .
 - الإتفاقات الرضائية بما فيها عقود الإيجار التي تفوق قيمتها الخمسين مليون ليرة .
 - معاملات شراء العقارات عندما تفوق قيمتها مئة مليون ليرة .
 - معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة الواحدة منها خمسة وعشرون مليون ليرة .
- وتخضع للرقابة الإدارية المسبقة ، المصالحات الحبية على الدعاوى أو الخلافات ، إذا كانت قيمة النزاع تفوق الخمسة عشر مليون ليرة لبنانية^١ .

ويقوم الديوان بدراسة المعاملات ، ويتخذ بشأنها إحدى التدابير التالية :

- ١ - الموافقة عليها إذا وجدها منطبقة على الموازنة وأحكام القوانين والانظمة .
- ٢ - الطلب من الجهة المعنية بإيفاد مندوب عنها ، لاستيضاحه عما يشوب المعاملة من أخطاء ونواقص حال وجودها ، ويوضح له كيفية تصحيحها واستكمال مستندات المعاملة .
- ٣ - توجيه مذكرة إلى الإدارة بطلب مستندات أو معلومات .

وعند استكمال الملف يقوم الديوان بإعادة دراسة المعاملة ، ويتخذ بشأنها إحدى القرارات التالية :

- ١ - إعلان عدم الصلاحية .
- ٢ - إعادة المعاملة إلى مصدرها لاستكمالها .

^١ المادة ٣٦ من المرسوم ٨٣/٨٢ تنظيم ديوان المحاسبة .

٣ - الموافقة الكاملة أو الجزئية أو المشروطة أو المقرونة بتوصيات ، مع الإحتفاظ بحق إبداء الملاحظات في نطاق الرقابة المؤخرة .

٤ - عدم الموافقة ^١ .

ويتخذ الديوان قراره خلال عشرة أيام من تاريخ إيداعها ، ويعطى خمسة أيام إضافية عند طلبه إيضاحات أو إستكمال الملف ، تبدأ منذ استلامه لهذه المستندات أو الإيضاحات ، وإذا لم يتخذ قراره ضمن المهلة المحددة ، حق للإدارة صرف النظر عن رأيه .

تجدر الإشارة إلى أن مدة الثلاثين يوماً المحددة لإعتبار القرار مصدقاً عليه ضمناً ، إذا لم تتخذ سلطة الرقابة الإدارية المختصة قراراً بشأنه ، تسري من تاريخ إبلاغ قرار الديوان بالموافقة إلى سلطة الرقابة الإدارية ^٢ .

البذرة الثانية : الآثار المترتبة على الرقابة المسبقة :

يمكن إعادة النظر في قرارات الديوان ضمن نطاق رقابته الإدارية المسبقة ، بناءً على طلب من رئيسه أو من النيابة العامة لديه أو من الإدارة المختصة ، وتلغى الموافقة المسبقة إذا لم يعمل بها خلال السنة المالية التي أعطيت خلالها .

إذا جاء قرار الديوان مخالفاً رأي البلدية فيما خص الواردات ، أو مخافلاً لرأي مراقب عقد النفقات فيما خص النفقات ، فعلى هذه المراجع الأخيرة التقييد بقراره ، إلا إذا وافق وزير الداخلية فيما خص الواردات ووزير المالية فيما خص النفقات ، على عرض المعاملة على مجلس الوزراء .

وإذا جاء رأي الديوان مخالفاً المشروع المعروض ، كان للبلدية عرض الخلاف على مجلس الوزراء ، ويتخذ مجلس الوزراء في المعاملات المعروضة عليه قرارات معللة ويقوم قراره مقام تأشيرة الديوان أو مراقب عقد النفقات .

تعتبر رقابة الديوان المسبقة معاملة جوهرية ، وكل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة تكون غير نافذة ، وتعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً ولا يمكن ترتيب أي أثر قانوني عليها .

^١ المادة ٤٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

^٢ المادة ٦٣ من قانون البلديات .

البند الثاني : رقابة الديوان اللاحقة :

يمارس ديوان المحاسبة الرقابة المؤخرة عن طريق تقدير المعاملات المالية ، من حين عقدها لتاريخ الإنتهاء منها وقيدها في الحساب ، وتبرز الرقابة المؤخرة في التقرير السنوي والتقارير الخاصة التي يعدها الديوان ، وتتناول الرقابة الإدارية المؤخرة على الحسابات :

النبة الأولى: حسابات المال المعطى لكافة الأشخاص المعنويين التابعين للبلدية ، بعنوان التسليف أو المساهمة أو المساعدة ، إذا تجاوزت قيمة كل عملية دفع خمسة وعشرين مليون ليرة خلال السنة المالية ، وينظم الديوان بنتيجة هذه الرقابة تقريراً سنوياً يتم على أساسه ، إما إبراء ذمة القيم على المال أو إشغالها ، ويتناول تدقيق الديوان بهذا الخصوص :

١- التحقق من أن عملية الدفع قد جرت وفقاً للأصول .

٢- التدقيق في حسابات الجهات التي استلمت النفقات من جمعيات وخلافه ، للتأكد من أن المنحة أو المساهمة أو المساعدة قد صرفت ضمن الغاية التي أعطيت من أجلها ، أو ضمن أهداف الجمعية ونشاطاتها ، وعند وجود ملاحظات من قبل الديوان ، يلفت نظر الإدارة إليها ، ويقرن موافقته على إبراء الذمة بتنفيذ توصياته لإصلاح الثغرات التي وضع ملاحظاته بشأنها .

النبة الثانية: البيانات الفصلية والسنوية التي ترد إلى الديوان من البلديات مباشرة ، وهي تتضمن بالنسبة للواردات _ التي ترسل عبر كل المعنيين بوضع جداول التكليف وإصدار أوامر القبض أو التحصيل _ ، المبالغ المحققة والمبالغ الملغاة أو المنزلة خلال الفصل أو السنة المخصصة ، وترفق نسخ مصدقة عنها ، فيقارن الديوان بين الأرقام الواردة في البيانات الإجمالية والواردة في تلك النسخ .

أما بالنسبة للنفقات فهذه البيانات الفصلية أو السنوية ، ترسل عبر المحاسبين الإداريين ، وهي تتضمن حركة الإعتمادات خلال السنة أو الفصل المختص ، ويقارن الديوان بين الإعتمادات المفتوحة في الموازنة والإعتمادات الأساسية الواردة في البيانات ، كما يتولى متابعة حركة الإعتمادات (مدورة - إضافية - ملغاة) ، ويتثبت من تصديق هذه البيانات من قبل مراقب عقد النفقات .

تجدر الإشارة إلى أن الديوان يمارس هذه الرقابة ، بناءً على على بيانات ترسلها إليه البلدية الخاضعة لرقابته ، كما يحق له إجراء تدقيق محلي إذا رأى ذلك ضرورياً .

البند الثالث : صلاحية إبداء الرأي :

للبلديات الخاضعة لرقابة الديوان أن تطلب رأيه في المواضيع المالية^١، لتفسير النصوص القانونية الملتبسة ، فيقوم الديوان بسد النقص وإيضاح الغموض ، ولهذا الرأي الصفة الإستشارية ، وعليه فالبلدية غير ملزمة بالأخذ به ، ويقدم الطلب (الإستشاري) بواسطة رئيس البلدية ، وإلا رد شكلاً إذا قدم من قبل غيره ، كما ترد الإستشارات التي تتعلق بأمور الموظفين ، كونها من اختصاص مجلس الخدمة المدنية ، وكافة الطلبات التي تتعلق بأمور غير مالية .

المبحث الثاني : لجان الاعتراض على الرسوم والعلاوات البلدية .

الفقرة الاولى : صلاحية البلدية في فرض الرسوم والغرامات :

البند الاول : الغاية من فرض الرسوم البلدية :

لقد أعطى المشرع الحق للمجلس البلدي بفرض الرسوم والغرامات ، ضمن حدود دنيا وقصوى محددة في القانون ، غير أن هذا الحق لا يمكن التعسف باستعماله ، بل ينبغي أن يساوي بين المكلفين أمام الاعباء العامة ، كما يخضع لرقابة القاضي الضريبي للتأكد من صحته ومطابقتها للواقع والقانون^٢ .

لذلك فالرسوم تفرض على الجميع بصورة شاملة مجردة ، في الحالات المتماثلة ، ما لم يستثنى منها حالة معينة بنص صريح ، لأن فكرة التكافل الإجتماعي تفرض أن يساهم الجميع في النفقات العامة التي تعود بالخير على

^١ المادة ٨٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

^٢ ش.ل. رقم ١٣٦ تاريخ ١٠/٦/٨٦، م.ق.ل. عدد ٣ لسنة ٨٨/٨٧ ص ١٨٥ .

الكافة^١، فلا يجوز لرئيس البلدية أن يعفي أحد من الرسوم دون نص قانوني، فكل إعفاء من ضريبة أو رسم، يجب أن يفسر بصورة حصرية كونه استثناء لقوانين وتشريعات ضريبية، تتعلق بالإنظام العام.

وإن قيام البلدية بفرض الرسوم في نطاقها بالإستناد إلى أصول نص عليها القانون، أو بالإستناد إلى تخمينات الأملاك المبنية التي تضعها وزارة المالية، قد يكون إما مجحفاً وإما متساهلاً، لذلك نص قانون الرسوم البلدية، على حق كل مكلف أن يعترض على أي تكليف بالرسوم والعلاوات المنصوص عليها في هذا القانون، إذا وجد فيها إجحافاً أو مخالفة، وبما أن المجلس البلدي وأحياناً رئيس البلدية هو الذي يحدد معدلات الرسوم البلدية بالإستناد إلى القانون، ورقابة لجنة الإعتراض تنصب على قيمة ومقدار الرسوم وليس القرار بعينه، لأن قرار المجلس البلدي يخضع لتصديق سلطة الوصاية المنصوص عليها قانوناً^٢.

البند الثاني : طبيعة الغرامة المتفرعة عن الرسم البلدي :

إن الغرامة التي تفرض على المكلف، ترتبط إرتباطاً وثيقاً بالرسم، فلا يمكن بالتالي فرضها بمعزل عنه، والقانون يعطي للغرامة تارة وصف الجرم الجزائي صراحة، وأحياناً لا يحتوي مثل هذا الوصف^٣، والطابع القانوني لهذه الغرامة يشبه العقوبات الإدارية، كون الجهة المخولة بفرضها هي الدوائر المالية، وهي بالتاكيد تختلف عن قرارات القاضي الجزائي، إذاً هي ذات طبيعة مزدوجة أي جزائية إدارية، كما تعود للجنة الإعتراض بحث الإعتراضات التي ترد عليها من قبل المكلفين.

وتتمتع البلدية بمركز موضوعي، عندما تطالب بالرسوم والضرائب وما يترتب عليها من غرامات، بمعنى أنه يحق لها إستيفاء ديونها الممتازة، بغض النظر عن الوضع المادي للمدين أو المكلف ومهما طرأت من تغيرات على أهليته.

الفقرة الثانية : ماهية لجنة الاعتراضات.

^١ ش.ل.رقم ١٨ تاريخ ١١/٣٠/١٩٧١، المجموعة الإدارية سنة ١٩٧٢، ص ١٨.

^٢ المادة ٦٠ من قانون البلديات.

^٣ ش.ل.رقم ١١٢ تاريخ ٨٦/٧/٧، م.ق.إ.عدد ٣ سنة ٨٧/٨٨ ص ١٣٧.

إن لجنة الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية هي لجنة إدارية ذات صفة قضائية ، تصدر قرارات لها قوة القضية المحكمة ، فلا يمكنها اعتبار تكليف مطعون فيه مخالفاً لمبدأ المساواة ، إذا كان صادراً ضمن الأصول ، لأنه عند التضارب بين مبدأ الشرعية ومبدأ المساواة أو العدالة والإنصاف فالذي يطبق هو مبدأ الشرعية^١ .

ولقد أنشأت لجان الاعتراض على الرسوم والعلاوات البلدية في مختلف المحافظات ، وبلغ عددها سبع هيئات بموجب المرسوم رقم ٢٩١٣ تاريخ ٩ أيار ٢٠٠٠ ، إلا أنه في ٣١ من نفس العام ، صدر القانون رقم ٢٢٧ والذي عدل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة ، ولحظ إنشاء محاكم إدارية وأعطت المادة ٦١ من هذا النظام ، صلاحية النظر في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة ، خلافاً لأي نص آخر وألغت جميع لجان الاعتراضات على الضرائب والرسوم الأميرية والبلدية ، وأحالت جميع القضايا العالقة أمام هذه اللجان إلى المحاكم الإدارية ، وذلك بعد شهر من نفاذ هذا القانون .

وبما أن المراسيم التطبيقية لوضع هذه المحاكم موضع التنفيذ وبدأ أعمالها ، لم تصدر حتى الآن ، وعملاً بمبدأ إستمرارية المرفق العام ، ينبغي أن يبقى العمل سارياً أمام لجان الاعتراضات ، لحين صدور قرار وزير العدل بتحديد تاريخ مباشرة المحاكم الإدارية (الدرجة الاولى) عملها ، ويحدد المحكمة التي ستحال اليها الملفات العالقة أمام هذه اللجان .

الفقرة الثالثة : حدود صلاحيات لجنة الاعتراضات :

من حيث المبدأ ، إن صلاحية لجان الاعتراضات هي صلاحية مطلقة للنظر بكل ما يتعلق بالرسم والغرامة ، وقد حدد قانون الرسوم البلدية ، الأصول الواجب إتباعها للاعتراض على الرسوم البلدية ، أما مواضعه فتركزت للإجتهاد ، كتصحيح الخطأ المادي ، كذلك الأمر مصادرة الكفالة من قبل البلدية ، لدى اعتبارها البناء مخالف للقانون ، والتي تعتبر زيادة في الرسوم والضرائب ، فتقدير قانونية هذا البناء من عدمها هي من صلاحية هذه اللجان^٢ ،

^١ ش.ل. تاريخ ٨٩/١/٥ ، م.ق.إ. عدد ٦ سنة ٩٣/٩٢ ص ٣٢ .

^٢ ش.ل. رقم ٣٥٩ تاريخ ١٩٨٤/١٢/١١ ، م.ق.إ. عدد ٨ سنة ١٩٩٥ ص ٤٦٩ .

كذلك الأمر المطالبة باسترجاع مقدار من الرسوم البلدية المستوفاة لقاء رخصة بناء ، يعود أمرها للجان الإعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية^١.

إذن فإن ما يعود إلى اللجان النظر فيه في الإعتراضات على الرسوم ، هو بحث الرسم ذاته والبت في قانونية فرضه أصلاً وأسس ومقداره ، فلها صلاحية مطلقة بداية ، للنظر بكل ما يتعلق بالرسوم والعلاوات والغرامات ، وتوافقها مع الواقع والقانون .

ولا يمكن للجنة أن تضع يدها على اعتراض إلا عند وجود تكليف متنازع بشأنه ، كما لا يمكنها أن تعيد النظر من جديد في قراراتها التي فصلت فيها ، ورفعت يدها عنها لأن في ذلك مخالفة لقوة القضية المحكمة ، ولأن الطريق الوحيد للطعن بقرارات هذه اللجنة هي أمام مجلس شورى الدولة^٢ .

الفقرة الرابعة : أصول الإعتراض والطعن في قرارات اللجنة :

البند الاول : أصول الإعتراض :

أوجب قانون الرسوم البلدية ، إحالة الإعتراض إلى البلدية المختصة ، خلال مهلة شهرين تبدأ من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية ، وتمدد مهلة الإعتراض لغاية ٣١ كانون الاول ، من السنة الثالثة التي تلي السنة التي جرى فيها التكليف ، إذا كان الإعتراض يتناول خطأ مادياً ، ويحق للإدارة أن ترجع عن الخطأ المادي ضمن المهلة ذاتها ، دون حاجة للرجوع إلى لجان الإعتراضات .

يقدم الإعتراض على شكل إستدعاء مباشرة أو بالبريد المضمون ، إلى البلدية التي تقوم بدرسه وإجراء التحقيقات بشأنه ، وعليها البت به في مهلة شهر في حالة الخطأ المادي ، وثلاثة أشهر في الحالات الأخرى ، وإذا انقضت هذه المهلة وجب على البلدية ، إحالة الإعتراض إلى لجنة الإعتراضات المختصة دون إبطاء ، مشفوعاً بالمطالعة إذا وجدته غير مقبول بالشكل أو واقعاً في غير محله ، أما إذا وجدته واقعاً في محله كلياً أو جزئياً ، أجابت المعترض في مطالبه المحققة .

^١ ش.ل . رقم ١٢٨ تاريخ ١٩٧١/١٢/٣٠ ، العدل سنة ١٩٩٢ عدد ١ ص ٢ .
^٢ ش.ل . رقم ١٣٨ تاريخ ١٩٨٤/٧/٤ ، م.ق.إ. عدد ١ سنة ١٩٨٥ ص ١٠٦ .

ويحق للمعترض الذي أجيب جزء من مطالبه ، أن يطلب خلال شهر من تاريخ إبلاغه القرار ، إحالة القضية إلى اللجنة لإعادة النظر فيها ، وعدم إبلاغ المعترض النتيجة التي آل إليها إعتراضه ، لا يجعل إحالة الإعتراض إلى اللجنة باطلاً ، لأن هذه المعاملة لا تعتبر جوهرية في حال عدم إحترامها ، إلا أن وضع اللجنة يدها على القضية ، في حال أجابت البلدية المعترض جزئياً على مطالبه ، ودون طلب صريح منه ، يعتبر مخالفة لصيغة جوهرية يعرض قرارها للإبطال^١ .

ليس للجان الإعتراض أن تقضي بمبالغ تزيد عن المبالغ المعترض عليها ، وعليها البت بالإعتراض في مهلة ستة أشهر من تاريخ ورود الملف إليها ، ولا يجوز لها تجاوز هذه المهلة إلا بقرارات معللة ولأسباب جدية ، إلا أن عدم إلتزامها بهذه المهلة ، لا ينزع صلاحيتها للبت بالإعتراض عند تجاوز المهلة ، ولا ينزع بالتالي يدها عن النزاع المعروض أمامها لعدم وجود نص صريح بذلك^٢ .

البند الثاني : الطعن في قرارات لجنة الإعتراضات :

يمكن الطعن بالأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية (ومنها لجان الإعتراضات كما أسلفنا) وذلك عن طريق التمييز ، وإن الطعن أمام مجلس شورى الدولة بهذه القرارات هو بصورة شاملة طلب نقض^٣ ، ما لم يبين القانون صراحة أنه إستئناف ، وبعبارة أخرى ، يخضع كل قرار قضائي أمام السلطة القضائية العليا ، ما لم تنص القوانين صراحة أو ضمناً على خلاف ذلك .

ويفهم من نص المادة ١٦٣ من قانون الرسوم البلدية ، أن قرارات لجان الإعتراض تقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة بسبب مخالفة القانون ، وقد استقر اجتهاد هذا المجلس على إعتبار قرارات اللجان قابلة للإستئناف ، لا سيما أن طبيعة النزاع الضريبي تفرض ذلك ، فمجلس الشورى إذاً هو مرجع إستئنافي لقرارات لجان الإعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية^٤ .

^١ ش.ل. رقم ٥ تاريخ ٨٦/١/٦ ، م.ق.إ. عدد ٣ سنة ٨٨٨/٨٧ ص٧.

^٢ ش.ل. رقم ٥ تاريخ ٩١/١٠/١٦ ، م.ق.إ. عدد ٦ سنة ٩٣/٩٢ ص١٤٣ .

^٣ المادتين ١١٤ و ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة .

^٤ ش.ل. رقم ٩٦ تاريخ ٩٣/٢/٢٤ ، م.ق.إ. عدد ٧ سنة ٩٤ ص١٧٨ .

ولذلك فإن قرارات لجنة الإعتراض والرسوم البلدية ، لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة إلا الطعن أمام مجلس شورى الدولة بسبب مخالفة القانون ، وتحدد مهلة تقديم الطعن بشهر واحد ، إعتباراً من تاريخ إبلاغ المكلف أو البلدية القرار .

البند الثالث : موضوع الطعن :

إن الإدلاء بعدم توجب الرسم والغرامة أو المبالغة به ، أو بسقوطه بمرور الزمن ، لإصدار التكليف بعد إنصرام المهلة القانونية ، أو بعدم قانونية الإنذار العام القاطع لمرور الزمن ، كل ذلك ليس سوى وسائل دفاع يمكن الإدلاء بها في الإعتراض ، ومن ثم المراجعة الإستئنافية ، ولا تؤلف بالتالي عملاً منفصلاً يمكن الطعن فيه على حدة ، ومباشرة أمام مجلس شورى الدولة .

فإذا نازعت الجهة المستدعية في توجب الرسوم التكميلية وقانونية فرضها ، وأسسها ومقدارها والقرار المطعون فيه ، يكون في الواقع الطعن في التكليف يهدف إلى إخراجها منه ، في حين أن قانون الرسوم البلدية يفرض أن ينظر مجلس شورى الدولة في الرسوم البلدية في الدرجة الثانية من التقاضي ، عند الطعن بالقرارات الصادرة بالدرجة الأولى عن لجان الإعتراضات المختصة .

وعليه فمجلس شورى الدولة هو مرجع غير صالح للنظر في موضوع المراجعة ، كما أن العمل الإداري الذي يحدد مقدار الرسم أو الضريبة أو الغرامة أو تخفيض تكليف ، كل ذلك لا يشكل قراراً بدائياً ، ولا يوصف بأنه عمل منفصل عن البحث في الضريبة الفردية ذاتها ، بالإضافة إلى أن الإعتراض على ضريبة لا يوقف دفعها أو يؤخره ، بل ينبغي دفع الرسم أو الضريبة المتوجبة ، قبل البت بإعتراضه عليها .

فمجلس الشورى بما له من حق التقدير ، يمارس رقابته على التخمين الذي أجرته لجنة الإعتراضات على الرسوم البلدية^١، كما له حق مراقبة صحة القرار الصادر عن لجنة الإعتراضات ، وانطباقه على القانون إذا كان هذا القرار لم يعلل تعليلاً كافياً .

^١ ش.ل. رقم ٤٣٠ تاريخ ١/٦/١٩٩٤ ، م.ق.إ. عدد ٨ سنة ١٩٩٥ ص ٤٧٥ .

المبحث الثالث :المراقب المالي العام .

الفقرة الاولى : التعريف بالمراقب المالي العام :

المراقب المالي العام هو موظف من موظفي ملاكات الدولة^١، يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية ، وتنتهي خدماته بنفس الطريقة ، وفي حال عدم توافر عدد كافي من المراقبين العامين ، الذين تتوفر فيهم الشروط المحددة في المادة ٩٦ من قانون البلديات ، يمكن التعاقد مع أشخاص من خارج الملاك من حملة الإجازة في الحقوق أو العلوم السياسية أو إدارة الأعمال ، أو ما يعادل كلاً منها^٢ .

يرتبط المراقب المالي العام إدارياً بوزارة الداخلية ، طيلة مدة قيامه بهذه الوظيفة ويمكن أن تتناول سلطته أكثر من بلدية أو إتحاد^٣، ويمارس المراقب العام بصفة خاصة ، الرقابة على المعاملات المالية وكيفية جباية وإنفاق الأموال البلدية ، ويجري توزيعهم بقرار من وزير الداخلية والبلديات ، ولا يتقاضى أي تعويض أو مكافأة إضافية غير تلك التي تحق له في ملاكه الأصلي، وتدفع له مع راتبه ومخصصاته من موازنة البلدية أو الإتحاد ، وهذا الأمر يخالف مبدأ عدم جواز تقاضي الموظف الذي يتولى أعمال الرقابة أي تعويض من الجهاز الذي يتولى مراقبته ، وهو ما ينعكس سلباً على أعمال المراقبين وعلى الأموال العامة .

الفقرة الثانية : سلطة المراقب المالي العام :

تنصب رقابة المراقب العام (مراقب عقد النفقات) على الأمور التالية من أعمال البلديات وإتحاد البلديات :

١ - إبداء الرأي في مختلف الأعمال المالية ، عندما يطلب منه ذلك ، كمشاريع القرارات والإتفاقات المختلفة ، لاسيما في مشروع الموازنة ، ومشاريع الإعتمادات الإضافية ، التي يتوجب عرضها عليه بعد إعدادها وقبل إقرارها من المراجع المختصة ، وغيرها من المعاملات التي لها نتائج مالية ، ويقوم رئيس البلدية بتحويل مشروع الموازنة أو

^١ موظف فئة ثالثة تابع لوزارة الداخلية والبلديات .

^٢ المادة ٢٩ من المرسوم رقم ٤٠٨٢ تاريخ ١٤ تشرين اول ٢٠٠٠ (تنظيم وزارة الداخلية) .

^٣ المادة ٩٥ من قانون البلديات ، والمادة ١٠٥ من المرسوم ٨٢/٥٥٩٥ (تحديد أصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية) .

مشروع فتح الإعتماد ، على المراقب العام ليبيدي رأيه فيه مقروناً بمطالعتة ، قبل إحالته على المجلس البلدي ، إلا أن رأي المراقب في هذه الحالة ، ليس له أي صفة إلزامية ، بل هو مجرد بيان توضيحي ^١ .

٢ - ممارسة رقابته على الواردات ، بحيث يبدي رأيه في التعديلات التي تطرأ على عمليات طرح الرسوم البلدية ، وفي صحة إجراء معاملات التكليف والإعتراض عليها ، وفي صحة التحصيل ، وفي توريد المبالغ المحصلة ، وفقاً للقوانين النافذة .

٣ - الإطلاع على كافة الوثائق والسجلات التي تستلزم مهامه ضرورة الإطلاع عليها ، وله أن يطلب من الرئيس وكافة العاملين في البلدية تزويده بالمعلومات والمستندات اللازمة ، لممارسة رقابته بشكل فعال .

٤ - مراقبة حسن سير العمل فيما خص تنفيذ الموارد وإدارة أموال البلدية ، ويرفع إلى وزارة الداخلية إقتراحات لتحسين سير العمل ، ويشارك بطلب منها في التحقيقات التي تترتب عليها نتائج مالية .

٥ - مسك محاسبة إدارية لضبط حسابات الموازنة ، هي محاسبة النفقات المعقودة وأرصدة إعتمادات الموازنة ، ويجب إقتران كل عقد نفقة بتأشير المراقب العام عليها .

٦ - يؤشر على معاملات عقود النفقات لجهة توفر الإعتمادات ، وصحة التنسيب ، وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة ، ويدقق من الناحية المالية فقط المعاملات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية ، ويرسل المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة مشفوعة برأيه إلى الديوان قبل التأشير عليها ، وهو يتقيد برأي الديوان ولو كان مخالفاً لرأيه .

٧ - ضبط المخالفات ، والمخالفات المالية المقصودة مثل :

- عقد نفقة خلافاً للأصول .

- عقد نفقة دون الحصول على تأشيرة المراقب العام .

- إهمال عرض المعاملة على ديوان المحاسبة .

^١ نخلة ، الوسيط في شرح قانون البلديات ص ٦٨٤ - والهندي والناشف ، البلديات في لبنان ، ص ٧١ .

- مخالفة القواعد المتعلقة بالأموال العمومية^١. إلخ.....

٨ - الرقابة على قطع حساب الموازنة ، بحيث يدقق حساب موازنة البلدية لجهة إقترانه بتوقيع المرجع المختص ، ويراقب صحة أرقام الحسابات المدرجة في الواردات والنفقات ومطابقتها للقيود الخاصة بها .

الفقرة الثالثة : النتائج المترتبة على أعمال المراقب المالي العام :

يقوم المراقب العام برفع تقرير إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة ، بشأن كل مخالفة مالية ، تقع تحت طائلة المادتين ٦٠ و٦١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، مرفقاً بالمستندات الثبوتية ، وإلا اعتبر مسؤولاً عن التنفيذ ، ويبلغ نسخة من هذا التقرير إلى كل من : وزارة الداخلية والمجلس البلدي المختص^٢ .

كما يضع تقارير دورية كل ثلاثة أشهر ، عن نتائج رقابته على كل بلدية يراقبها ، يرفعها إلى وزارة الداخلية ، ويبلغ نسخة عنها إلى البلدية المختصة ، ويضع تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاته على أعمال الدورة المالية المنتهية مرفقاً بالحساب القطعي .

وعلى الرغم من أهمية الدور الذي يلعبه المراقب العام ، فإننا نلاحظ نقصاً كبيراً في جهاز المراقبين لا يتناسب مع عدد البلديات الخاضعة لرقابتهم ، لذلك نجد بأنه تخضع لرقابة المراقب الواحد ، عدد كبير من البلديات وهذا يضعف دوره بالإضافة لما أسلفنا ذكره من تقاضيه راتبه ومخصصاته من موازنة البلدية ، ما قد يؤثر على استقلالته في عمله الرقابي .

المبحث الرابع : مدقق الحسابات

^١ المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

^٢ المادة ١١٠ من المرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥ .

تلجأ وزارة الداخلية إلى إجراء رقابة عارضة أحياناً ، على إحدى البلديات ، عندما تتحقق من وجود مخالفات هامة ، تلحق أضراراً كبيرة بالأموال العامة البلدية ، فتكلف مدققاً للحسابات يعمل تحت إشرافها ويتولى التدقيق في الأوضاع المالية للبلدية المعنية^١ .

يتضمن هذا التكليف تحديد المهمة ، ويعين المواضيع التي يجب أن يشملها التدقيق ، والسنوات العائدة لها ، والمهلة اللازمة لإنجاز العمل المطلوب ، وهو بذلك يشبه التكاليف الخاصة التي تصدر عن رئيس التفتيش المركزي للمفتشين الماليين .

وعلى المدقق أن يضع بنهاية مهمته ، تقريراً يضمنه النتائج التي توصل إليها ، يرفعه إلى الجهة التي كلفته ، وهي تتخذ الإجراءات اللازمة بالإستناد إلى هذا التقرير ، كاتخاذ العقوبات التأديبية بحق المخالفين ، أو إحالتهم إلى هيئة التأديب الخاصة ، أو إلى القضاء المختص .

الفصل السادس : وسائل الرقابة الإدارية .

^١ المادة ١١٢ من المرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥ .

تنصرف وسائل الرقابة الإدارية في الغالب إلى أعمال الهيئات اللامركزية ومن ضمنها البلديات ، أكثر من إنصرافها إلى الأعضاء أو إلى تنفيذ الأعمال ، ولجميع هذه الوسائل هدف مشترك ، هو ضمان إحترام المشروعية والمصلحة العامة بالنسبة لأعضاء وأعمال البلديات ، وإن اختلفت هذه الوسائل في الأسلوب والتوقيت والكيفية أو من حيث مدى الشدة ، تبعاً للنظام الذي يحكم الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية في هذا البلد أو ذاك .

ونبحث في هذا الفصل ثلاثة نقاط:

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على أفراد المجلس البلدي (الأشخاص) .

المبحث الثاني : الرقابة الإدارية على مقررات المجلس البلدي (الأعمال) .

المبحث الثالث : الرقابة الإدارية على التنفيذ .

المبحث الأول : الرقابة الإدارية على أفراد المجلس البلدي (الأشخاص) .

هي الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على البلدية كجهاز إداري ، وعلى الأعضاء الذين يمثلونه ، بصفتهم التمثيلية و الشخصية ، وفقاً لمقتضيات كل قضية على حدة ، وهذه الرقابة تشمل نطاقات عينها القانون ووسائل محددة تتناول بعض أو كل الأعمال الصادرة عن البلدية ، وتنحصر هذه الرقابة فيما يلي:

١- الرقابة عن طريق إنشاء البلدية وإجراءات إنتخاب أعضائها.

٢- الرقابة عن طريق إصدار التوجيهات والتعليمات والآراء.

٣- الرقابة عن طريق طلب الإجتماع وحضور الجلسات.

٤- الرقابة عن طريق حل المجلس البلدي.

٥- الرقابة عن طريق التوقيف عن العمل نهائياً.

٦- الرقابة عن طريق الملاحقة التأديبية.

٧- الرقابة قبل الملاحقة الجزائية وأثناءها وفي حال صدور حكم بالتجريم.

المبحث الثاني : الرقابة الإدارية على مقررات المجلس البلدي (الأعمال) .

إن البلدية من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية ، هي إدارة مستقلة في مباشرة إختصاصاتها المخولة بالتوازي أو بمعزل عن الإدارة المركزية ، بمعنى أنها لا ترتبط بالسلطة المركزية بعلاقة التبعية الإدارية التسلسلية ، ولا تخضع لها خضوعاً رئاسياً ، كما في النظام المركزي.

والرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال البلديات ، ليست سلطة مطلقة ، بل هي مقيدة ومحصورة في نطاق معين ، لا يصح ولا يحق لها تجاوزه ، وإلا كانت محلاً للطعن من قبل البلدية.

وهذا التقييد للرقابة الإدارية على البلديات ، والنابع من أصل فكرة اللامركزية الإدارية ، يعني بأن الإدارة المركزية صاحبة الحق في الرقابة ، ملزمة باتخاذ موقف من القرار المعروض عليها ، وعندها ليس لها إلا أن تختار بين واحداً من الأمور التالية:

أولاً: الموافقة على العمل موضوع القرار والرقابة ، وفي هذه الحالة تنصب الموافقة على العمل برمته ، دون أن تكون مسؤولة عن التنفيذ ونتائجه.

ثانياً: رفض العمل موضوع القرار والرقابة ، وهنا أيضاً يكون الرفض للعمل كله.

ثالثاً: السكوت عن البت بالموافقة أو الرفض ، حيث يكون هناك آثار قانونية تترتب على هذا السكوت بعد إنقضاء مهلة معينة.

وللبلدية أن تتمسك بالتصرف الذي صدر عنها ، رغم إعتراض سلطة الرقابة عليه ، وامتناعها عن إقراره بصورة واضحة وخطية ، ولا يكون للبلدية حينئذ ، إلا الطعن أمام القضاء بقرار الرفض ، إذا قدرت أنه مخالف للقانون أو

ينطوي على إنحراف في استعمال السلطة ، كما لها أن تعيد إستصدار القرار من جديد ، متجنباً الأسباب التي أدت إلى عدم تصديقه في المرة الأولى.

كذلك يجوز لسلطة الرقابة الحلول محل البلدية ، في مباشرة إختصاصاتها المقررة لها في حالات إستثنائية حددها القانون ، وفيما عدا تلك الحالات يكون التصرف والمبادرة من حق البلدية في نطاق إختصاصاتها.

تجدر الإشارة للنقد الكبير لهذا النوع من الرقابة ، أي سلطة الحلول كونها تفرغ اللامركزية الإدارية من محتواها ، وتحرفها عن الهدف من إعطائها الشخصية المعنوية ، وتصبح سلطة الرقابة كالسيف المسلط الذي يكبل المجلس البلدي إذا أسيء إستعمالها، كما يحق لسلطة الرقابة أن ترجئ مؤقتاً قرار ، اتخذه المجلس البلدي لأسباب أمنية يعود تقديرها لسلطة الرقابة.

المبحث الثالث : الرقابة الإدارية على التنفيذ .

تمتد الرقابة الإدارية إلى مجال تنفيذ الأعمال التي تصدر بقرارات عن المجلس البلدي، فعلى الرغم من تمتع البلديات بسلطة التقرير الذاتية مشمولة بالرقابة الإدارية ، إلا أن تنفيذ ما يصدر عنها من قرارات ، يحتاج في الغالب إلى تدخل من جانب السلطات المركزية المختصة لمعاونة البلدية ، إلى إتمام هذا التنفيذ من الناحية العملية ، وهو الأمر الذي يجعل من هذا التدخل بالغ الأهمية ، بالرغم من كونها رقابة غير مباشرة أو رقابة خفيفة كما يقول البعض^١.

فأشخاص القانون العام يؤلفون وحدة إدارية متكاملة ، تحكمهم قواعد مشتركة في كثير من المجالات ، وهم بحاجة إلى إستمرارية التعامل مع بعضهم البعض ، لتبادل المعلومات والخبرات والقدرات وهذا يستدعي التعاون المتبادل ، وهذا التعاون يتواجد بمظاهر مختلفة ، مما حمل البعض على وصفه أحياناً بأنه نوع من الإدارة المشتركة^٢ ، وتتم هذه المعاونة في قيام السلطة المركزية بإمداد البلديات ببعض عمالها ن وبيع بعض الأموال أحياناً ،

^١ د.بكري القباني ،ص ١٨٧ وما يليها

^٢ الخوري ، القانون الإداري العام ، ج ١ ، ص ٢٧

فضلاً عن قيام السلطة المركزية بمباشرة الإجراءات الكفيلة بوضع بعض قرارات البلدية موضع التنفيذ ، وهذا من أبرز تجليات سلطة الرقابة الإدارية ، وهي تتم بفضل ما تقدمه للبلديات من وسائل عمل تتمثل في العمال ، والأموال ، والإجراءات .

فعلى صعيد العمال ، يوجد لدى أغلب البلديات عمال يمثلون السلطة المركزية ، وخصوصاً داخل الأجهزة التنفيذية التابعة للبلدية كالمراقب المالي ، ما يجعل لممثل السلطة المركزية صفة الإزدواجية الوظيفية ، كونه عاملاً مركزياً ولا مركزياً في نفس الوقت^١ ، ويجعله بالتالي أقدر على تنفيذ قرارات البلدية من عمال البلدية ، وإن كان هذا لا يعني أنه يغني عن الإستعانة بغيره من عمال السلطة المركزية عن طريق الإستعارة .

ولقد لحظ قانون البلديات الكثير من أوجه التعاون بين البلدية والدولة عن طريق المديرية العامة للطرق والمباني ، والتنظيم المدني ، كذلك وضع الأجهزة الفنية في التنظيم المدني بتصرف البلديات واتحادات البلديات لتأمين سلامة إعطاء رخص البناء وحسن تنفيذها ، كذلك الشرطة في المدن الكبرى التي تساعد وتقوم بعمل الشرطة البلدية ، بتأمين سلامة السير والحراسة ، ومرافق الإطفاء ومكافحة الحرائق...إلخ ، وأبرز الدليل على هذا التعاون ، ما أتى به مرسوم تنظيم وزارة الداخلية ، حيث نصّ على إنشاء مصالح ودوائر فنية وإدارية لمساعدة البلديات في إدارة شؤونها وأعمالها^٢.

كما يمكن للبلديات ، شرط موافقة وزارة الداخلية ، أن تنشئ لديها دوائر بلدية فنية ، تتولى أعمال الصيانة والترميم والتنفيذ ومراقبته ، فيما يتعلق بأعمال الطرق والمباني والمياه والكهرباء العائدة لهذه البلديات ، وفي هذه الحالة يكلف المدير الإقليمي التابع لوزارة الأشغال العامة بصورة دائمة ، مهمة تفتيش هذه الدوائر من الناحية الفنية^٣.

أما بالنسبة لأموال التنفيذ ، فإنه من الطبيعي القول أن تنفيذ قرارات البلدية يحتاج إلى الموارد المالية ، ولما كانت القروض المالية وتلقي الموارد الضريبية ، والتبرعات الأهلية ، والإعانات الحكومية من أهم مصادر هذه الموارد ، لذلك تلجأ البلديات إلى السلطة المركزية لمساعدتها في الحصول على الموارد المذكورة ، نظراً لإختصاص هذه

^١ كمحافظ مدينة بيروت الذي هو موظف إداري مركزي تابع للدولة ، و في نفس الوقت رئيس السلطة التنفيذية في بلدية بيروت ، أي موظف لا مركزي

^٢ المرسوم رقم ٤٠٨٢ تاريخ ١٤/١٠/٢٠٠٠

^٣ المادة ١٠ من المرسوم ٦٢/٩٤٩٦ {تنظيم المديرية الإقليمية للأشغال العامة وتحديد مهامها}.

السلطة ، بإصدار التراخيص والتصديقات أو الإعتمادات اللازمة في هذا المجال ، ما يسمح للسلطة المركزية بمباشرة رقابتها ، بالنسبة لتمويل عملية تنفيذ القرارات البلدية .

وقد حدد قانون البلديات في المادة ٨٦ وما يليها ، مالية البلدية ، ومواردها ، وكيفية توزيعها ، وقواعد وأصول المحاسبة فيها^١ ، كما أنّ تنفيذ القرارات البلدية قد يحتاج للقيام بإجراءات معينة ، من قبل السلطة المركزية ، مثال نزع الملكية العقارية للمنفعة العامة لصالح البلدية ، مما يجعل للسلطة المركزية رقابة على البلديات لهذه الناحية ، أو إسقاط الملك البلدي العام إلى ملك بلدي خاص ، أو بيع املاك البلدية ...

يتبين مما تقدم أنّ الدولة هي التي تقدم ، في مجمل الحالات على مد يد العون ، ووضع عناصرها البشرية والمالية وسائر إمكاناتها في تصرف أشخاص القانون العام ، الأمر الذي يعتبر شكلاً من أشكال المساعدة والمساهمة ، ووسيلة للرقابة في الوقت ذاته^٢.

^١ حدد فيما بعد بالقانون رقم ٨٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ {المرسوم والعلاوات البلدية} ، والمرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ٧٩/٤/٦ {تحديد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل} ، والمرسوم رقم ١٠٥ وما يليها ، وغيرها من القوانين و المراسيم .
^٢ الخوري ، القانون الإداري العام ج ١ ، ص ٣٠ .

خاتمة .

مما لا شك فيه أن المشرع اللبناني ، لا يزال حائراً بين إقرار اللامركزية الإدارية بالمعنى العملي ، وتثبيت استقلال البلديات النسبي ، لتصبح فعلياً هيئات مستقلة تعمل ضمن نطاقها وتقوم بدورها، تحت سقف القوانين المرعية الإجراء وضمن السياسة العامة للدولة ، وبين تثبيت السلطة المركزية ، والميل نحو السيطرة الدائمة من قبل السلطة السياسية المركزية على هذه الهيئات ، وهو ما يفسر الإقرار للبلديات بالإستقلال المالي والإداري والتمتع بالشخصية المعنوية من جهة ، ومن جهة أخرى إغراقها بالرقابات المتعددة على جميع الأصعدة ، مع العلم أن هناك بعض الإجراءات التي يمكن اتخاذها ، دون المس بالتبعية للسلطة المركزية في السياسة العامة ، كإلغاء الهيئات الرقابية التي لم يعد لها دور كالموجه البلدي ، وإعطاها صلاحياتها الحقيقية في التنظيم العمراني والحق بالترخيص بالبناء ، عبر السماح للبلديات الكبرى بإنشاء المكاتب الفنية ، كذلك النص على دمج البلديات الصغرى في إتحادات بلديات إلزامية ، للبلديات التي لا يصل عدد سكانها إلى سقف معين ، ورفع السقف المالي للإئفاق للمجلس البلدي ، بحيث تصبح رقابة القائمقام والمحافظ رقابة نوعية تنطلق من المنظور السياسي والقانوني وكل ما يتعلق بالنظام العام ، ونزع صفة الرقابة المالية (التصديق) عنهما كممثلين للسلطة المركزية ، خاصة بوجود ديوان المحاسبة كجهاز رقابة مالية ، يمكن إخضاع البلديات له وتوسيع دوره ، كما أن انتخاب رئيس البلدية من قبل الناخبين المحليين مباشرة ، وتقصير ولاية المجلس البلدي ، إلى أربع سنوات من شأنه خلق رقابة شعبية على أعمال المجلس البلدي ورئيسه ، وهذا قد يقوم ويحسن أداء المجلس البلدي ويسرع أعماله ويعزز المبادرة لديه ، خاصة إذا عمدت السلطة المركزية إلى تعزيز الموارد المالية ، والتي يشكل شحها العائق الأكبر أمام قيام البلديات بدورها الخدماتي والتنموي الملقى على عاتقها كهيئة لامركزية تنمية محلية .

الملاحق

- الملحق رقم ١: ويوضح سير بعض المعاملات الإدارية وكلفتها المالية ومدة إنجازها .
- الملحق رقم ٢: ويوضح الكلفة المالية لطلب رخصة إشغال سكن مع السند القانوني لهذه التكلفة .
- الملحق رقم ٣: وهو نموذج شكوى خطية للبلدية .
- الملحق رقم ٤: وهو نموذج إحالة داخلية من رئيس مكتب الشكاوى إلى رئيس البلدية عبر القلم .
- الملحق رقم ٥: وهو نموذج التقرير الأسبوعي المرفوع من رئيس مكتب الشكاوى إلى رئيس البلدية .
- الملحق رقم ٦: تقرير مرفوع من رئيس البلدية إلى المحافظ عن التزام أصحاب المولدات الكهربائية بالتسعيرة .
- الملحق رقم ٧: عبارة عن صورة إيصال استلام معاملة .
- الملحق رقم ٨: نموذج طلب مساعدة إجتماعية .
- الملحق رقم ٩: جدول تفصيلي بنوع وعدد المعاملات الواردة إلى الأرشيف من ١/١٦/٢٠١٦ إلى ١/١/٢٠١٧ .
- الملحق رقم ١٠: طلب من البلدية للمحافظ بنقل من بند استملاكات أخرى إلى بند أشغال طرقات عامة .
- الملحق رقم ١١: مشروع عقد اتفاق رضائي خاضع لرقابة ديوان المحاسبة .
- الملحق رقم ١٢: طلب رأي من بلدية صيدا إلى مجلس شورى الدولة بخصوص نظام وقوف السيارات .
- الملحق رقم ١٣: دفتر شروط خاص لتنظيم الوقوف مقابل بدل في النطاق البلدي لمدينة النبطية .

لائحة المراجع :

أ - الكتب :

- ١- حبيش ، فوزي ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، دار النهضة العربية،بيروت ، سنة ١٩٩١ .
- ٢- الحايك، إميل ، أصول المعاملات البلدية ، طبعة ثانية ،سنة ١٩٩٨ .
- ٣- الخوري ، يوسف سعدالله ، القانون الإداري العام ،تنظيم إداري ، أعمال وعقود إدارية ، الجزء الأول ، طبعة ثانية ،سنة ١٩٩٨ .
- ٤- شبلي ، خطار ، دراسات مالية وإقتصادية وصفحات من حياته ، المنشورات الحقوقية صادر ، ١٩٩٤سنة.
- ٥-القباني، بكري، الرقابة الإدارية ، مطبعة دار التأليف ، القاهرة .
- ٦-كرم , جوزيف ، آلية الرقابة على البلديات , الحياة النيابية , المجلد ١١ ، سنة ١٩٩٤ .
- ٧ - ليله، محمد كامل ، الرقابة على أعمال الإدارة ، الرقابة القضائية ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، سنة ١٩٦٧/١٩٦٨ ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر .
- ٨-المغربي , محمود عبد المجيد، المدخل إلى القانون الإداري الخاص الجزء الأول ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، سنة ١٩٩٤ .
- ٩- نجا ، مهاب ، القانون الإداري العام ، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة اولى ،سنة ١٩٩٨ .
- ١٠-نخلة ، مورييس ، الوسيط في شرح قانون البلديات ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،سنة ١٩٩٨ .
- ١١-الهندي ، خليل ، والناشف ، أنطوان ، البلديات في لبنان ، المؤسسة الحديثة للكتاب سنة ١٩٩٨ .

ب - المراجع التشريعية :

- المرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨ (قانون البلديات) .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢/٥٥٩٥ (تحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات) .
- قانون رقم ٨٨/٦٠ ، (الرسوم والعلوات البلدية) .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٧٢/٤٥١٧ ، النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان .

- المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ ، قانون الموظفين .
- المرسوم الإشتراعي رقم ١٩١٧ / ٧٩ ، أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/٨٢ ، تنظيم ديوان المحاسبة .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٤ ، إنشاء مجلس الخدمة المدنية .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥ ، إنشاء التفتيش المركزي .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٢ ، أصول التفتيش لدى التفتيش المركزي .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٦١/٨٣٣٧ ، نظام مجلس الخدمة المدنية .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٦٢/٩٤٩٦ ، تنظيم المديرية الإقليمية للأشغال العامة وتحديد مهامها .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٢٠٠٠/٤٤٦١ ، قانون الجمارك .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٦٣/١٤٩٦٩ ، قانون المحاسبة العمومية .
- المرسوم الإشتراعي رقم ٢٠٠٠/٤٠٨٢ ، تنظيم وزارة الداخلية والبلديات .

ج - المجموعات الإجتهاذية :

- مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل ، القاضيان شكري صادر وأنطوان البريدي ، المنشورات الحقوقية صادر المجلد الخامس - بلديات .
- مجموعة الآراء الإستشارية ، المجلد ١ جزء ٢ ، المجلد ٣ جزء ١ ، المجلد ٥ جزء ١ - تنظيم مدني .
- مجلة العدل الصادرة عن نقابة المحامين في بيروت سنة ١٩٩٢ .
- المجموعة الإدارية للإجتهد والتشريع ، المحامي جوزيف زين الشدياق ، سنة ١٩٥٨ .
- مجلة القضاء الإدارية ، الأعداد ٨ و ٤ .

د - مقالات ومحاضرات :

- محاضرة للنائب الدكتور غسان مخبير بعنوان : البلديات والسلطة المركزية ، المركز الثقافي الفرنسي، بيروت، تاريخ ١٢/١٠/١٩٩٩ .
- مقال للدكتور أنطوان بارود ، النشرة القضائية ، سنة ١٩٦٦ ، قسم المقالات الحقوقية .

هـ - مقابلات :

- رئيس بلدية النبطية .

- رئيس بلدية الشرقية .
 - رئيس بلدية النبطية الفوقا .
 - مسؤول القسم الإداري في بلدية النبطية .
 - مسؤول قسم الشكاوى في بلدية النبطية .
- و - قسم المحفوظات في بلدية النبطية (الأرشيف) .

فهرس

الصفحة

١	مقدمة
٥	خطة البحث
٩	الباب الأول: بلدية النبطية ، الهيكلية وسير العمل الإداري
٩	الفصل الأول : بلدية النبطية أقسامها وملحقاتها
١٠	المبحث الأول : السلطة التنفيذية (رئيس البلدية ونائبه)
١٠	الفقرة الأولى : الرقابة التسلسلية
١٤	الفقرة الثانية : الرقابة الإدارية
١٦	المبحث الثاني : السلطة التقريرية - المجلس البلدي
١٦	الفقرة الأولى : أعمال المجلس البلدي التي لا تخضع لتصديق سلطة الوصاية.
١٨	الفقرة الثانية : أعمال المجلس البلدي التي تخضع لتصديق سلطة الوصاية
٢١	المبحث الثالث : الهيكل الإداري
٢١	الفقرة الأولى : القسم الإداري
٢٢	الفقرة الثانية : قسم المالية
٢٢	الفقرة الثالثة :مكتب الهندسة
٢٢	الفقرة الرابعة : مكتب الشكاوى
٢٣	الفقرة الخامسة : لجنة الأشغال
٢٣	الفقرة السادسة : القسم الزراعي
	الصفحة
٢٣	الفقرة السابعة : قسم الشرطة
٢٣	الفقرة الثامنة : دائرة الرقابة الصحية

٢٤	المبحث الرابع : المنشآت التابعة للبلدية
٢٤	الفقرة الأولى : مشروع سلامة الغذاء
٢٥	الفقرة الثانية : سوق النبطية المركزي للخضار والفاكهة والمونة البلدية
٢٦	الفقرة الثالثة :مجمّع حسن كامل الصّباح الرياضي
٢٦	الفقرة الرابعة : معمل فرز النفايات
٢٧	الفقرة الخامسة : مسلخ اللحوم
٢٧	الفقرة السادسة : الملعب البلدي
٢٧	الفقرة السابعة : المكتبة العامة
٢٧	الفقرة الثامنة : الحدائق العامة

الفصل الثاني : سير العمل الإداري والمالي والرقابي في بلدية

٢٩	النبطية
٢٩	المبحث الأوّل : أعمل الإداري والرقابة الخارجية على بلدية النبطية
٢٩	الفقرة الأولى : العمل الإداري في بلدية النبطية
٣٠	الفقرة الثانية : الرقابة الخارجية على بلدية النبطية
٣٤	المبحث الثاني : الجباية والإنفاق المالي

الصفحة

الباب الثاني : الرقابة الإدارية والمالية ، على أشخاص وأعمال

المجلس البلدي.....٣٩

مقدمة.....	٤٠
الفصل الأول : تمييز الرقابة الإدارية على البلديات عن سواها	٤٠
المبحث الأول : مقارنة بين الرقابة الإدارية والوصاية في القانون المدني ..	٤٠
المبحث الثاني : الرقابة الرئاسية (مقارنة بين النظامين المركزي واللامركزي).....	٤٢
الفصل الثاني : مظاهر الرقابة الإدارية نطاقها ومداهها ودور رئيس البلدية في تفعيلها	٤٦
المبحث الأول : صور الرقابة الإدارية	٤٦
الفقرة الأولى : الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة	٤٦
الفقرة الثانية : الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية	٤٧
الفقرة الثالثة : الرقابة المؤقتة والرقابة الدائمة	٤٨
الفقرة الرابعة : الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية	٤٨
الفقرة الخامسة : الرقابة على الأعمال والرقابة على الأشخاص	٤٩
الفقرة السادسة : الرقابة الذاتية والرقابة التسلسلية	٥٠
الفقرة السابعة : الرقابة القانونية والرقابة الإستثنائية	٥١
الصفحة	
المبحث الثاني : مميزات الرقابة الإدارية	٥٢
الفقرة الأولى : منطلقات الرقابة الإدارية	٥٢
الفقرة الثانية : دوافع اللجوء إلى الرقابة الإدارية	٥٣

المبحث الثالث : مصادر وحدود الرقابة الإدارية	٥٥
الفقرة الأولى : مصادر الرقابة الإدارية	٥٥
الفقرة الثانية : حدود الرقابة الإدارية	٥٦
المبحث الرابع : دور رئيس البلدية في عملية الرقابة	٥٧
الفصل الثالث : الرقابة الإدارية على البلديات في ظل ممارسة السلطتين الإستثنائية والإستثنائية من قبل البلدية	٦٠
المبحث الأول : الرقابة الإدارية في ظل ممارسة السلطة الإستثنائية	٦٠
الفقرة الأولى : المفهوم العام	٦٠
الفقرة الثانية : مدى السلطة الإستثنائية	٦١
الفقرة الثالثة : مدى السلطة المقيدة	٦٢
الفقرة الرابعة : الدور الرقابي عند ممارسة السلطة الإستثنائية	٦٣
المبحث الثاني : الرقابة الإدارية في ظل الظروف الإستثنائية	٦٤
الفقرة الأولى : شروط تحقق نظرية الظروف الإستثنائية	٦٤
الفقرة الثانية : مقياس ومدى الظروف الإستثنائية	٦٥
الفقرة الثالثة : سلطة البلدية في ظل الظروف الإستثنائية	٦٥

الصفحة

الفصل الرابع : أجهزة الرقابة الإدارية	٦٧
المبحث الأول : مجلس الوزراء	٦٨

- ٦٨الفقرة الأولى : دور مجلس الوزراء كحكم
- ٦٩الفقرة الثانية : دور مجلس الوزراء التشريعي والتنظيمي للبلديات
- ٧١المبحث الثاني : وزارة الداخلية والبلديات
- ٧١الفقرة الأولى : أجهزة الرقابة في وزارة الداخلية والبلديات
-الفقرة الثانية : رقابة وزارة الداخلية والبلديات بعد الإنتخابات البلدية في العام
١٩٩٨٧١
- ٧٣المبحث الثالث : وزارة العدل (رقابة شبه قضائية)
- ٧٣الفقرة الأولى : رقابة هيئة التشريع والإستشارات وهيئة القضايا
- ٧٥المبحث الرابع :مجلس الخدمة المدنية
- ٧٥الفقرة الأولى : حدود رقابة مجلس الخدمة المدنية
-الفقرة الثانية : دور الأجهزة التي يتألف منها مجلس الخدمة المدنية في عملية
الرقابة٧٦
- ٨٠المبحث الخامس : الموجه البلدي
- ٨١المبحث السادس : التفتيش المركزي
- ٨١الفقرة الأولى : الصلاحيات العامة للتفتيش المركزي
- الصفحة
-الفقرة الثانية : حدود رقابة التفتيش على السلطتين التقديرية والتنفيذية في
البلدية. ١٠٠٨٢
-الفقرة الثالثة : رقابة التفتيش على موظفي البلديات و على أعمالهم٨٣
-الفقرة الرابعة : نتائج رقابة التفتيش٨٥

المبحث السابع :المديرية العامة للتنظيم المدني٨٧

الفقرة الأولى : صلاحية مديرية التنظيم المدني وطبيعة رأيها٨٧

الفقرة الثانية : المرجع الصالح لدراسة المعاملات الفنية والهندسية للبلديات . ٨٨

الفصل الخامس : أجهزة الرقابة المالية.....٩١

المبحث الأوّل : ديوان المحاسبة٩١

الفقرة الأولى : ماهية رقابة ديوان المحاسبة وحدودها.....٩١

الفقرة الثانية : رقابة الديوان الإدارية٩٢

المبحث الثاني : لجان الاعتراض على الرسوم والعلاوات البلدية٩٦

الفقرة الأولى : صلاحية البلدية في فرض الرسوم والغرامات.....٩٦

الفقرة الثانية : ماهية لجنة الاعتراضات٩٧

الفقرة الثالثة : حدود صلاحيات لجنة الاعتراضات٩٨

الفقرة الرابعة : أصول الاعتراض و الطعن في قرارات اللجنة٩٨

المبحث الثالث : المراقب المالي العام١٠١

الصفحة

الفقرة الأولى : التعريف بالمراقب المالي العام١٠١

الفقرة الثانية : سلطة المراقب المالي العام.....١٠١

الفقرة الثالثة : النتائج المترتبة على أعمال المراقب المالي العام.....١٠٣

المبحث الرابع : مدقق الحسابات١٠٤

الفصل السادس : وسائل الرقابة الإدارية	١٠٥
المبحث الأول : الرقابة الإدارية على أفراد المجلس البلدي (الأشخاص)	١٠٥
المبحث الثاني : الرقابة الإدارية على مقررات المجلس البلدي (الأعمال)	١٠٦
المبحث الثالث : الرقابة الإدارية على التنفيذ	١٠٧
خاتمة	١١٠
ملاحق	١١١
لائحة المراجع	١٣٩
فهرس	١٤٢