

الرقابة على السلطات المحلية في الظروف العادية وحالات تخفيف حدة مبدأ المشروعية د. ديمَا غازي الحاوي

تلخيص بحث: الرقابة على السلطات المحلية في الظروف العادية وحالات تخفيف حدة مبدأ المشروعية

تُعد البلديات هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والاداري؛ إن الإستقلالية الممنوحة للسلطات المحلية هي محدودة لأنها تخضع لرقابات عديدة؛ حيث أن الرقابة هنا أمر ضروري إحتراماً لمبدأ الشرعية مع ما يرافق ذلك من العمل على تطويرها وإصلاحها. بالفعل، إن مصلحة الدولة تستوجب وجود رقابة تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير أعمال البلديات، منعاً لسوء استعمال السلطة من قبلها وخوفاً من التعسف والإستبداد.

تمارس الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية المحلية من قبل وزير الداخلية و البلديات و المحافظ والقائمقام، حيث حدد قانون البلديات قرارات معينة لا تصبح نافذة إلا بعد تصديقها من قبل أحدهم. تمارس أيضاً "المديرية العامة للتنظيم المدني رقابتها من خلال الموافقة الضرورية على أي مشروع بناء أو مشروع خاص بالبنية التحتية. كذلك، يمارس مجلس الخدمة المدنية رقابته على بعض الأعمال التي تقوم بها البلدية والتي لها علاقة بالموظفين لديها. ويمارس جهاز التفتيش المركزي رقابته على الوحدات البلدية وموظفيها وأعمال التي يقومون بها، دون خضوع أعمال السلطتين التقريرية و التنفيذية لرقابة هيئة التفتيش. كما أن هناك رقابة تجريها أجهزة من وزارة العدل على المصالحات العالقة أمام المحاكم أو تلك التي لم ترفع بعد، حيث تخضع لموافقة هيئة القضايا في وزارة العدل في القضايا العالقة أمام المحاكم، ولموافقة هيئة التشريع و الإستشارات في هذه الوزارة بالقضايا التي لم ترفع أمام المحاكم.

وتُجري الهيئة العليا للتأديب الرقابة على جميع فئات و أنواع موظفي الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، حيث تنظر في المخالفات المسلكية التي بسببها يُحال إليها الأشخاص المشمولين بصلاحياتها.

تخضع البلديات للرقابة المالية إن كان من قبل وزارة الداخلية عبر المراقب العام او من قبل جهاز ديوان المحاسبة الذي يمارس رقابة مسبقة ومؤخرة.

في حالات تخفيف حدة مبدأ المشروعية، اي في الظروف الاستثنائية وفي حالات ممارسة السلطة الاستثنائية، يمكن للبلدية ان تتخذ تدابير تتجاوز الصلاحيات الممنوحة لها اصلاً وايضاً صلاحيات السلطة التنفيذية من اجل تأمين ضرورات الظروف الحالي بالسرعة الممكنة. حتى في

حالات السلطة الاستثنائية، على البلدية ان تتقيد بالقوانين والانظمة وان تكون المصلحة العامة هي الهدف الأساسي للعمل، كما ان الظروف الاستثنائية لا تحجب رقابة القضاء الاداري على اعمال السلطة المحلية.

اذاً، ان حالات تخفيف حدة المشروعية لا تمنح البلدية الحق في ان تتحول إلى دولة ضمن دولة، بل تبقى السلطة المركزية هي المرجع الاعلى ويتمثل دورها باقرار السياسات العامة الكبرى للبلاد.

الكلمات المفتاحية:

(السلطات المحلية) - (الرقابة الإدارية) - (الرقابة المالية) - (السلطة الإستثنائية) - (الظروف الإستثنائية)

Abstract

Censorship over Local Authorities under Regular Conditions and Mitigation of the Principle of Legality

Municipalities are elected local councils with legal personality, having financial and administrative autonomy. However, autonomy of local authorities is yet restricted being submissive to numerous censorships. In this context, censorship is essential to respect the principle of legitimacy with a concomitant work for its development and reform. Indeed, the State's interest requires censorship aimed at ensuring the proper management and functioning of municipalities in order to prevent abuse of power and to avoid arbitrariness and despotism.

Local decentralized entities are under the censorship of the Minister of Interior & Municipalities, the Governor, and the sub-governor (*Kaymakam*) whose authentication is required for some resolutions to be effective as per the provisions of the Municipalities Act. Also, the Directorate-General of Urban Planning is vested a censorship right by providing the required approval for any construction or infrastructure project, as the Council of Civil Service controls some of the municipality's work relevant to its employees. The Central Inspectorate exercises control over municipal units and their staff personnel and work, with no censorship over the administrative and executive authorities. Various offices in the Ministry of Justice (MoJ) oversight reconciliations pending or not yet brought before the courts, being the pending cases are under the approval of the MoJ Cases Authority, and those cases not yet brought before the Courts under the approval of the same ministry Legislation and Consultation Committee.

All categories and types of officials of public administration, public institutions, and municipalities are monitored by the Supreme Disciplinary Board, which hears behavioral offences for which persons under its

jurisdiction are referred. Municipalities are subject to the financial control, whether by the Ministry of Interior through the Comptroller General or the Audit Bureau having pre or post censorship.

Should the principle of legality enforcement be mitigated, i.e. in exceptional circumstances and in discretionary power cases, the municipality may take measures beyond its initial powers and the executive powers in order to secure the requirement of the current circumstances as soon as possible. Even in cases of discretionary authority, the municipality has to abide by the laws and regulations, being the public interest its primary goal and objective. Nonetheless, even in exceptional circumstances, local authorities remain governed by the administrative justice censorship.

In short, mitigation of the principle of legality enforcement does not allow municipalities the right to operate as state within the state. Centralized power is the supreme authority and its role is to establish the country's major public policies.

Keywords: Local authorities – Administrative censorship – Financial censorship – Exceptional circumstances – Discretionary Authority

المقدمة:

إن تعاطي الشأن العام هو عمل إنساني يقوم بتأديته عنصر بشري يعمل غالباً من خلال شخص معنوي عام، ويكون في عمله عرضة للانحراف والخطأ، مما يستوجب مراقبته لتوجيه مسلكه المهني وتفاذي الخطأ وتصحيح الانحراف. حقاً، إن اتساع نشاط البلدية وتنوع مهامها وإزدياد عدد موظفيها، يستدعي مراقبة أعمالها للتأكد من أنها تسير وفقاً للخطة الموضوعة لها، ومن أن القيمين عليها يعملون وفقاً للإجراءات القانونية المحددة ويؤدون الأعمال الموكولة اليهم على أكمل وجه.

إن الرقابة على البلديات أمر ضروري لضمان إحترام مبدأ الشرعية مع ما يرافق ذلك من توجيهها والعمل على تطويرها وإصلاحها، بحيث تُقابل اللاشعرية بإبطال العمل الإداري غير الشرعي، وهذا الإبطال يجب ان يكون صادراً عن سلطة عامة. هنا، تكمن الضمانة العملية للحفاظ على مبدأ الشرعية في الرقابة على أعمال البلدية، أو بعبارة أخرى وأوضح مراقبة شرعية هذه الأعمال التي تقوم بها، فتستقيم تبعاً لذلك الأوضاع القانونية في الدولة، وتسير علاقة البلديات بالأفراد على نحو سليم.

بالإضافة إلى ما سبق، هناك مصلحة مباشرة للدولة في ممارسة هذه الرقابة على البلديات من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية؛ ذلك أن التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وهو أمر قد يهدد وحدتها، وبالتالي الوحدة الوطنية^١.

مما لا شك فيه أيضاً، أنّ مصلحة الدولة تستوجب وجود رقابة تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير أعمال البلديات، وضمان وحدة الإتجاه الإداري فيها، خاصةً وان أعضاء هذه الهيئات يستلهمون وجهات نظر متباعدة، لا سيما وأن إختيارهم يتم بطريق الإنتخاب، وذلك بتأثير الإعتبارات السياسية أو الإنتخابية. هذا بالإضافة إلى إفتقار الأعضاء المنخبين عادةً إلى الخبرة الإدارية والكفاءة الفنية^٢.

من أجل ذلك، كان لا بد من مراقبة أعمال البلدية لمعرفة مدى إنطباقها على مبادئ الشرعية وللحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية، كي لا تصبح البلديات مع ما تتمتع به من سلطات وإمميزات، دولة ضمن الدولة، بحيث يبقى إرتباط البلدية بالسلطة المركزية متحققاً وأكيداً عن طريق هذه الرقابة.

١- (القباني، ١٩٨٥ ص. ١٠٦)

٢- (كرم، ٢٠٠٦، ص. ١١٠)

يتمتع الشخص الطبيعي بالحقوق القانونية التي تمنحه إياها طبيعته كإنسان، وهو يتدرج في تمتعه بهذه الحقوق بمجرد تقدمه في السن، من فاقد للأهلية إلى ناقص الأهلية وصولاً إلى إعتبره كامل الأهلية في ممارسة حقوقه القانونية والتصرف فيها ببلوغه لسن الرشد القانوني.

أما الشخص المعنوي، فيمكن تعريفه بأنه مجموعة من الأفراد الطبيعيين، أو مجموعة من الأموال يعترف لها المشرع بالشخصية القانونية كالأشخاص الطبيعيين، ويترتب على ذلك أنها تُصبح قادرة على إكتساب الحقوق والإلتزام بالموجبات. وبالتالي، تُصبح قادرة على التعاقد مع الأفراد ومسؤولة عن أعمالها ولها الحق في رفع الدعاوى، و يحق للغير إقامة الدعاوى بوجهها، بشكل مستقل عن الأشخاص أو الأموال المكونة لها¹.

على الرغم من أن السلطات المحلية في لبنان تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالين الإداري والمالي، غير انها تبقى خاضعة لرقابة السلطة المركزية وتكمن أهمية الرقابة الإدارية في كونها، بالإضافة إلى أنها تُبقي عمل البلديات ضمن توجهات الحكومة المركزية، العنصر الأهم في إنتظام العمل الإداري وإنتاجية البلديات وتصحيح مسار المجالس البلدية ورؤسائها من الإنحراف عن القانون، سواء كان هذا الإنحراف ناجماً عن جهل بالقوانين، أم عن تعمد ناشئ عن مصالح شخصية أو فئوية.

يمكن تقسيم الرقابة المعمول بها في لبنان، التي تمارس على البلديات الى نوعين: النوع الأول هو الرقابة الإدارية التي حددتها القوانين والمراسيم المتعلقة بالبلديات لاسيما قانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٨/٧٧^٢ وتعديلاته، والمرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥³ والمتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية. ويمارس هذه الرقابة نوعان من الأجهزة: إن النوع الأول هو عبارة عن أجهزة رقابة إدارية تتمثل في كل من مجلس الوزراء، وزارة الداخلية والبلديات، مجلس الخدمة المدنية، هيئة التفتيش المركزي، مديرية التنظيم المدني، يضاف إليها رقابة شبه قضائية تمارسها وزارة العدل بواسطة هيئة القضايا، وهيئة التشريع والإستشارات، وأجهزة رقابة مالية تتمثل بكل من ديوان المحاسبة، المراقب المالي العام، ومدقق الحسابات.

أما النوع الثاني، فهو يشمل الرقابة القضائية المتمثلة بالقضاء الإداري الذي يتألف من مجلس شوري الدولة، والمحاكم الإدارية، كذلك القضاء العدلي الذي يشمل المحاكم المدنية والجزائية.

١ - (قباني، ١٩٨١، ص. ٤٣-٤٦)

٢ - مرسوم اشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ المتعلق بقانون البلديات، الجريدة الرسمية العدد ٢٠، تاريخ النشر ١٩٧٧/٧/٧ ص ١٩٤١.

٣ - مرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢، المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات و اتحاد البلديات، الجريدة الرسمية عدد ٣١، تاريخ النشر ١٩٨٢/١٠/١٨ ص ١٠٦٩-١٠٨٥.

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي على أساس إستقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، مع خضوع الهيئات المذكورة للرقابة الإدارية من جانب هذه السلطة، الأمر الذي يوجب التلازم الحتمي بين اللامركزية والرقابة عليها، كما يوجب أن يكون إستقلال التنظيم الإداري اللامركزي نسبياً على النحو الذي تتمكن معه السلطة المركزية من مراقبة إحترام القانون في مجال أعمال الهيئات المذكورة^١.

وإذا كان الإستقلال مظهراً من مظاهر اللامركزية الإدارية المحلية، فإنه لا يعني إطلاقاً الإنفصال عن السلطة المركزية، بل تبقى البلدية جزءاً من الدولة وإمتداداً لها. لذا، فإن السلطة المحلية يجب أن تبقى خاضعة لنوع من الرقابة تمارسها عليها السلطة المركزية بواسطة أجهزتها في العاصمة؛ ويكون ذلك غالباً بالنسبة للتصرفات الهامة الصادرة عن الجهات اللامركزية، وإن كان ذلك يؤدي إلى شيء من التباطؤ في إنجاز عملية الرقابة بسبب التعقيدات من جانب الأجهزة المركزية، أو بواسطة ممثليها في المناطق (محافظ- قائمقام)؛ غير أنه من الضروري، و تحقيقاً لسلامة الإدارة الذاتية، أن لا تكون هذه الرقابة صارمة وضيقة^٢؛ بمعنى أنه يجب أن تنحصر صلاحيات السلطة التي تمارسها بمراقبة شرعية أعمال البلدية دون مراقبة مدى ملاءمتها للمصلحة العامة المحليّة، خاصة عندما لا يتوسع النص في إشتراط الرقابة المسبقة على أعمال البلدية^٣.
نقف في هذه الدراسة على تناول موضوع رقابة السلطة المركزية على البلديات في الظروف العادية ووضع هذه الرقابة في الظروف غير العادية.

انطلاقاً مما سبق، نطرح الإشكالية التالية:

كيف تختلف الرقابة على السلطات المحلية في لبنان بين الظروف العادية والظروف الاستثنائية وحالات ممارسة السلطة الاستثنائية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية بعض التساؤلات يمكن إيجازها بما يلي:

١. ما هي الأجهزة التي تمارس الرقابة على السلطات المحلية وكيف تظهر في الظروف العادية؟

٢. ما هي حالات تخفيف حدة مبدأ المشروعية وكيف تتأثر الرقابة بها؟

هذا ما سنجيب عليه من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: الرقابة على السلطات المحلية في الظروف العادية.

المطلب الثاني: حالات تخفيف حدة مبدأ المشروعية.

^١- (القباني، مرجع سابق، ص. ١٠٤)

^٢- (الخورى، ١٩٩٤، ص. ٩٦)

^٣- (كرم، مرجع سابق، ص. ١٠٦)

المطلب الأول: الرقابة على السلطات المحلية في الظروف العادية

لقد حددت المادة ٥٦ من قانون البلديات السلطات التي تمارس الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي وهي: القائمقام، المحافظ، وزير الداخلية، علماً أن الرقابة على قرارات مجلس بلدية بيروت تكون من صلاحية وزير الداخلية فقط؛ كما أن هذا القانون قد حدد أجهزة الرقابة الأخرى على أعمال السلطات المحلية.

كما ان البلديات تخضع لرقابة اجهزة متعددة: المجلس الاعلى للتنظيم المدني، مجلس الخدمة المدنية، هيئة التفتيش المركزي، هيئة القضايا في وزارة العدل، والهيئة العليا للتأديب؛ كما انه ثمة رقابة لاحقة تجريها المحاكم على البلديات في حال مخالفة القانون.

ولأن أموال السلطات المحلية تعد اموالاً عادمة، فلا بد من اجراء الرقابة المالية عليها من أجل تحقيق الأهداف المنشودة من إنشائها وذلك من قبل المراقب العام وديوان المحاسبة.

الفرع الأول: الرقابة الادارية والقضائية

تدخل رقابة القائمقام ضمن فئة الرقابة الإدارية على أعمال المجلس البلدي، وقد وضع القانون لهذه الرقابة مجموعة من الضوابط، بحيث أوجب على السلطة الرقابية إتخاذ قرارها بالتصديق أو عدمه ضمن مهلة شهر، ودون الحق بإجراء أي تعديل على مقررات المجلس البلدي، حيث تسري مهلة الشهر من تاريخ تسجيل القرار في الوحدة المختصة لدى سلطة الرقابة الإدارية المعنية، ومن تاريخ إبلاغ قرار ديوان المحاسبة بالموافقة عليها فيما خصّ القرارات الخاضعة لرقابته المسبقة. وفي حال عدم البت بها ضمن المهلة القانونية المحددة يُعتبر القرار مصدقاً ضمناً.

وقد إستثنى المشرع اللبناني القرارات المتعلقة بالتخطيط والموازنة وفتح ونقل الإعتمادات والقروض من مهلة الشهر القانونية، وترك لسلطة الرقابة الإدارية الحرية والإستتباب في توقيت التصديق، وأعطاهما سيقاً مسلطاً قد يستعمله القائمقام لعرقلة أعمال البلدية بتأخير المصادقة على مشروع موازنتها لسنة مقبلة^١.

حيال ذلك، "إذا تمنع المجلس البلدي أو رئيسه عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة، فللقائمقام أن يُوجه إلى المجلس البلدي أو إلى رئيسه أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة معينة. فإذا إنقضت المهلة دون تنفيذ، حقّ للقائمقام بعد موافقة المحافظ أن يقوم بنفسه بذلك بموجب قرار مُعلّل، يخضع لتصديق سلطة الرقابة الإدارية عند الإقتضاء. إن سلطة الحلول هي الحق

^١ - (الشريف، ٢٠١٧، ص. ٥٩).

المُعطى لسلطة الوصاية بأن تقوم محل السلطة الموصى عليها ضمن الشروط التي يُحددها القانون، فهي لا تُفترض إفتراضاً، بل يجب أن تُجاز ممارستها بنص تشريعي صريح.^١

فيما يتعلّق بسلطة الحلّ التي منحها المشرّع اللبناني للقائمقام، فهي تعني حلول سلطة الرقابة الإدارية محل السلطة اللامركزية الإدارية، وهي بذلك تكون قد أخذت بمبدأ الإستقلالية، ذلك أن منح هذه الصلاحية للقائمقام قد يؤدي إلى التعسف في إستعمال السلطة. غير أن هذه الصلاحية الإستثنائية الممنوحة لسلطة الإحلال لا تخولها تقييم شرعية أو عدم شرعية القرارات التي يتخذها رئيس البلدية ضمن صلاحياته، و أن تتخذ ذلك التقييم الذي لا يدخل في إختصاصها، سبباً لأن محلّه في إتخاذ قرار معاكس للقرار الذي سبق و أصدره، مهما كانت الشوائب التي تشوبه.^٢

لقد طُلب رأي هيئة الاستشارات و التشريع في وزارة العدل فيما يتعلق بسلطة إحلال القائمقام محل بلدية بيروت سندا" للمادة ١٣٥ من قانون البلديات، و كان ردّها مؤيداً" لرأي الأستاذ الفرنسي Delaubadère الذي يعتبر أنه "يجوز إعطاء سلطة الرقابة الادارية سلطة الإحلال في حالات معينة محصورة قانوناً" و بشروط معينة، لأنه من جهة لا يمكن ترك البلديات تعمل بدون حسيب و لا رقيب، و في الوقت عينه، لا يجوز تقييد دورها و إلا لا جدوى من التمتع بالإستقلين الاداري والمالي.^٣

إستناداً إلى الرقابة الإدارية التي يُجريها المحافظ على قرارات المجلس البلدي، فإن القرارات الخاضعة لتصديقه محددة في المادة ٦٠^٤ من قانون البلديات. إن رقابة القائمقام و المحافظ على أعمال المجالس البلدية تستوجب التقيّد بقراراتهما، عملاً" بالقاعدة التي تقضي بتفوق سلطة الضبط العامة العليا على سلطة الضبط العامة الدنيا؛ و لكن جاء الإجتهد الفرنسي بإستثناء لهذه القاعدة في قراره " Commune de Nérès-Les-Bains"^٥ الصادر بتاريخ ١٨/٤/١٩٠٢ حيث سمح بمخالفة قرار السلطة الإدارية العليا حين يكون قرار السلطة الإدارية الدنيا أكثر ملاءمةً للمصلحة العامة. و

١- (المجنوب، ٢٠٠٣، ص. ٤٤٤-٤٤٥)

٢- رأي هيئة التشريع و الإستشارات الإستشاري رقم ١٩٩٦/١٩٢٤، تاريخ ١٩٩٦/٢/٥، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع و الإستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس، منشورات صادر، بيروت ٢٠٠٤ ص ٥١١٥.

٣- رأي هيئة التشريع و الإستشارات الإستشاري رقم ١٩٨٢/٩٦ تاريخ ١٩٨٢/٥/١٠، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع و الإستشارات في وزارة العدل، مجلد رقم ١، جزء بلدية، منشورات صادر، بيروت ص ١٦.

٤- المادة ٦٠ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، المتعلق بقانون البلديات، الجريدة الرسمية عدد ٢٠، تاريخ النشر ١٩٧٧/٧/٧ ص ٤١-١٩.

٥- "Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 91 de la loi du 5 avril 1884 que la police municipale appartient au maire et que les pouvoirs qui lui sont conférés en cette matière par l'article 97 de la loi s'exercent, non sous l'autorité, mais sous la surveillance de l'administration supérieure; que, si l'article 99 autorise le préfet à faire des règlements de police municipale pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses."

CE-Assemblée, du 18 avril 1902, " Commune De Nérès-Les-Bains", numéro 04749, Long et al., 2013, P

يكون القاضي الإداري الفرنسي قد خطا خطوة مميزة سامحا" لرئيس البلدية بخرق قرار محافظ مقاطعة "أليي" الذي منع لعبة الميسر في الأماكن العامة سامحا" بها في أماكن محددة حصرا" إذا ما صدر قرار عن وزير الداخلية بإمكانية ممارستها؛ في حين أن رئيس بلدية Nérès Les Bains قد منحها إطلاقاً" بهدف الحفاظ على المصلحة العامة.

تمارس الرقابة الإدارية على قرارات مجلس بلدية بيروت من قبل وزير الداخلية فقط، بإعتبار ان المادة ٦٧ من القانون جعلت من محافظ بيروت رئيساً للسلطة التنفيذية في المجلس البلدي. والقاعدة التي أتت بها هذه المادة تنطلق من مبدأ عدم جواز الجمع بين سلطتي التقرير والرقابة ضماناً ضد مساوئ تجميع السلطات في يد واحدة، رغم عدم النص على ذلك في الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من قانون البلديات.

ومخالفة هذه القاعدة في إتخاذ القرارات الإدارية من شأنه جعل القرارات معيبة وقابلة للإبطال امام المراجع المختصة طبقاً للقواعد العامة لإبطال القرارات الإدارية، ومنها وجوب الطعن بها وإستردادها ضمن مهلة معينة، لا سيما عندما تكون قد أكسبت حقوقاً للغير^١.

إن المجلس الأعلى للتنظيم المدني هو جزء من وزارة الأشغال العامة، وهو مسؤول عن التخطيط المدني، وموافقته ضرورية لأي مشروع بناء أو مشروع خاص بالبنية التحتية. يُبدي المجلس رأيه في تصاميم وأنظمة المدن و القرى، كذلك في مشاريع المراسيم الرامية إلى إنشاء الشركات العقارية و إستملاك المناطق و إجراء الضم و الفرز. أيضاً، يكون رأي المجلس مهما" في المراجعات ضد القرارات المتعلقة برخص البناء و بالإفراز و في مشاريع تعديل التشريع العائد لتنظيم المدن و القرى و لقانون البناء.

يبدي المجلس الأعلى للتنظيم المدني رأيه في الموضوع المعروض عليه خلال مهلة شهر من تاريخ إستلام القضية، و إذا احتاج إلى معلومات أو إيضاحات، يُمنح مهلة عشرة أيام إضافية لمرة واحدة تبدأ من تاريخ الحصول على تلك المعلومات؛ في حال عدم إبداء الرأي خلال المهلة المذكورة، اعتبر المجلس حكماً" موافقاً" على القضية المعروضة عليه.^٢

يرسم المجلس الأعلى للتنظيم المدني التصميم والنظام التوجيهي والنطاق العام للترتيب و يحدد الاتجاهات الأساسية لتنظيم المنطقة؛ يعد تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى، التي تُعرض على المجالس البلدية لإبداء رأيها فيها وفقاً" لقانون البلديات^٣؛ علماً بأن أي قرار يصدر عن التنظيم المدني لجهة وضع التصاميم العائدة للبلدة يكون مستوجباً للإبطال إذا لم يتم عرضه على البلدية

١ - رأي هيئة التشريع والإستشارات الاستشاري رقم ٣٠٩ تاريخ ١٩٩٣/٠٨/٠٨، طالب الرأي: وزارة الداخلية، مجموعة الآراء الإستشارية، مجلد ٥، ج.١، ملك بلدي خاص، ص.٦.

٢ - المادة الثانية من قانون التنظيم المدني، مرسوم اشتراعي رقم ٦٩ تاريخ ١٩٨٣/٩/٩، الجريدة الرسمية عدد ٣٨، تاريخ النشر ١٩٨٣/٩/٢٢ ص ٩٠٤-٨٩٢.

٣ - المادة ١١ من قانون التنظيم المدني، مرجع سابق.

المختصة لأخذ موافقتها الضرورية لإقرار المشروع، حيث تعتبر هذه الموافقة من الأصول الجوهرية التي تستوجب التقيد بها.^١

ومن الجدير ذكره، أن صلاحية إتخاذ قرار ضم الطرق الناتجة عن إفراز العقارات إلى الملك العام، كانت قبل تعديل المادة الأولى من القانون رقم ٨٩/٠٣ من إختصاص رئيس السلطة التنفيذية في البلدية، دون موافقة المجلس البلدي الذي إكتسب هذه الصلاحية لاحقاً" بموجب القانون رقم ٢٠٠١/٣٨٨ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤. هذا بالإضافة إلى أن هذه المادة الأنفة الذكر، لم تكن تشترط أية موافقة للمجلس الأعلى للتنظيم المدني^٢، في حين أن هذه الموافقة أصبحت واجبة بعد تعديل المادة المذكورة^٤.

وفقاً للمادة ٨٠ من قانون البلديات، تخضع بلديات مراكز المحافظات لرقابة مجلس الخدمة المدنية مع البلديات التي سبق إخضاعها له بمرسوم، والبلديات التي يجري إخضاعها بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الداخلية.

إن الرقابة التي يمارسها مجلس الخدمة المدنية ليست رقابة على أعضاء المجلس البلدي أو على رئيسه ولا تشملها في أي جانب من الجوانب؛ إنما تتناول على وجه الخصوص بعض الأعمال التي تقوم بها البلدية والتي لها علاقة على الأخص بالموظفين لديها.

نصّت المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥ القاضية بإنشاء التفتيش المركزي، على إيلاء صلاحيته لتشمل جميع البلديات، وجميع الذين يعملون فيها بصفة دائمة ومؤقتة من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين؛ يجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية وإستثنائية و بناءً على تكاليف خاصة. توضع هذه البرامج في شهر كانون الأول من كل سنة بعد إستشارة الإدارات و المؤسسات العامة و البلديات المختصة.

إلا أن المادة ١٣٧ من المرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨ نصّت خلافاً لأحكام قانون البلديات السابق على أنه لا تخضع أعمال السلطين التقريرية والتنفيذية في البلديات لرقابة التفتيش المركزي.

^١ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٢٩٠ تاريخ ٢٠٢٠/١/٢١، "بلدية القليعات/الدولة"، إن هذا القرار منشور عبر الموقع الإلكتروني

<http://legiliban.ul.edu.lb>

^٢ - قانون رقم ٣٨٨ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤، المتعلق بتعديل القانون رقم ٨٩/٣ (ضم الطرق الناتجة عن إفراز العقارات إلى الملك العام)، الجريدة الرسمية عدد ٦٣، تاريخ النشر ٢٠٠١/١٢/٢٤ ص ٥٧٦١-٥٧٦٢.

^٣ - نصت المادة الأولى من القانون رقم ٨٩/٣ (التي تعدلت بموجب القانون رقم ٢٠٠١/٣٨٨) على أنه "يمكن للسلطات العامة (الإدارات العامة، المصالح المستقلة، البلديات) أن تضم مجاناً" إلى الملك العام، الطرق الخاصة الناتجة عن إفراز العقارات، و ذلك بعد التنفيذ النهائي في أمانة السجل العقاري. يتم الضم بقرار من رئيس الإدارة العامة أو من رئيس السلطة التنفيذية في المصالح المستقلة و من المجالس البلدية و ذلك بعد موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني": قانون رقم ٣، ضم الطرق الناتجة عن إفراز العقارات إلى الملك العام، الجريدة الرسمية عدد ٢، تاريخ النشر ١٩٨٩/١/١٢، ص ٣.

^٤ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٢٠٠٤/٣٨٤-٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/٠٤/٠٤، رقم المراجعة ٢٠٠٣/١١٤٢٩: أنطوان الناشف، موسوعة العمل البلدي، الطعون البلدية لإنتخابات ٢٠١٠، الجزء الثاني، الغزال للنشر- لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص. ٢٤٨-٢٤٩.

^٥ - مرسوم اشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي، الجريدة الرسمية عدد ٢٩، تاريخ النشر ١٩٥٩/٦/٢٠، ص ٥٨٨-٥٩٩.

وتبقى صلاحية التفتيش المركزي قائمة بالنسبة إلى الوحدات البلدية وموظفيها والأعمال التي يقومون بها^١؛ فعلا، في ضوء قانون البلديات الجديد الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١٩٧٧/١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٠٦/٣٠، فإن التشريع الجديد قد فرّق بين السلطة التنفيذية والتنظيم الإداري ولم يولِ الوحدات الإدارية التابعة للبلديات والموظفين لديها أية سلطة تنفيذية ما لم يفوض رئيس السلطة التنفيذية رؤساء وحدات البلديات بعض صلاحياته. غير أن هيئة التفتيش المركزي غير مختصة بإجراء التحقيق مع الموظفين عند ارتكابهم مخالفات بصفتهم مكلفين القيام بأعمال السلطاتين التقريرية والتنفيذية في البلديات المحلولة، إذا كانت المخالفات المنسوبة إليهم قد ارتكبوها بهذه الصفة و ليس بصفتهم الوظيفية الأصلية.^٢

وعليه، فإن أعمال السلطة التقريرية في البلدية يتولاها المجلس البلدي ولا تخضع لرقابة التفتيش المركزي، وتبقى صلاحية هذا الجهاز قائمة بالنسبة للوحدات البلدية وموظفيها والأعمال التي يقومون بها^٣؛ على سبيل المثال، يقتضي تبليغ إدارة التفتيش المركزي القرارات المتعلقة بتكليف العاملين لديها بالأعمال الإضافية وذلك ليتمكن من إجراء رقابته المنصوص عنها في القوانين والأنظمة النافذة^٤. إن قانون البلديات يكرّس إستقلالية السلطات المحلية من خلال إخراج رئيس البلدية و أعضائها من رقابة جهاز التفتيش المركزي؛ و لكن إن إلغاء الرقابة المذكورة لا يعني عدم خضوع أعمال هاتين السلطاتين لأية رقابة، بل تبقى خاضعة لرقابة وزارة الداخلية التي تُجري التحقيقات مع رئيس و أعضاء المجالس البلدية، و تتولى الهيئة العليا للتأديب فرض العقوبات على الأشخاص الذين يقومون بأعمال تشكل إخلالا" بالواجبات المنصوص عليها قانونا" و تضر بمصلحة البلدية؛ علما" بأن العقوبات لا يمكن تطبيقها بحق هؤلاء إذا لم يسبقها إنذار بالكف عن القيام بتلك الأعمال.^٥ على الرغم ما تتمتع به البلديات من شخصية معنوية واستقلالية مالية وإدارية، تُمارس الحكومة المركزية مراقبة مقيدة عبر وزارات متنوعة؛ تخضع المصالحات لموافقة هيئة القضايا في وزارة العدل

^١ - إجهادات هيئة التشريع والاستشارات، صلاحية التفتيش المركزي تجاه البلديات: أنطوان الناشف، موسوعة العمل البلدي، الطعون البلدية لانتخابات ٢٠١٠، الجزء الثاني، الغزال للنشر- لبنان، طبعة أولى، ٢٠١٩، ص. ٣٠٨-٣٠٩.

^٢ - رأي إستشاري لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، رقم ١٩٩٣/٩٩٤، مجموعة إجهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس، منشورات صادر، بيروت ٢٠٠٤ ص ٥١١٢.

^٣ - أنطوان الناشف، المرجع السابق ص. ٣٠٩.

^٤ - وحيث أن القرار البلدي رقم ٥٢ تاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٢٤ لم ينص على نظام خاص للأعمال الإضافية والمكافآت في بلدية صيدا، ويقتضي بالتالي الرجوع إلى النصوص القانونية المرعية الإجراء، ولما كانت بلدية صيدا في معرض طلبها ترى أن صلاحية التفتيش المركزي تقتصر على إجراء رقابته على الأعمال الإضافية في البلدية دون أن يشمل ذلك موجب إبلاغ التفتيش المركزي القرارات المتعلقة بالتكليف بهذه الأعمال، ولما كان نظام الموظفين في بلدية صيدا قد نص في البند ٢ من المادة ٢١ المتعلقة بالتعويض عن الأعمال الإضافية.. الأمر الذي يُستفاد منه ضرورة أن تقوم البلدية بتبليغ التفتيش المركزي القرارات المتعلقة بتكليف العاملين لديها بالأعمال الإضافية وذلك ليتمكن من إجراء رقابته المنصوص عنها في القوانين والأنظمة النافذة: (الناشف، ٢٠١٢، ص. ٣٢-٣٣)

^٥ - (القيسي، ٢٠٠٧، ص ٧١-٧٢)

في القضايا العالقة أمام المحاكم، ولموافقة هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل في القضايا التي لم ترفع أمام المحاكم¹.

ويقتصر إشراف وزارة العدل في الرقابة على البلديات، على موضوع واحد هو التراضي، ذلك بخلاف الإشراف المالي الذي يمارسه المفتش الأول أو ديوان المحاسبة.

تُجري الهيئة العليا للتأديب² الرقابة على جميع فئات و أنواع موظفي الإدارات العامة و المؤسسات العامة و البلديات؛ حيث تنتظر في المخالفات المسلكية التي بسببها يُحال عليها الأشخاص المشمولين بصلاحياتها. وتقرض العقوبة من الفئة الثانية أي التوقيف عن العمل لمدة لا تتجاوز السنة والإقالة إذا اعتبر رئيس مجلس البلدي أو نائبه أو العضو الذي يتولى أعمال السلطة التنفيذية مسؤولاً من الوجهة المسلكية؛ ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل بالواجبات التي تفرضها عليه الأنظمة والقوانين، رغم إنذاره، وأدى ذلك إلى إلحاق الضرر بالمصالح البلدية.

ولا تحول الملاحقة التأديبية دون الملاحقة عند الإقتضاء أمام المحاكم المدنية والجزائية المختصة. و لايجوز أن يعاد إلى الخدمة أو أن يعين مجدداً أو أن يستخدم، و لو بصورة مؤقتة، الموظف الذي تمّ إنهاء خدمته بقرار من الهيئة العليا للتأديب؛ إن هذه المادة تدل على أهمية هذه الهيئة كجهاز رقابي و مدى تأثير قرارها على مستقبل الموظف.

كما ينبغي التذكير بالرقابة اللاحقة التي تجريها المحاكم، وخاصة مجلس شورى الدولة بناءً على مراجعة كل ذي مصلحة وصفة، في حال مخالفة القانون.

في إطار رقابة مجلس شورى الدولة على البلديات، نذكر قراراً فرنسياً مهماً "Morsang- sur-Orge" حيث أدخل القاضي الإداري بموجبه عنصراً رابعاً على عناصر الضبط الإداري (الامن، السلامة، والصحة) هو مبدأ كرامة الانسان البشري؛ الذي رد المراجعة التي تقدم بها أصحاب الملاهي الليلية حول إبطال قرار رئيس البلدية الذي منع لعبة تقاذف الاقزام - ذات المنشأ الاوسترالي - لانها تمس بكرامة الانسان³.

تقضي المركزية من الناحية الإدارية، بحصر الوظيفة الإدارية بالدولة، او الإدارة المركزية وحدها، لتأمين الإحتياجات ذات المنفعة العامة، والمطلوبة منها في جميع أنحاء البلاد، وفي جميع الحقول والنشاطات التي تتعاطاها في الوقت الحاضر. وهذا يعني أن تخضع جميع الشؤون الإدارية في

1 - المادة ٦٦ من قانون البلديات، مرجع سابق.

2 - تم إنشاء الهيئة العليا للتأديب بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ (جريدة رسمية عدد ١١ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥) التي حلت محل المجلس التأديبي العام للموظفين، ثم تم إلغاء هذا المرسوم السابق ذكره بموجب المرسوم رقم ١١ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥ (جريدة رسمية عدد ١٣، تاريخ النشر ٢٨/٣/١٩٨٥) الذي أعاد العمل بالمجلس التأديبي بعد إبدال تسميته إلى الهيئة العليا للتأديب.

3- "Le conseil d'Etat s'est fondé sur le respect de la dignité de la personne humaine qui est une des composantes de l'ordre public et qu'il revient aux maires d'assurer dans l'exercice de leur pouvoir de police." : CE,Assemblée, du 27 Octobre 1995, numéro 136727 "Commune de Morsang-Sur-Orge", Long et al., op cit. p 95.

البلاد لشخص معنوي عام واحد هو الدولة، ويتم عاملا الجباية والإنفاق بموجب موازنة عامة واحدة هي موازنة الدولة، بحيث يُعتبر كل عامل في جميع مرافق القطاع العام موظفاً لديها؛ أما اللامركزية الإدارية فتقضي بأن يكون هناك موازنات خاصة بالهيئات اللامركزية إلى جانب موازنة الدولة.

بعد ان تناولنا موضوع الرقابة الادارية والقضائية على البلديات، يهمننا ان ننقل إلى الرقابة المالية عليها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الرقابة المالية

تعتبر أموال البلديات أموالاً عامة^١، لذلك تحرص التشريعات المختلفة على تنظيمها ومعالجة أمور الرقابة عليها لتبقى في إطارها الصحيح، مع الحرص على عدم المساس بحرية البلدية أو التسلط على نشاطها وإعاقة إنطلاقها في تحقيق أهدافها وغاياتها.

من مظاهر الشفافية والنزاهة، أن تُمكن البلديات المواطنين من الإطلاع بسهولة على ميزانية البلدية وموازنتها وقطع حسابها، وذلك تأكيداً لحق المواطن ليتحقق من حُسن صرف الأموال المدفوعة؛ وهذا الحق مُكرّس بموجب القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٠٢/١٠، المتعلق بحق الوصول إلى المعلومات، لا سيما الفصل الثالث منه، وبالتحديد المواد ٦/٧/٨ والتي توجب النشر حُكماً للأسباب الموجبة للقوانين والقرارات الإدارية الملزمة، والقرارات والتعليمات والتعاميم والمذكرات التي تتضمن تفسيرات للقوانين والأنظمة ذات الصلة التنظيمية.

تتمثل رقابة وزارة الداخلية المالية على البلديات من خلال وظيفة المراقب العام الذي يرتبط إدارياً بها طيلة مدة قيامه بهذه الوظيفة، والتي من الممكن أن تتناول أكثر من بلدية أو إتحاد^٢.

في الواقع، لقد أُلحِق المراقبون العامون وفق التنظيم الجديد لوزارة الداخلية بمصلحة شؤون المحافظات والمجالس المحلية، وهم يتولون مهام الرقابة على الأعمال المالية في بلدية بيروت وسائر البلديات وإتحادات البلديات التي تُحدد بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الداخلية؛ ويدققون في تلك الأعمال لجهة مدى إنطباقها على القوانين والأنظمة، ويُمارسون بصورة خاصة الرقابة على المعاملات المالية وكيفية جباية وإنفاق الأموال البلدية. يجري توزيعهم بقرار من

١ - (نحلة، ١٩٩٨، ص. ٣٣)

٢ - المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية، مرجع سابق.

٣ - القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٠٢/١٠ المتعلق بحق الوصول إلى المعلومات، الجريدة الرسمية عدد ٨، تاريخ النشر ٢٠١٧/٢/١٦ ص ٧٦٢-٧٥٨.

٤ - المادة ٩٥ من قانون البلديات، والمادة ١٠٥ من المرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥ المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، مرجع سابق.

وزير الداخلية والبلديات، ويؤمن رئيس المصلحة الإشراف على أعمالهم والتنسيق فيما بينهم، يعاونه جهاز المراقبة الملحق به لهذه الغاية^١.

نصت المادة ٩٥ من قانون البلديات على ان تخضع الأعمال المالية في بلدية بيروت وسائر البلديات وإتحادات البلديات التي تحدد بمرسوم في مجلس الوزراء بناء لإقتراح وزير الداخلية الى سلطة المراقب العام، ويمكن ان تتناول سلطته اكثر من بلدية وإتحاد.

وفقاً للمادة ١٠٥، يجب أن تزيد واردات البلدية السنوية عن مليون ليرة لبنانية، ويجب إصدار مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، من أجل إخضاع أعمالها المالية لسلطة المراقب العام.

كما ان المراقب العام ايضاً يقوم بإبداء الرأي في مشروع الموازنة، وفي مشاريع الإعتمادات الإضافية التي يجب عرضها عليه بعد إعدادها وقبل إقرارها من المراجع المختصة.

لذلك، يتوجب على رئيس السلطة التنفيذية في البلدية أن يُحوّل مشروع الموازنة او مشروع فتح اعتماد مثلاً إلى المراقب العام ليبيدي رأيه فيه، ويُعيده مقروناً بمطالعه قبل إحالته الى المجلس البلدي؛ علماً أن رأيه في هذه الحالة ليس له أي صفة إلزامية بل هو مجرد بيان توضيحي^٢.

إن كل معاملة تؤول الى عقد نفقة يجب ان تقترن قبل توقيعها بتأشير المراقب العام ويُربط بكل معاملة تؤدي الى عقد نفقة طلب حجز الإعتماد المخصص لها^٣.

إن المراقب العام في البلديات يراقب قانونية المعاملة^٤، أما إستتساب النفقة وتقدير ملاءمتها، فهو وإن كان من صلاحية المرجع الصالح لعقدها، فإن هذه السلطة الإستتسابية تصبح خاضعة للرقابة عندما تخرق السلطة القاعدة القانونية وتتجاوز صلاحياتها؛ كما يحصل عند تفسير القانون بطريقة غير صحيحة، وأي عقد نفقات يترتب على البلدية يقع تحت المراقبة^٥.

ويتولى المراقب العام ايضاً عملية ضبط المخالفات المالية، ومراقبة حسن سير العمل فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة وإدارة أموال البلدية، والاطلاع على كافة الوثائق التي تستلزم أعماله الاطلاع عليها. كما انه يرفع تقريراً إلى ديوان المحاسبة وتقارير دورية كل ثلاثة اشهر عن نتائج رقابته على كل بلدية يراقبها^٦.

^١ - مرسوم رقم ٤٠٨٢ تاريخ ١٤/١٠/٢٠٠٠، تنظيم وزارة الداخلية، جريدة رسمية عدد ٥٠، تاريخ النشر ٢/١١/٢٠٠٠ ص. ٤٣٣٦-٤٣٤٨.

^٢ - (نحلة، مرجع سابق، ص. ٦٨٤)

^٣ - المادة السادسة من المرسوم رقم ٥٥٩٥/١٩٨٢ الخاص بأصول المحاسبة في البلديات، مرجع سابق.

^٤ - المادة ٦٥ من قانون المحاسبة العمومية.

^٥ - ديوان المحاسبة، قرار رقم ١٢/رف نهائي، تاريخ ١٢/١٠/٢٠٠٠، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن أعمال الديوان عن عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠، منشورات صادر، بيروت، ص. ٤٨٠٤.

^٦ - المواد ١٠٧ - ١١٠ من المرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥، مرجع سابق.

يبدو مما تقدم أن دور المراقب العام في البلديات يحاكي أو يوازي لناحية النفقات دور مراقب عقد النفقات في الإدارات العامة، وهذا الدور مأخوذ من نص المرسوم ١٣٢٤ تاريخ ١١/١٣/١٩٦٤ المتعلق بتحديد أصول مراقبة عقد النفقات في الإدارات العامة لاسيما المادة ٩ منه؛ علماً أن دور وزير الداخلية كمراقب مركزي لعقد النفقات في البلدية، يوازي دور وزير المالية بالنسبة للإدارات العامة.

وعلى الرغم من أهمية دور المراقبين، فإن التجربة العملية تثبت أن جهاز المراقبين العاملين لدى البلديات يعاني من نقص كبير، فعددهم يكاد لا يتجاوز الثمانية؛ في حين أن عدد البلديات الخاضعة لسلطة مراقب عام يبلغ حوالي ٢٥ بلدية.

وقد نتج عن ذلك أن المراقب العام الواحد يتولى الرقابة أحياناً على أكثر من عشر بلديات، مما يحمل على التساؤل عن إمكانية قيام هؤلاء المراقبين بالرقابة الجدية والفعالة. وبالإضافة إلى ذلك فإنهم يتقاضون رواتبهم من البلديات أو الإتحادات التي يمارسون رقابتهم عليها، مما يخالف مبدأ عدم جواز تقاضي الموظف الذي يتولى المراقبة أي تعويض من الجهاز الذي يتولى مراقبته، كما يؤثر على الإستقلالية في ممارسة رقابتهم؛ ولهذا فإن الوضع الحالي للمراقبين العاملين لدى البلديات يجعل الرقابة المالية التي يمارسونها غير فعالة في معظم الأحيان ولا تحقق الغاية التي توخاها المشرع أصلاً من فرضها.

من أجل ذلك، قام ديوان المحاسبة بوضع إقتراح لمشروع قانون يتضمن أصول محاسبة واحدة لكافة البلديات، حيث لحظ فيه أموراً لم تكن مدرجة في الأنظمة الحالية، والتي ترعى أصول المحاسبة في البلديات، ومنها تحديد المهام المناطة بالمراقب العام لا سيما لناحية التدقيق في الواردات بعد أن كان النص في المرسوم ٨٢/٥٥٩٥ غامضاً بالنسبة لها^١.

ان الرقابة المالية على السلطات المحلية لا تقتصر على المراقب العام فحسب، بل إنّ ديوان المحاسبة يعتبر جهازاً رقابياً تشمل مهامه إدارات ومؤسسات الدولة كلّها، بما فيها البلديات وإتحاد البلديات عبر إجراء الرقابة الإدارية بشقيها الرقابة المسبقة والرقابة المؤخّرة؛ يحتلّ حيزاً واسعاً من إهتمامات المسؤولين والمواطنين، بإعتباره الجهاز الأعلى للرقابة المالية في لبنان، و بالنظر للدور الهام الذي يقوم به في حماية الأموال العمومية كونه جهازاً رقابياً يسعى إلى ضبط النشاط المالي للدولة عبر جهازها التنفيذي ومتفرعاته، هذا ما عدا كونه العين الساهرة للسلطة التشريعية في متابعة تنفيذ قانون الموازنة العامة^٢.

١ - المادة التاسعة من المرسوم رقم ٣٢٤ الصادر بتاريخ ١١/١٣/١٩٦٤، المتعلق بتحديد أصول مراقبة عقد النفقات، الجريدة الرسمية عدد ٩٤، تاريخ النشر ١١/٢٣/١٩٦٤ ص ٢٩٥٠-٢٩٥١.

٢ - (كرم، مرجع سابق، ص. ٢٦٥)

٣ - (أبو سعد، ٢٠٠٧، ص. ١١٧-١١٨)

تشمل الرقابة المسبقة للديوان، المعاملات التي تطال الإيرادات والنفقات التي تتجاوز قيمتها حدوداً معينة تبعاً لنوع كلٍّ منها، وترمي هذه الرقابة إلى التثبيت من صحة المعاملة ومدى انطباقها على القوانين والأنظمة. ويعتبر قانون تنظيم الديوان هذه الرقابة من المعاملات الجوهرية وهو يلزم الجهات الخاضعة للرقابة المسبقة بعدم الارتباط أو التعاقد مع الغير إلا بعد الحصول على موافقة الديوان، وكلّ معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة يعتبرها القانون غير نافذة، ويحظر على أي موظف وضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة ٦٠/ من القانون المذكور.

يعتبر تنظيم الموارد المالية وإدارتها من أهم التحديات التي تواجه البلديات اليوم في ظل تزايد الواجبات الإنمائية والخدماتية، فالموارد المالية هي العصب الرئيسي للمؤسسة البلدية الذي يخولها تحقيق دورها التنموي من خلال إطلاق المشاريع الإنمائية التي تتلاءم مع حاجات المواطنين؛ ولتأدية هذا الدور بشكل فعال تسعى البلديات إلى البحث عن موارد مالية لتغطية مشاريعها، حيث تعتمد البلديات بشكل أساسي على جباية الرسوم البلدية التي ينص القانون عليها بصورة مباشرة، كما تعتمد على الأموال الواردة من السلطة المركزية من خلال الصندوق البلدي المستقل وهي تسعى إلى إنفاق هذه الواردات على مشاريع تقوم بها ضمن النطاق البلدي وفقاً للأولويات والخطط التي يضعها المجلس البلدي^١.

وقد حددت المواد ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة المعاملات التي تخضع للرقابة الإدارية المسبقة على الوجه التالي فيما خصّ الواردات: معاملات تلزم الإيرادات عندما تفوق القيمة ٥ ملايين ليرة، ومعاملات بيع العقارات عندما تفوق القيمة ٥ ملايين ليرة.

تشمل الرقابة المؤخّرة تقدير المعاملات المالية البلدية من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات؛ ويوضع بنتائج الرقابة الإدارية المؤخّرة تقرير سنوي وتقارير خاصة. ينظم الديوان في نهاية كل سنة تقريراً عن نتائج رقابته والإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية.

و يحق لديوان المحاسبة، كلما رأى ضرورة لذلك، أن يرفع إلى رئيس الجمهورية أو إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الإدارات العامة والهيئات المعنية تقارير خاصة بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها^٢.

بالإضافة إلى الرقابة المالية، يمارس ديوان المحاسبة الرقابة القضائية على الحسابات التي يرفعها المحتسبون، وتتناول صحة التحصيلات وانطباقها على قوانين الجباية وصحة مستندات الدفع وصحة الحساب. كما تشمل الرقابة القضائية أيضاً "أشخاص البلدية، أي كل فرد يتولى إدارة أموال تلك

١ - (البتلوني، ٢٠١٠، ص. ٣٣)

٢ - المواد من ٤٥ حتى ٥٢ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة، المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣، الجريدة الرسمية عدد ٣٩، تاريخ النشر ٢٩/٩/١٩٨٣ ص ٤-١٨.

البلدية و كل من يتدخل فيها، سواء أكان موظفاً أو منتخبا" أو متعاقدًا" أو أجييراً؛ وترمي تلك الرقابة إلى فرض العقوبات على الذين يخالفون القوانين والأنظمة الماليّة.

تشكل الرقابة على الحسابات إحدى المهام الأساسية لديوان المحاسبة ، وذلك بالإستناد إلى قانون تنظيمه الذي أناط به، كمحكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مراقبة إستعمال الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.

تعود الغاية من الرقابة على الحسابات إلى البت في صحة حسابات المحتسبين، وأي شخص يتدخل في قبض الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة أو دفعها دون أن تكون له الصفة القانونية^١.

كما أن نطاق الرقابة عليها يتمحور حول واردات الموازنة ونفقاتها ومقبوضاتها ومدفوعاتهما والمواد حين إستلامها، إلى حفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة المتعلقة بها، بحيث تشمل الرقابة صحة المستندات التي تم التحصيل أو الدفع بموجبها، وإنطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية للإجراء^٢.

لقد ترك القانون لفريق التدقيق إختيار الإجراءات العملية للقيام بالرقابة على الحسابات في حدود الغاية والنطاق المحددين في المادتين ٥٦ و ٥٧ من قانون تنظيم الديوان.

تجدر الإشارة إلى أن الصلاحية القضائية التي يمارسها ديوان المحاسبة هي صلاحية إستثنائية خاصة يجب تطبيقها حصراً على ما شُرعت له وفقاً لما نصّ عليه القانون ولا يجوز تطبيقها على سبيل القياس^٣.

تخضع البلديات في لبنان حالياً لنظامين ماليين هما: قانون المحاسبة العمومية الذي يُطبّق على نحو ٤٥ بلدية وإتحاد، ونظام محاسبة تخضع له سائر البلديات؛ وهذه الإزدواجية في الأنظمة المالية خلقت إرباكاً في العمل التنفيذي والرقابي. ومن ناحية أخرى، فإن قانون المحاسبة العمومية وُضع أصلاً ليُطبّق على الإدارات العامة التي تختلف هيكليتها عن البلديات، مما أدى إلى صعوبات في تطبيق هذا النظام على هذه البلديات التي أخضعت له، والتي يتميز عملها بخصوصية تستدعي قواعد مرنة في العمل الذي تقوم به^٤.

وهناك أيضاً رقابة من نوع آخر أي الرقابة على كلّ موظّف يستعمل سلطته ونفوذه ليعيق أو يؤخّر تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة. على سبيل المثال، صدر قرار نهائي عن ديوان المحاسبة رقم

^١ - المادة ٥٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

^٢ - المادة ٥٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

^٣ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٣٥، "علي حسن الأمين/الدولة-ديوان المحاسبة"، تاريخ ١٢/٢/١٩٨٩، م.ق.إ. العدد السادس، قرارات السنة القضائية ١٩٨٩-١٩٩٠ ص ٩٢.

^٤ - (كرم، مرجع سابق، ص. ٢٢٧-٢٢٨)

٧٢ تاريخ ٢٠١١/٩/٢٢^١ الذي قضى بتغريم رئيس بلدية قب الياس بالحد الأدنى للغرامة المنصوص عليها في المادة ٩٣ من نظام مجلس شوري الدولة^٢، بسبب عدم تنفيذ القرار المبرم الصادر عن مجلس شوري الدولة دون وجود أي مسوّغ أو سبب قانوني.

هكذا كانت الرقابة على البلديات في الظروف العادية، فما هو وضعها في الظروف غير العادية اي في الظروف الاستثنائية ولدى ممارسة السلطة الاستثنائية. ان هذا الموضوع سنبحثه في المطلب الثاني من هذه الدراسة.

المطلب الثاني: حالات تخفيف حدة مبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية يعني سيادة حكم القانون ومراعاة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة العليا في البلاد. غير أن هناك حالات معينة تقلص إمكانية الإلتزام بهذا المبدأ، هي حالة الظروف الاستثنائية ولدى ممارسة السلطة الاستثنائية. ما يهنا في هذه الدراسة هو معرفة مدى تأثير هذه الحالات على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات المحلية. فكيف هي حالة الرقابة لدى ممارسة السلطة الاستثنائية؟ (الفرع الأول) وكيف حالها في الظروف الاستثنائية؟ (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الرقابة لدى ممارسة السلطة الاستثنائية

السلطة الإستثنائية هي صلاحية تقدير مدى الملاءمة التي يتركها النص القانوني للمرجع الإداري الصالح الذي يُمكنه من إتخاذ القرار المناسب على ضوء المعطيات القانونية والواقعية لتحقيق المصلحة العامة التي يهدف إليها القانون، دون أن يكون هناك رقابة مسبقة أو لاحقة تحدّ من هذه السلطة، بإستثناء ما ورد عليه نص؛ إذ لا يُمكن إلزام الإدارة القيام بعمل ما خصوصاً إذا ما ترك لها المشتري حق الخيار.

إن سلطة الإدارة في التقرير ليست على مستوى واحد دائماً، أحياناً تُطلق يد الحكام في ممارسة صلاحياتهم، وأحياناً أخرى تُقيّد هذه الصلاحية في حدود الإطار المعين لها. وعليه، فإن السلطة تكون إستثنائية عندما يكون المرجع الصالح لممارستها حُرّاً بإتخاذ هذا القرار أو ذلك، وتكون السلطة مقيّدة عندما يفرض القانون على الادارة إتخاذ تدبير معين سلفاً، وإتباع مسلك لا تستطيع أن تحيد عنه عند مواجهة شروط قانونية معينة، أي أنها لا تملك الإختيار بين عدة مقررات^٣.

إن السلطة الإستثنائية الممنوحة للإدارة ليست سلطة كيفية، حيث أنّ حق الإدارة بممارستها يتمثل في تقدير ملاءمة إتخاذ التدابير في الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة، ويبقى

^١ - قرار نهائي صادر عن ديوان المحاسبة رقم ٧٢، تاريخ ٢٠١١/٩/٢٢، "بلدية قب الياس"، التقرير السنوي عن الاعوام ٢٠١٠-٢٠١١.

^٢ - المادة ٩٣ من نظام مجلس شوري الدولة، مرسوم رقم ١٠٤٣٤، جريدة رسمية عدد ٤٩، صادر بتاريخ ١٩٧٥/٦/١٩ ص ٩.

^٣ - (كرم، مرجع سابق، ص. ١٢٢-١٢٣)

للقضاء حق مراقبة عدم إساءة استعمال هذه السلطة، وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يُبنى عليها القرار المتخذ سنداً لها^١.

تختلف شروط شرعية العمل الإداري باختلاف نوع الصلاحية (إستثنائية أو مقيدة)، وهذه الشروط ليست نفسها في الحالتين:

في حالة الصلاحية الإستثنائية، لا يُمكن إعتبار إختيار البلدية للتدبير المتخذ، أي موضوع العمل الإداري، هو عمل غير شرعي، شرط ألا يكون العمل المذكور محظوراً قانونياً بحد ذاته، وحينئذ لا رقابة في هذه الناحية بالذات.

أما في حالة الصلاحية المقيدة، فيكون العمل الإداري نسبةً إلى موضوعه غير شرعي إذا لم يكن متفقاً مع الأحكام القانونية الراعية له. وهنا بعكس الصلاحية الإستثنائية، حيث تلعب الرقابة دوراً مهماً. فيتم الإستقصاء عن مدى تقيّد البلدية بالشروط التي حددها القانون لصحة إتخاذ مثل هذا التدبير، وبعبارة أوضح يتم التأكيد من الأسباب والظروف الواقعية التي إشتراط القانون توفرها لإتخاذ التدبير المبجوث فيه. وقد يتبادر إلى الذهن أن الرقابة تنصبّ على شرعية العمل بإعتبار أن القانون جعل من عنصر الملاءمة هنا، وهي الظروف والوقائع الواجب توفرها لصحة إتخاذ القرار، شرطاً أساسياً لشرعية القرار^٢.

في واقع الأمر، ليس ثمة صلاحية مقيدة بصورة كاملة، ولا ثمة سلطة إستثنائية بشكل كامل أيضاً؛ بمعنى أنه حتى في إطار السلطة الإستثنائية ثلاث نقاط تقيّد دوماً الإدارة، حيث لا يمكن مخالفة ما تلحظه القوانين و الأنظمة لناحية صلاحية الجهاز الإداري الذي يتخذ قراراً معيناً. كما من الواجب أن تكون الأسباب القانونية و الفعلية التي تستند إليها الإدارة في إتخاذ القرار صحيحة مادياً و قانونياً. كذلك، ينبغي أن تكون المصلحة العامة هي الهدف الأساسي و النهائي لعمل الإدارة^٣.

في هذا السياق، نذكر قراراً فرنسياً مهماً صادراً عن مجلس الدولة الفرنسي يقضي بإعمال رقابة القاضي الإداري على القرارات الادارية حتى في ظل السلطة الاستثنائية؛ إن هذا القرار هو "كانال"^٤؛ تدور وقائعه حول صدور مرسوم فرنسي يسمح للحكومة الفرنسية باتخاذ جميع الاجراءات اللازمة لإستتباب الأمن في الجزائر، حيث أنشأت الحكومة الفرنسية بموجبه محكمة جنائية في

^١ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٥٥، "ورثة المرحوم هنري نقاش/الدولة اللبنانية"، تاريخ ١٩٨٦/١١/٠٤، م.ق.إ. العدد الثالث، قرارات السنة القضائية ١٩٨٦-١٩٨٧ ص ٢١٧.

^٢ - (الخوري، المرجع السابق، ص. ٢٦١).

^٣ - (سعد، ٢٠١١ ص ١٨٢-١٨٣).

^٤ - « Le conseil d'Etat leur donna raison et prononça l'annulation de l'ordonnance en considérant que: "eu égard à l'importance et à la gravité des atteintes que l'ordonnance attaquée apporte aux principes généraux du droit pénal, en ce qui concerne, notamment, la procedure qui y est prévue et l'exclusion de toute voie de recours", la creation d'une telle juridiction d'exception ne pouvait pas être décidée sur le fondement de l'habilitation donnée au President de la République pour la mise en application des accords d'Evian par la loi référendaire.»: CE-Assemblée, du 19 Octobre 1962, " Canal,Robin et Godot", numéro 58502, publié au recueil Lebon page 599.

الجزائر مهمتها محاكمة المخلين بالأمن، و تضمن مرسوم إنشاء هذه المحكمة مادة قانونية تحظر على أي كان بالتقدم بمراجعات نقد ضد قرارات هذه المحكمة. لقد اتهم السيد كانال ورفاقه بعملية تفجير "ديغول"، فصدر قرار عن المحكمة بإعدامهم؛ و لدى تقديمهم مراجعة امام مجلس الدولة الفرنسي باعتبار أن المرسوم يخالف مبدأ الشرعية لانه يمنع تقديم المراجعات في حين أن مبدأ الحكم على درجات يستحق الاحترام كونه نابع من الثورة الفرنسية و احترام الحقوق؛ كان قرار المجلس ملفتاً حيث أبطل مرسوم إنشاء المحكمة معتبراً أن الدولة تجاوزت حدودها في موضوع احترام الحد الأدنى لحقوق الشعب الفرنسي حتى لو كانت حينها تتمتع بسلطة إستثنائية معينة.

بعد ان تحدثنا عن الرقابة على البلديات لدى ممارسة السلطة الاستثنائية، يبقى علينا ان نتكلم عليها في الظروف الإستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الثاني: الرقابة في الظروف الإستثنائية

إنّ الظروف الإستثنائية هي الظروف الشاذة الخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن والنظام في البلاد، وتعرض كيان الأمة للزوال. وقد سلم الإجتهد بحق السلطة التنفيذية وسائر الأجهزة المتفرعة عنها في أن تتخذ، طيلة وجود ظروف إستثنائية وتحت رقابة القضاء الإداري، كل التدابير الضرورية لتحقيق المهمة الموكولة إليها، حتى لو كانت هذه التدابير تدخل أصلاً في إختصاص السلطة التشريعية^١.

كي تتمكن السلطة الإدارية من الإفادة من الشرعية الإستثنائية الأنفة الذكر، فرض الإجتهد وجوب توفر أربعة شروط^٢:

أولاً، أن تكون لظروف الزمان والمكان صفة إستثنائية حقيقية وظاهرة، فإذا زالت هذه الظروف لا يبقى من موجب لبقاء الصلاحيات الإستثنائية. وهذا ما إستقر عليه مجلس الشورى الذي لا يتردد في إبطال أي عمل إداري يستند متخذه لتبرير شرعيته، إلى ظروف إستثنائية لم تعد موجودة.

ثانياً، أن تكون السلطة الصالحة لإجراء العمل أمام إستحالة مادية وقانونية للتدخل، أي أن تكون قد أصبحت عاجزة عن تأمين الصالح العام بالوسائل والأدوات القانونية العادية. ويقع ذلك في حال غياب السلطة الشرعية ذات الإختصاص أو في حالة عدم إستطاعتها ممارسة أعمالها.

ثالثاً، أن تكون التدابير المتخذة متناسبة كلياً مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه؛ فأى خروج على ذلك يؤدي إلى إبطال التدابير المذكورة وإنعقاد مسؤولية السلطة المختصة. ولهذا يجب أن يكون هذا التدبير محصوراً بالظرف الذي أملاه وضمن إطار مواجهته.

^١ - (الخورى، مرجع سابق ص. ٢٦٦)

^٢ - لم يلحظ الدستور اللبناني اي نص يتعلق بالظروف الإستثنائية، انما لحظ المشرع حالة هذه الظروف في المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ الصادر بتاريخ ٥ آب ١٩٦٧، وحددها في حالة واحدة فقط هي حالة الطوارئ: مرسوم اشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ٥/٨/١٩٦٧، اعلان حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية، الجريدة الرسمية عدد ٦٥، تاريخ النشر ١٤/٨/١٩٦٧، ص ١٢٦٠ - ١٢٦٢.

رابعاً، أن يكون الهدف المذكور مهماً لدرجة أنه إذا لم يتحقق تكون إحدى المهام الأساسية التي تضطلع بها السلطات العامة بحكم المعطلة. علماً بأن مفهوم المصلحة العامة في الظروف الإستثنائية هو مفهوم ضيق يتعلّق حصراً بحفظ النظام العام وتأمين سير المرفق العام، أي أنه يندمج بالواجبات الأساسية التي تقع على عاتق البلدية^١.

إنطلاقاً من هنا، فإن الظروف الإستثنائية تشكّل تحويلاً لمحتوى الشرعية، إلا أنها لا تشكل ثغرة في الشرعية التي تظل مستمرة فلا تُستبعد أو تُعلّق، وذلك بخضوع السلطة الإستثنائية للرقابة الصارمة التي يُمارسها القاضي الإداري على طبيعة التدابير المتخذة، وعلى الوجود المادي لكل من هذه الشروط في آن واحد^٢.

يمكن للبلدية في الحالات الطارئة المستعجلة، ودون أن يوصف عملها باللاشرعية، من جهة أن تتجاوز حدود صلاحيتها، وذلك بإتخاذ تدابير تدخل عادة في نطاق صلاحيات سلطة إدارية أخرى. كما يجوز لها أن تستعمل أيضاً، صلاحيتها المقررة في النصوص دون أن تحترم الأصول القانونية والنظامية، التي قد يؤدي التقيد بها إلى عرقلة العمل الضروري لمواجهة الحادث الطارئ، لا سيما لجهة خضوع عملها للرقابة الإدارية.

أما في الظروف الإستثنائية، فيمكن للبلدية أن تتخذ تدابير لا تتجاوز الصلاحيات العائدة لها أصلاً وحسب، بل حدود صلاحيات السلطة التنفيذية كلياً" أيضاً، وذلك لتأمين ضرورات الظرف الآني بالسرعة المطلوبة؛ وهكذا فإنه بوسع البلدية تخطي حواجز صلاحيتها التقليدية العادية والتطرق إلى المجال المخصص للسلطة التشريعية^٣.

تشرّع الظروف الإستثنائية جميع التدابير الضرورية التي تتيح للإدارة القيام بها، كأن تتسع صلاحيات الإدارة لتشمل حقلاً" لا يدخل ضمن صلاحياتها في الظروف العادية؛ أو عندما تسمح تلك الظروف الإستثنائية لجهاز غير قانوني بالقيام بأعمال هي من صلاحيات الأجهزة الإدارية.

وإذا كان الإجتهد قد وجد ما يبزر تجاوز السلطة الإدارية لصلاحيتها العادية، فمن باب أولى أن يبزر تجاوز هذه السلطة في الظروف الإستثنائية لقواعد الشكل العادية. فعيب الشكل يبقى في كل الأحوال، أقل خطورة من عيب إغتصاب السلطة؛ لذا نرى الإجتهد يبدي مرونة ظاهرة وكبيرة في تقبل الأعمال الإدارية التي تقضي الضرورة والعجلة القصوى، في ظل ظروف إستثنائية بإتخاذها، وإن تكن مخالفة لقواعد شكلية ذات صفة جوهرية، أي أنها تكون شرعية وإن يكن هنالك خرق لأصول أو صيغ جوهرية^٤.

١ - (كرم، مرجع سابق، ص. ١٣٥-١٣٧)

٢ - (الخورى، مرجع سابق ص. ٢٦٦)

٣ - (كرم، مرجع سابق، ص. ١٣٩)

٤ - (الخورى، مرجع سابق، ص. ٢٧٥)

وإذا كان من شأن الظروف الإستثنائية أن تمتد صلاحية السلطات الإدارية، كلها أو بعضها، فإنه لا يمكن أن ينتج عن هذه الظروف، مهما بلغت درجة خطورتها، حجب رقابة القضاء على أي عمل من الأعمال الإدارية التي تتم في ظلها؛ فالظروف الإستثنائية تأتي لتلّين مبدأ الشرعية لا لتحرر الإدارة من قيده كما هي الحال بالنسبة للسلطة الإستثنائية^١.

تجدر الإشارة إلى أن جائحة كوفيد ١٩ شكلت ظرفاً "أستثنائياً"، ويهمننا في هذا المضمار أن نتناول كيفية تعاطي السلطات المحلية مع هذه الأزمة الصحية، خاصة "أنها أظهرت نوعاً من تنازع الإختصاص بين السلطة المركزية و السلطات اللامركزية. بالفعل، إنضمت جائحة كوفيد ١٩ إلى قائمة التحديات التي يشهدها مسار السلطة المركزية والسلطة المحلية؛ فإذا كانت مسألة الصحة العامة تدخل عادةً ضمن إختصاص السلطة المركزية، إلا أن البلديات وجدت نفسها خلال الأزمة الصحية التي شهدها لبنان، في الصف الأول لمواجهة جائحة عالمية ضربت محلياً بالبلديات، حيث لا فرق بين بلدية حديثة أو قديمة، غنية أو فقيرة؛ فالجميع كان معنياً بإدارة الأزمة على الصعيد المحلي، والإنخراط في الجهود الوطنية لمواجهة الوباء. إلا أنه كان على البلديات العمل على تأمين صحة وسلامة المواطنين من جهة، والإلتزام بمقتضيات التنسيق بينها و بين السلطة المركزية في إدارة الأزمة من جهة ثانية؛ حيث شكّل إمتحان وباء كوفيد ١٩ ذاته فرصةً لإثبات أهمية دور السلطات المحلية في الحفاظ على الصحة العامة.

إنّ هذا اللغظ الذي يُحيط بمسألة الإختصاص يحيلنا للرجوع إلى الفلسفة التي تقوم عليها اللامركزية وأصل تكريسها في القوانين، الذي يقوم أساساً على فكرة القرب من المواطنين ما يضمن فهماً أفضل للحاجيات وحسن الإستجابة لها من قبل الجماعات المحلية بمختلف أصنافها وفقاً لما يقتضيه واقع كل منطقة. وينسحب هذا المنطق سواء في السير العادي للشأن المحلي أو إذا تعلق الأمر بمواجهة الأوبئة والأزمات، وهو ما تكرسه المادة ٧٤ من قانون البلديات التي تُسند لرئيس البلدية سلطة إتخاذ التدابير الخاصة بحماية صحة الأفراد والصحة العامة، وإتخاذ الإجراءات اللازمة في مكافحة الأمراض الوبائية ومكافحة أمراض الحيوانات، ومنع كل ما من شأنه أن يمس بالصحة العامة والقيام ببعض الأعمال المستعجلة المتعلقة بالصحة العامة وإتخاذ التدابير الإدارية والتنظيمية والتقنية اللازمة لحسن سير العمل في الجهاز الصحي البلدي، على أن لا يتعرض الرئيس للصلاحيات التي تمنحها القوانين والأنظمة للدوائر الصحية في الدولة^٢.

ويدخل أيضاً في إختصاص رئيس السلطة التنفيذية في البلدية كل ما من شأنه أن يُمكن من تلافي الحوادث والآفات والكوارث بشتى الوسائل الملائمة، وتدارك أمرها، والقيام بالتدابير الضرورية

١ - (الخورى، مرجع سابق، ص. ١٤٣)

٢ - (ديباني، ٢٠١٢، ص. ٤٨-٤٩)

المتعلقة بالسلامة العامة، وتُمارس هذه الصلاحيات وفقاً لمبدأ التدبير الحر دون التعارض مع أحكام الدستور والقانون، ومع إحترام مبدأ وحدة الدولة ومراعاة مقتضيات الدفاع الوطني والأمن العام. ومن البديهي القول أن البلديات تحتكم إلى مبدأ التدبير الحر في إتخاذ القرارات التي تراها مناسبة في مجابهة الأزمات، فإن البعد الوطني للجائحة هو ما يجعل البلدية أمام المعادلة بين ممارسة صلاحياتها بحرية، وبين إحترام القوانين والتشريعات وعدم التعارض معها.

لدى وصول وباء كوفيد ١٩ إلى لبنان، بادرت غالبية البلديات بممارسة صلاحياتها المتعلقة بضمان الوقاية الصحية والنظافة وإتخاذ التدابير اللازمة بشأنها عملاً بأحكام المادة ٧٤ من قانون البلديات الأنفة الذكر. وحددت في هذا السياق عدة قرارات من رؤساء البلديات تتعلق بإقفال الأسواق التجارية والمحلات المفتوحة للعموم (مقاهي - مطاعم - قاعات الرياضة)، وبفرض تدابير صحية على تجار المواد الغذائية والخضار؛ وصولاً إلى أن عدد من البلديات إتخذ قرار العزل الذاتي عن محيطه وبعضها الآخر حظر حركة الدخول والخروج عبر معبر وحيد تحت مراقبة الإدارة المحلية، وإقامة حواجز للشرطة البلدية للتدقيق في الحرارة، ومنع دخول الغرباء إلى البلدة، ومنع التجمعات العامة...

فعلاً، إنعقد مجلس الوزراء وأصدر المرسوم رقم ٦١٩٨ 'تاريخ ١٥ آذار ٢٠٢٠' المتعلق بإعلان التعبئة العامة، ثم شرعت الوزارات ومختلف الإدارات التابعة لها بإتخاذ العديد من القرارات لمواجهة هذا الوباء؛ وسرعان ما ظهرت بوادر من تنازع الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من خلال التناقص بين إجراءات الضبط العام المتخذة على الصعيد الوطني، وإجراءات الضبط العام المتخذة من قبل رؤساء البلديات نتيجةً لممارسة سلطات الضبط الإداري العام من جهتين مختلفتين على نفس التراب وبنفس الموضوع؛ و من خلال التعارض بين القرارات المتخذة على المستوى الوطني المتعلقة بالترخيص لبعض القطاعات بمواصلة ممارسة نشاطها، وبين قرارات الضبط العام التي إتخذها بعض رؤساء البلديات والتي تسلّطت على نفس القطاعات ومنعتها من مواصلة نشاطها إلى حين إشعار آخر.

في حال التضارب بين سلطتين عامتين من الضابطة الادارية، قرر القاضي الاداري الفرنسي^٢ أنه يمكن للسلطة المحلية أن تتخذ قرارات أكثر تشدداً و انسجاماً مع المصلحة العامة من التدابير المتخذة من قبل السلطة المركزية.

١ - مرسوم رقم ٦١٩٨ تاريخ ٢٠٢٠/٣/١٥ المتعلق بإعلان التعبئة العامة لمواجهة إنتشار فيروس كورونا، الجريدة الرسمية عدد ١٢، تاريخ النشر ٢٠٢٠/٣/١٩ ص ٢-١.

٢ - نذكر من هذه القرارات، قرار " بلدة هوي Commune de Houilles " الصادر بتاريخ ٨ حزيران ٢٠٠٥، حيث قرر مجلس الدولة بحق رئيس البلدية رفض محال لبيع الافلام الخلاعية إذا كانت تشكل في الظروف الخاصة بالمنطقة خطراً " كبيراً " على العناصر الشابة و يمس بطمأنينة الناس: (سعد، مرجع سابق ص ٤٢٥)

يبدو أن من يدير الأزمة الصحية في العاصمة لم يتنبه للأبعاد الإيجابية في تفاعل البلديات معها، وقد يكون مرد ذلك إلى قرارات تخوفهم من تحوّل البلاد إلى جُزر من البلديات لكل منها سياسته الخاصة؛ لذلك، آلت قرارات السلطة المركزية في صيغتها الأولى إلى التعامل مع هذا الملف بآليات مركزية، وقد تم إسنادها لوحدة الدولة وضرورة الحفاظ على التناغم والإسجام بين مختلف الهياكل العمومية بغية إضفاء المزيد من النجاح والفعالية على التدخلات الرامية إلى تحقيق الصحة والسلامة لكافة المواطنين في هذه الظروف الخاصة، ونظراً لكون رؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية المنتخبة مدعوين للتنسيق والتشاور مع السلطة المركزية حفاظاً على وحدة القرار في إطار الحفاظ على المصلحة العليا للبلاد.

تجدر الإشارة إلى أن أزمة التنسيق لم تقتصر فقط على علاقة السلطة المركزية بالسلطة المحلية، بل طالت أيضاً علاقة البلديات فيما بينها؛ فلا شك أن السلطات المحلية اللبنانية قد وقعت في أخطاء، ولم تكن موحدة في إتخاذ التدابير اللازمة في مواجهة الأزمة، ولا من حيث سرعة إتخاذها.

ففي حين إضطلع بعض رؤساء البلديات بسلطة الضبط الإداري المسندة إليهم بموجب القانون في الحفاظ على الأمن العام الصحي من خلال منع التجمعات وإغلاق الأسواق، وغيرها من الإجراءات؛ بقيت بعض البلديات خارج السياق الوبائي وحافظت على نسق عيشها الطبيعي دون إضطلاع رؤسائها بدورهم المتمثل بإتخاذ قرارات من شأنها المساهمة في خطة مجابهة الجائحة.

إن سوء التنسيق بين البلديات والسلطة المركزية والأجهزة التابعة لها بأبعاده القانونية والواقعية، وبصرف النظر عن صحة الموقف القانوني لكل منهما، يعكس بالمحصلة تصدع العلاقة بين الطرفين، ووجود عدة زوايا مظلمة وغامضة في هذه العلاقة التي ساهمت جائحة الكوفيد في الكشف عنها، وربما في توسيع الهوة بينهما. ولكن، ألا تُعدّ هذه الأزمة فرصة أيضاً لتدوير الزوايا وتبيان مواطن الخلل وبناء علاقة جديدة مبنية على الوضوح التام والثقة المتبادلة؟

لا تخلو هذه الجائحة من الآثار الإيجابية على العمل البلدي سواء فيما يتعلق بنجاعته أو مشروعيته، كما أنها ستشكل فرصة في إعداد النصوص القانونية المنظمة للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وفي إيجاد نقطة التوازن بينهما، التي يتم من خلالها التوفيق بين مقتضيات وحدة الدولة، وبين حق البلديات في إدارة المصالح العامة وفقاً لمبدأ التدبير الحر.

في هذا السياق، تبين أن انتشار وباء كوفيد ١٩ في لبنان أعطى دفعاً غير مسبوق لنشاط البلديات لم تعرفه منذ سنوات، كما أنه شكّل مناسبة إكتشف فيها المواطن البلدية كمرق عمومي محلي يتجاوز دوره المهام التقليدية المتصلة بالهيئة العمرانية ورفع النفايات المنزلية، وتعرّف من خلالها على السلطة الترتيبية للبلديات وتأثيرها على حياته اليومية؛ وفي الوقت عينه، شكّلت هذه

الأزمة الصحية فرصة هامة للبلديات في إستعادة وتعزيز قدرتها على تنفيذ قراراتها، خاصةً تلك المتعلقة بتنظيم الأسواق، وبفرض إحترام الترتيب الصحية وحفظ الراحة العامة بعد سنوات من العجز ومن الإشكاليات على مستوى إحترام المواطن لتلك القرارات وإلتزام شرطة البلدية وقوى الأمن بتنفيذها.

الخاتمة

ان ممارسة الرقابة المشددة على البلديات تؤدي إلى الخروج عن ميزتها الأساسية وهي الإستقلالية الإدارية والمالية، كما أن الإستقلالية المطلقة تؤدي إلى تحويل البلديات إلى دول صغيرة ضمن دولة واحدة، الأمر الذي يؤدي إلى تفكك البلاد وتجزئتها.

ان وجود حالات تخفيف حدة مبدأ المشروعية يبقى أمر ضروري جداً من أجل تأمين استمرارية المرفق العام بالسرعة القصوى وبحسب الضرورة المطلوبة، على أن تبقى حرية التصرف ضمن المعقول وبما يتناسب مع حجم ومستوى الظرف الموجود.

انطلاقاً من هنا، يمكننا تحديد النتائج التي تم التوصل إليها في هذه الدراسة بالنقاط التالية:

1. لا وجود لسلطة مقيدة بشكل مطلق ولا وجود لسلطة استثنائية مطلقة.
2. تبقى المصلحة العامة هي الغاية الأساسية من عملية حالات تخفيف حدة مبدأ المشروعية.
3. يبقى للقضاء الحق بمراقبة عدم اساءة استعمال السلطة.
4. في الظروف الاستثنائية، يبقى عيب الشكل ولو كان جوهرياً اقل خطورة من عيب اغتصاب السلطة.

انطلاقاً من هذه النتائج، نرى بضرورة تعزيز دور البلديات في لبنان من خلال تحويل رقابة السلطة المركزية عليها من سلطة رئاسية فعلية إلى عملية تعاون وتنسيق من اجل خدمة المنفعة العامة؛ الأمر الذي يتطلب تعديل قانون البلديات الصادر عام ١٩٧٧ لجعله أكثر انسجاماً مع الأوضاع المستحدثة، خاصة الأزمات الصحية التي شكلت ظرفاً استثنائياً (كوفيد ١٩، كوليرا) وألقت الضوء على ضرورة تفعيل الدور البلدي في هذا المجال.

كما نرى بضرورة تشكيل هيئة خاصة داخل وزارة الداخلية، تتألف من أشخاص متخصصة و أكفاء، من أجل البت سريعاً في الامور الواقعة في خانة الظروف الاستثنائية والتي تعتبر ملحة ولا تحتمل الانتظار، خاصة في ظل تعطيل الدور الرقابي للسلطة القضائية والادارية بسبب الاوضاع الراهنة التي يمر بها لبنان. (من اضرابات واعتكافات ونقص في عدد الموظفين).

ويستحسن توسيع دائرة السلطة الاستثنائية في القرارات المالية التي كانت تحتاج إلى اصول قانونية وموافقات مسبقة وذلك بسبب تدهور العملة اللبنانية في البلاد و التي تشكل بحد ذاتها ظرف إستثنائي على ان لا تتخطى الهدف المرجى منها وهو المصلحة العامة وفق الاصول الفنية والقانونية وان تكون مبنية على اسس واقعية؛ مثلاً صدر رأي استشاري لديوان المحاسبة رقم

٢٠٢١/٦٨ تاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٣ يجيز بموجبه للبلدية بتخفيض الكفالة المالية للعقد المبرم بين الافراد والمؤسسات والبلدية في حال الاخلال بالشروط المتفق عليها، كذلك منح السلفات للمتعهدين دون تحديد قيمتها بل وفقاً لما تراه البلدية مناسباً وواقعياً في حين لم يكن لديها الحق بهذا المنح وذلك من اجل استمرارية المرفق العام في ظل الظروف المصرفية، هنا يكون الديوان قد وسع من السلطة الاستثنائية للسلطة المحلية ووسع صلاحياتها، في حين هذه الامور لم تكن مسموحة في الظروف العادية.

١- رأي استشاري صادر عن ديوان المحاسبة سناً للمادة ٨٧ من قانون تنظيمه، رقم الرأي: ٢٠٢١/٦٨، تاريخه: ٢٠٢١/١٢/٢٣، رقم الاساس: ٢٠٢١/٥٥ استشاري. الموضوع: تداعيات الأزمة المالية على في القطاع العام. المرجع: كتاب مدير عام رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٥٣١/١٠/٢١ ص تاريخ ٢٠٢١/١٠/٢١.

قائمة المراجع:

الكتب:

- ديراني، أميل. (٢٠١٢). دليل البلديات، الإدارة البلدية وجمهور المواطنين. منشورات صادر الحقوقية.
- الناشف، أنطوان. (٢٠١٢). موسوعة العمل البلدي، الطعون البلدية لانتخابات ٢٠١٠. ط ١. الجزء الثاني. الغزال للنشر. لبنان.
- الناشف، أنطوان. (٢٠١٩). موسوعة العمل البلدي، الطعون البلدية لانتخابات ٢٠١٠. ط ١. الجزء الثاني. الغزال للنشر. لبنان.
- الناشف، أنطوان. (٢٠١٢). موسوعة العمل البلدي، قرارات مجلس الخدمة المدنية للعاملين في البلديات. ط ١. الجزء الثالث. الغزال للنشر. لبنان.
- كرم، أنطوان. (٢٠٠٦). الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات، في ضوء القانون والاجتهاد والفقهاء. المنشورات الحقوقية صادر.
- القباني، بكري. (١٩٨٥). الرقابة الإدارية. دار النهضة العربية. القاهرة.
- سعد، جورج. (٢٠١١). القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية. ط ١. الجزء الاول. منشورات الحلبي الحقوقية.
- قباني، خالد. (١٩٨١). اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان. ط ١. منشورات عويدات، منشورات البحر المتوسط. بيروت- باريس.
- المجذوب، طارق. (٢٠٠٣). الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت- لبنان.
- البتلوني، محمود. (٢٠١٠). البلديات في لبنان، واقعها وتجاربها. غير مذكور دار النشر. بيروت.
- القيسي، محي الدين. (٢٠٠٧). القانون الإداري العام. منشورات الحلبي الحقوقية.
- نخلة، مورييس. (١٩٩٨). الوسيط في شرح قانون البلديات. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت.
- أبو سعد، وسيم. (٢٠٠٧). رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة. منشورات الحلبي الحقوقية.
- الخوري، يوسف سعدالله. (١٩٩٤). القانون الإداري العام، تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية. ج.١. منشورات صادر الحقوقية. بيروت.

القوانين والمراسيم:

- قانون التنظيم المدني، مرسوم اشتراعي رقم ٦٩ تاريخ ١٩٨٣/٩/٩، الجريدة الرسمية عدد ٣٨، تاريخ النشر ١٩٨٣/٩/٢٢.
- القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٠٢/١٠ المتعلق بالحق بالوصول إلى المعلومات، الجريدة الرسمية عدد ٨، تاريخ النشر ٢٠١٧/٢/١٦.
- قانون رقم ٣، ضم الطرق الناتجة عن إفراس العقارات إلى الملك العام، الجريدة الرسمية عدد ٢، تاريخ النشر ١٩٨٩/١/١٢.
- قانون رقم ٣٨٨ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤، المتعلق بتعديل القانون رقم ٨٩/٣ (ضم الطرق الناتجة عن إفراس العقارات إلى الملك العام)، الجريدة الرسمية عدد ٦٣، تاريخ النشر ٢٠٠١/١٢/٢٤.
- مرسوم اشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، المتعلق بإنشاء التفطيش المركزي، الجريدة الرسمية عدد ٢٩، تاريخ النشر ١٩٥٩/٦/٢٠.
- مرسوم اشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ المتعلق بقانون البلديات، الجريدة الرسمية العدد ٢٠، تاريخ النشر ١٩٧٧/٧/٧.
- مرسوم اشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥، اعلان حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية، الجريدة الرسمية عدد ٦٥، تاريخ النشر ١٩٦٧/٨/١٤.
- المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، المتعلق بقانون البلديات، الجريدة الرسمية عدد ٢٠، تاريخ النشر ١٩٧٧/٧/٧.
- المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٠٩/١٦ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة، المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦، الجريدة الرسمية عدد ٣٩، تاريخ النشر ١٩٨٣/٩/٢٩.
- المرسوم رقم ٣٢٤ الصادر بتاريخ ١٩٦٤/١١/١٣، المتعلق بتحديد أصول مراقبة عقد النفقات، الجريدة الرسمية عدد ٩٤، تاريخ النشر ١٩٦٤/١١/٢٣.
- مرسوم رقم ٤٠٨٢ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/١٤، تنظيم وزارة الداخلية، جريدة رسمية عدد ٥٠، تاريخ النشر ٢٠٠٠/١١/٢.
- مرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢، المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات و اتحاد البلديات، الجريدة الرسمية عدد ٣١، تاريخ النشر ١٩٨٢/١٠/١٨.
- مرسوم رقم ٦١٩٨ تاريخ ٢٠٢٠/٣/١٥ المتعلق بإعلان التعبئة العامة لمواجهة إنتشار فيروس كورونا، الجريدة الرسمية عدد ١٢، تاريخ النشر ٢٠٢٠/٣/١٩.
- نظام مجلس شورى الدولة، مرسوم رقم ١٠٤٣٤، جريدة رسمية عدد ٤٩، صادر بتاريخ ١٩٧٥/٦/١٩.

الاحكام والقرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة:

- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٥٥، "ورثة المرحوم هنري نقاش/الدولة اللبنانية"، تاريخ ١٩٨٦/١١/٠٤، م.ق.إ العدد الثالث، قرارات السنة القضائية ١٩٨٦-١٩٨٧.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٣٥، "علي حسن الأمين/الدولة-ديوان المحاسبة"، تاريخ ١٩٨٩/١٢/١٢، م.ق.إ العدد السادس، قرارات السنة القضائية ١٩٨٩-١٩٩٠.

الاحكام الصادرة عن ديوان المحاسبة:

- رأي استشاري صادر عن ديوان المحاسبة سناً للمادة ٨٧ من قانون تنظيمه، رقم الرأي: ٢٠٢١/٦٨، تاريخه: ٢٠٢١/١٢/٢٣، رقم الاساس: ٢٠٢١/٥٥ استشاري. الموضوع: تداعيات الأزمة المالية على في القطاع العام. المرجع: كتاب مدير عام رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٥٣١/ص تاريخ ٢٠٢١/١٠/٢١.
- ديوان المحاسبة، قرار رقم ١٢/رف نهائي، تاريخ ٢٠٠٠/٠١/١٢، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن أعمال الديوان عن عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠، منشورات صادر، بيروت.
- قرار نهائي صادر عن ديوان المحاسبة رقم ٧٢، تاريخ ٢٠١١/٩/٢٢، "بلدية قب الياس"، التقرير السنوي عن الاعوام ٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢، منشورات صادر، بيروت.

الآراء الصادرة عن هيئة التشريع والإستشارات:

- رأي إستشاري لهيئة التشريع و الاستشارات في وزارة العدل، رقم ١٩٩٣/٩٩٤، مجموعة إجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس، منشورات صادر، بيروت ٢٠٠٤.
- رأي هيئة التشريع والإستشارات الإستشاري رقم ١٩٩٦/١٩٢٤، تاريخ ١٩٩٦/٢/٥، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس، منشورات صادر، بيروت ٢٠٠٤.
- رأي هيئة التشريع والإستشارات الاستشاري رقم ٣٠٩ تاريخ ١٩٩٣/٠٨/٠٨، طالب الرأي: وزارة الداخلية، مجموعة الآراء الإستشارية، مجلد ٥، ج.١، ملك بلدي خاص.
- رأي هيئة التشريع والاستشارات الاستشاري رقم ١٩٨٢/٩٦ تاريخ ١٩٨٢/٥/١٠، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، مجلد رقم ١، جزء بلدية، منشورات صادر، بيروت.

المجلات القانونية:

الشريف، رجاء. (٢٠١٧). "الرقابة المالية من موازنة البلدية إلى قطع حسابها". مجلة الحياة النيابية. لبنان، المجلد المائة وخمسة.

المراجع الفرنسية:

- Long. M, Weil. P, Braibant. G, Delvolvé. P, Gevevois. B. (2013). " les grands arrêts de la jurisprudence administrative". 19 ème edition, Editions Dalloz.
- CE–Assemblée, du 19 Octobre 1962, " Canal,Robin et Godot", numéro 58502, publié au recueil Lebon.

المواقع الإلكترونية:

- <http://legiliban.ul.edu.lb>