الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون إدارة عامة

اعداد الطالب :

- سماعيلي ياسين عبد الرزاق

إشراف الدكتور:ـ

- د/ روان محمد الصالح

أعضاء لجنة المناقشة :

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الاصلية	الصفة
أ/د بعلي محمد الصغير	أستاذ التعليم العالي	جامعة عنابة	رئيسا
د/ روان محمد الصالح	أستاذ محاضر - أ-	جامعة أم البواقي	مشرفا و مقررا
د/ صاش لشهب جازية	أستاذة محاضرة -أ-	جامعة سطيف	عضوا مناقشا
د/ صيمود مخلوف	أستاذ محاضر -أ-	جامعة أم البواقي	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2012 - 2013

يقول الله تعالى:

" رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ " [1]

وأنا رجوت الرحمن تبارك و تعالى أن يستجيب لدعائي و يقوي عزيمتي لإتمام هذا البحث وإتقانه وما كان ذلك ليتحقق لولا فضل الله جل شأنه و علا ثم رعاية و إشراف أستاذي القدير الدكتور: <u>روان محمد الصالح</u> ، الذي أعبر له عن خالص امتناني و شكري بقولي " *جزاك الله خيرا*".

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل زملاءالعمل والدراسة ، على ما تفضلوا به من دعم، فلكل مقامه وقدره، واسهامه في انجاز هذه المذكرة .

1 -سورة النمل، الآية: 18.

مقدمة

مقدمة:

لقد أصبحت الإدارة المحلّية في هذا الوقت تحظى بإهتمام كبير في كل المجالات، لما لها من تأثير فعَّال على خلق الظروف الملائمة التي تساعد على تنظيم النشاط الاقتصادي والاجتماعي والوعي السياسي، وبالتَّالي الرفع من مستوى الرفاهية طالما هي مركز صناعة القرار المحلي عبر أجهزة محلية مسؤولة عن رعاية مصالح المواطنين، لما لها من سلطة إدارية ومالية وقربها من المواطنين ما يمكّنها من حل للقضايا المحلية، لذا كان الرهان على الجماعات المحلية العمومية كونها أهم أوجه الديمقراطية الإدارية ذلك ان كل إصلاح إداري يمرُّ حتمًا عبر هذه الأجهزة المحلية .

ولعلَّ الالتباس قد يُثَار من حيث التنظيم القانوني للجماعات المحلّية الذي هو ناتج عن تنظيم معقد تمتزج فيه قوتان متقابلتان وليست متعاكستان، إحداهما نحو المركز و بالتَّالي نحو الوحدة ويطلق عليها المركزية، في حين أنَّ الثانية تتجه نحو الأطراف مبتعدة عن المركز، و تبعًا لذلك نحو التعدد والتنوع، ويطلق عليها اللامركزية، ورغم اختلاف هاتين القوتين من حيث الأصل والاتجاهات، فهما متلازمتين فإنَّ محصلتيهما هو التعايش تحت أشكال متنوعة لا حصر لها وفق ما يحدد النظام القانوني للجماعة المعنية .

فاللامركزية تتكامل مع المركزية ولكنَّها لا تستبعدها وفي ذات المعنى وخلاف ذلك فالمركزية لا تبيد اللامركزية ولكنَّها تتوازن معها، أي أن كلا منهما له دائرته الخاصة للحركة والتأثير، وكل منهما له دوره في تنظيم وتشغيل الجماعات العامَّة، ويتقاطعان في الهدف عند التنمية المحلية هي رافد التنمية الوطنية، وهذا ما يفسر لماذا كل تنظيم قانوني لجماعة معينة يتضمن جرعات ودرجات متفاوتة التي من شأنها تغيير نقاء أفكار المركزية واللامركزية، وعموما يلاحظ ان قوى الجذب نحو المركزية تزداد في الدول النامية على وجه الخصوص[1].

ومن هنا يمكن القول أنَّ المركزية المطلقة هي مجرد وجهة نظر تخَيُّلّية دون الواقع، وكذا فكرة اللامركزية المطلقة تكون فكرة مستبعدة و تخرج من نطاق التصور وغاية ما في الأمر هو وجود نماذج مختلفة إحداها تكون أكثر مركزية في حين تكون الاخرى أكثر لامركزية، وسبب اختلاف الأنظمة بين الدول يكمن أساسًا في مدى الأخذ بالأسلوبين مراعية للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

1 – رياض منلا محمد: **تجربة الإدارة المحلية في سورية، الواقع والافاق، دراسة مقارنة مع بعض البلدان الأوروبية**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة حلب، كلية الاقتصاد، قسم إدارة الاعمال، حلب، سورية، 2005، ص: 18.

لذا كان من الضروري التمييز بين المصالح الوطنية التي تهم جميع أنحاء الوطن، وتكون من اختصاص الإدارة المركزية، أمَّا التي لا يتعدى تأثيرها الحدود الجغرافية لولاية أو بلدية ما، وتكون من اختصاص مهمة الإدارة المحلية أي اللامركزية، غير أن معالجة المسائل المحلية بنموذج ثابت، يطبق عليها مركزيا دون الأخذ بعين الاعتبار لتلك الظروف والخصوصية المحلية تنتهي بالفشل، إذ أن الاحتياجات المحلية تتفاوت بين البلديات ومن منطقة لأخرى فلكل بلدية تكوينها الجغرافي والثقافي والاقتصادي والسكاني، فما يصلح لمنطقة قد لا يتناسب بالضرورة لمنطقة أخرى، كما أن القضايا المحلية متشابكة و على درجة من التعقيد، وبالتالي تتطلَّب حلولاً محلَّية، فأهل المنطقة أدرى وأعلم بما يحقق مصالحهم و يطور مجتمعاتهم، التي أصبحت أكثر نضجًا سياسيًا و إداريًا وثقافيًا ومؤهَّلة أكثر من ذي قبل لتولي مسؤولية صناعة القرارات التي تهمُّها .

كما أن تزايد الأعباء على الأجهزة المركزية في شتَّى الميادين والمجالات إضافة على أعمالها السياسية والتخطيطية، وكذا المتغيرات الاقتصادية والسياسية والتي من أهمُّها العولمة، التي تدفع نحو إيجاد نماذج جديدة للإدارة المحلَّية من أجل القيام بأدوار تنموية فاعلة ولتكريس ذات المبدأ فإن الوضع الإداري المحلي يشوبه الغموض ولا ينسجم مع التطور الذي تشهده الجزائر كدولة لها ثقلها السياسي، تسعى في الدخول في المنافسة الاقتصادية الدولية والانطلاقة تبدأ بتطوُّر الإدارة المحلية تطويرًا جذريًا ولا شك أن التطور الديمقراطي والاقتصادي في الجزائر يرتبط نجاحه أو فشله بحدوث أو عدم حدوث تطور مشابه على مستوى هياكل الدولة .

وفي ضوء ما ذكرناه فالمجتمع الجزائري الحديث يواجه مجموعة من التحديات، والتي تحتاج إلى توحيد الجهود لمواجهتها ، بوسائل حديثة نابعة من أعرافه و تقاليده، في ظل العولمة التي قضت على المسافات المكانية والاقتصادية والفكرية، ممَّا تحتم على الدولة الجزائرية بناء قاعدة مؤسسيَّة لمواجهة هذا المد العالمي الخطير.

وانطلاقًا من هذه المعطيات شهد نظام الإدارة المحلية في الجزائر تطورات كبيرة في السنوات الأخيرة توجت مؤخرا بصدور قانون البلديات 11-10 بتاريخ 22 يونيو سنة 2011 و الذي نشر في الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخ في 03 يونيو سنة 2011، الموافق الاحد اول شعبان عام 1432هـ، وكذا صدور قانون الولاية 12-07 بتاريخ 21 فيفري 2012 ، والذي نشر في الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخ في 29 فبراير 2012، الموافق الأربعاء 7 بيع الثاني عام 1433هـ، ليواكب التحولات الدولية وتأثيراتها على وظائف الدولة ويتماشى والإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر .

لقد عفى الزمن على الأساليب التي تدير الشؤون الإدارة المحلّية ، فلقد تطورت جميع الأجهزة في الدولة وفقًا للتطور العالمي المحيط بنا من جميع النواحي، وليس التطور المطلوب هو تطوير الأجهزة والمعدات والقوانين واللوائح بل يجب أن يكون التطور شاملاً [1].

ونجاح الإدارة يتوقَّف بالدَّرجة الأولى على العنصر البشري ، الذي يقوم عليه مدى قدرته على القيام بوظائفه ما لم يكن على درجة عالية من الكفاءة وحسن الإعداد، مما دفع الحكومة لأن تضع خطة وطنية شاملة، لإصلاح نظام الإدارة المحلية وتطويره، بهدف تمكين المجالس المحلية من القيام بدورها المطلوب، ويحمل تصورا جديدا لكيفيَّة تسيير الجماعات المحلية، يسمح للاستجابة للتحديات التي تواجهها الجماعات المحلية، والتأقلم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد والانخراط في مسار الإصلاحات الشاملة التي شرع فيها منذ صدور دستور 1989[2] ،وتكييف القوانين المسيّرة للبلديات مع منظومة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد والرشوة و قوانين المالية وكذا معالجة الإختلالات والتناقضات التي سجلت في تطبيق التعددية على مستوى المجالس المحلية المنتخبة، وإحداث نقلة في تسيير الجماعات وفق قواعد الحكامة والرشاد وإشراك المواطن في إدارة شؤونه اليومية، ومن هذا المنطلق تحاول هذه الدراسة رصد و تحليل وظائف وأدوار وحدات الإدارة المحلية .

لاشك أن هناك أسباب عديدة دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع منها ،الاعتبارات الموضوعية وتتمثل في البحث واستخراج أساليب علمية وعملية، ممَّا يُساعد على تطور البلاد وتبني مفهوم التنمية المحلية كإحدى الروافد الحيوية للتنمية الوطنية الشاملة ، حيث أكدت الحكومة المركزية، والقيادة السياسية العليا، أهميَّته ، وقامت برعايته والعمل على تنفيذه ضمن إطار وطني شامل وضرورة الاعتماد على الذات المحلية وخصوصا من النواحي المالية والاقتصادية .

وبالتَّالي حتمية تقييم التجربة بغية ترشيدها و زيادة فعاليتها وهناك أكثر من سبب كإثراء المكتبة بهذا الموضوع وتوسيع مجال البحث فيه، وتجدر الإشارة لوجود رغبة شخصية في دراسة هذا النوع من المواضيع من خلال الاحتكاك بالإدارة المحلية وننوّه أنَّه ما لم يلحقها تغيير في أسلوب العمل سوف تتردَّى وبخطى سريعة وتتخلَّف عن ركب الحضارة .

---

1 – محمد محمد عبد الوهاب: **البروقراطية في الإدارة المحلية، المكتبة القانونية**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ط1، 2004، ص: 463.

2 –الذي كرس التعددية منهاجا سياسيا، بموجب القانون رقم: 11، 1989، الصادر في : 1989/07/05، المتعلق بحرية انشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي.

وعلى ضوء ما تقَّدم فإنَّ موضوع الإدارة المحلية محل الدراسة له أهمية كبيرة من الناحية العلمية وكذا من الناحية العمليَّة، فمن الناحية العلمية (النظرية) يجب القيام بدراسة مفصَّلة وفقًا للنصوص القانونية السارية، وإيجاد البدائل والحلول من أجل مواكبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الراهنة .

ولمثل هذا التوجُّه تنبع أهميَّة الدراسة من خلال أهميَّة الموضوع الذي تعالجه ويكون ملحوظًا من خلال تعدُّد وتوالي لجان الإصلاح المشكلة في كل بلاد العالم تكون علامة على أهميَّة وحيوية موضوع الدراسة، وقد عني المشرّع الجزائري بتشريع البلدية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، في الأمر 67-24 ، القانون 90-08 ، القانون 11،10 ممَّا يستوجب إيضاح الأهميَّة من عدَّة جوانب .

وممَّا لا شك فيه قيام الإدارة المحلَّية بشؤونها ممَّا يخفف الأعباء الإدارية الواقعة على عاتق السلطة المركزية والارتقاء بالدولة نتيجة اتّساع مهام الدولة المعاصرة وتعدُّد أنشطتها، ويعتبر مؤشرا للأداء في كل الحكومات والوزارات وأجهزة الدولة في جميع أنحاء العالم، وقد أعلن دستور الجزائر 1996 أنَّ شعارنا هو تقديم الحكومة لخدمة أفضل للمواطنين وخدمات الإدارة المحلية ضمن الالتزامات الرئيسية لتطوير الجهاز الحكومي ليصبح أكثر كفاءة وأكثر فاعلية وأكثر قدرة وأكثر مرونة ولكن أيضا على الحفاظ على الحياة والحرية للسكان، وتهيئة المجال للمشاركة الديمقراطية والحوار المدني، والتنمية المحلية المستدامة وتسهيل مختلف العمليات التي تقود لتحسين نوعية الحياة لسكانها [1]، فالإدارة المحلية ما هي إلا شكلاً متطوراً من أشكال التنظيم الإداري فمن الأهميَّة بمكان دراسة هذا التنظيم الإداري المتطور ودوره على المجتمع والدولة، فهو أداة وصل بين السلطات المركزية و الهيئات المحلية، وتجسيد الإدارة المحلَّية مبدأ الاستقلالية في اتخاذ القرار المحلي و تتبع تنفيذه وفي هذا تبدو أهميته وانعكاساته على المستوى الإداري والاقتصادي، وهذا ما يطرح مشكلة إعادة توزيع المهام والمسؤوليات الإدارية وفي ذلك أهمية خاصة نظرا لاختلاف النتائج باختلاف التوزيع، ونشير إلى أن لكل إدارة محلية طابعها الخاص ممَّا يستوجب الكشف عنه عبر رصده والإفادة منه .

وتجدر الإشارة أن الإدارة المحلية هي مدرسة لتكوين إطارات الدولة و تساهم في تخفيف الأعباء الإدارية، كما أن الإدارة المحلية واحدة من أهم القضايا التي تستحق المناقشة خاصة في هذا الوقت التي أصبحت مهمة الإدارة معقدة جدًا ولا يمكن أن تتم من خلال سلطة مركزية مهما كانت قدرات هذه السلطة وهذا معناه ضرورة نقل حقيقي للسلطات من الحكومة المركزية إلى القيادات الموجودة في الأقاليم لتساهم في تحقيق التنمية وبالتالي

1 – مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، 2015، الجمهورية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، أغسطس، 2008، ص:48.

التنمية الوطنية الشاملة، و نشير الى أن المعارضة التي يتخوف البعض من وجودها بالسلطة يمكن أن تعمل على المستوى المحلي بصورة تنقلها من مرحلة الشعارات إلى مواجهة عملية للمشاكل اليومية للمواطنين، ما يعني أن المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي، تساهم في تخفيف حدة تطرف مطالب القوى السياسية، و بالنظر لكل هذه الاعتبارات الأكاديمية والعلمية تصبح هناك ضرورة لنقل حقيقي لسلطة القرار من المركز إلى الأقاليم .

وعلى ضوء ما ذكرنا ومن خلال هذه الدراسة فإننا نسعى إلى التعرف إلى الدور الإداري والتخطيطي للإدارة المحلية في دعم الاتجاهات التنموية بمفهومها الواسع المحلي والوطني وتقييم تجربة الإدارة المحلية في الجزائر رغم حداثتها مقارنة بتجارب دول متقدمة في هذا المجال كفرنسا والمملكة المتحدة ورصد وتقييم جوانب العلاقة بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية وإمكانية تطويرها نحو الأفضل، لإبراز الخصائص الأساسية والكفيلة لظهور نماذج فعالة، وتقديم اقتراحات لتفعيل دورها .

ولكي تنجح برامج التنمية المحلية اجتماعيا واقتصاديا يتوقف على عدَّة عوامل أهمُّها وجود نظام محلي كفء وفعال و توافر التمويل الذاتي المحلي و طبيعة العلاقات التي تحكم الادارة المركزية والمحلية، فكلَّما توسَّعت سلطات الادارة المركزية تقلص دور الإدارة المحلية ولا يخفى على أحد ما يمكن ان تحدثه المجالس المحلية على العملية التنموية مثلا: إشاعة ثقافة مدنية ديمقراطية و تعزيز التطور الديمقراطي وتوفير الشروط الضرورية لتعميق الممارسة الديمقراطية و تحريك المناخ إلى مستوى رجل الشارع و دمج المواطن في عملية إدارة شؤونه و المشاركة في اتخاذ القرار و الانخراط في الشأن العام وتعزيز أسس المواطنة وأشكالها المختلفة و بلغة بسيطة اعتراف الدولة بدور المواطنين في إدارة الدولة في تحديد خياراتهم على كافة الأصعدة الاقتصادية والسياسية و الاجتماعية، ومن العوامل الخارجية التي أدت إلى هذا التحول عوامل خارجية منها التحولات الديمقراطية في المنطقة وتبني ثقافة حقوق الإنسان و التطورات السياسية والاقتصادية والسكانية والانفتاح على العالم و كذا الاستفادة من التجارب والخبرات العالمية وبالنسبة للعوامل الداخلية منها النضج والرغبة في الإصلاح والانفتاح الاقتصادي والثقافي وتطور معدلات التعليم والثورة المعلوماتية و ارتفاع الوعي بشكل عام، وبناء على ما تقدم وأملاً في إضافة لبنة أخرى في صرح القانون الإداري .

سوف نحاول الإجابة على التساؤل الرئيسي الآتي :

❖ **فيما تتمثَّل أدوار ووظائف الإدارة المحلَّية ؟**

وينبثق على الإشكالية الرئيسية عدد من الأسئلة الفرعية:

- **ماهي العوامل التي تؤثر على فاعليَّة دور المجالس المنتخبة ؟**
- **ما مدى التعاون والتنسيق بين الإدارة المحلَّية والسلطات المركزية ؟**

ويمكـن الإشـارة أن معظـم الدراسـات المقدَّمـة في مجـال الإدارة المحليـة تعتمـد الجانـب القـانوني أساسًـا لهـا وتتغاضى عن الجانب العملي والوظيفي، فالقانون وجد من أجل خدمة المجتمع وليس العكس وقد يرجع السبب الى صعوبة مقارنة الجانب القانوني بالوظيفي، وكان من نتائجها أنَّها لم تستطع الإجابة على العديد من الأسئلة ولم تعمل على إسكات علامة الاستفهام المثارة دوما، ولم تصل إلى نتائج حاسمة و قطعية بل ولم تقدم إجابات مقبولة لأسئلة في غاية الأهمية وما يزال عدد كبير من المفاهيم القانونية مثارا للجدل وباعثا للحيرة و هذا تأكيدًا للعبارة "لانهائية التطور" .

ومن الدراسات السابقة التي استطعت أن أتحصل عليها بعد التمحيص والاختيار ما يلي:

1-**رسالة دكتوراه في القانون العام من جامعة السربون في فرنسا** وهي دراسة حديثة جدا لصاحبها **محمد أحمد إسماعيل** تحوي 1280صفحة بعنوان مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية مترجمة مطبوعة من المكتب الجامعي الحديث الطبعة الأولى الإسكندرية مصر 2012.

2-**رياض منلا محمد: تجربة الإدارة المحلية في سوريا ، الواقع و الأفاق** ، رسالة دكتوراه، غير مطبوعة جامعة حلب ، كلية الاقتصاد ، قسم إدارة الأعمال ، سوريا ، 2005.

3-**مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري** رسالة دكتوراه، غير مطبوعة ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري، قسنطينة الجزائر ، 2005.

من حيث المنهج العلمي الذي تتبناه هذه الدراسة اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي إذ أن المنهج الوصفي يقوم على أساس تحديد خصائص الظاهرة و وصف طبيعتها و نوعية العلاقة بين متغيراتها وأسبابها واتجاهاتها، وما إلى ذلك من جوانب تدور حول سير أغوار مشكلة أو ظاهرة معينة والتعرف على حقيقتها في أرض الواقع ، و يعرف على أنه مجموعة الإجراءات البحثية التي تتكامل لوصف الظاهرة محل الدراسة ،كونه لا

يهدف فقط إلى وصف الواقع وصفا مجردا كما هو بل يتجاوزه وذلك بغرض الوصول إلى استنتاجات، وفهم ذلك الواقع على حقيقته .

إنَّ عملية الوصف التحليلي للظواهر تكاد تكون مسألة مشتركة و موجودة في كافة البحوث العلمية، وفي هذا العرض المتواضع سيتم استغلال المنهج الوصفي التحليلي في وصف الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية المحلية ومدى تطابقها مع التنمية الوطنية، كما نستعين بالمنهج التاريخي في دراسة الظواهر في إطارها الزماني والتطورات التي لحقت بها من أجل تفسير الظاهرة في الظروف المحيطة بها، والتي تحكم في ميلادها واندثارها، ودراستنا تكون أكثر سهولة إذا لجأنا إلى مقارنة بين التجارب الفرنسية والإنجليزية بوجه خاص، وذلك يعود إلى أنهما كانا وسيظلان فعليا إطارا مرجعيا الذي يرتبط به أصحاب النظريات، و يعتبران نماذج مثالية عمليًا .

ولاشك كثيرة هي الصعوبات التي واجهتنا، ونحن نتناول هذا الموضوع الشاسع فسعة الموضوع قد وضع أمامي صعوبة التحكم في جزئياته و إعطاء الصياغة والإيجاز بالقدر الذي يبلغ به المطلوب، ونظرا لسعة الموضوع و تشعبه بحيث يشمل العديد من المسائل وتسهيلا للقارئ ارتأيت أنه من المفيد تناول موضوع بحثنا في ثلاث فصول في **الفصل الأول** فقد عرضنا فيه الجماعات المحلية الإدارية، وتطرقنا في **الفصل الثاني** أصل و طرق توزيع اختصاصات الجماعات المحلية، وتناولنا في **الفصل الثالث** العلاقة المركزية المحلية، ثم انهينا هذه الرسالة بخاتمة عرضنا فيها **أهم النتائج والاقتراحات** التي توصلنا إليها والتي يجب الأخذ بها من وجهة نظر الباحث .

الفصل الأول

الجماعات المحلية الإدارية.

المبحث الأول : الجماعات المحلية الإدارية المفهوم و الأنواع

المطلب الأول : *مفهوم الجماعة المحلية الإدارية و مختلف التعبيرات المترادفة*

المطلب الثاني : *أشكال اللامركزية الإدارية.*

المبحث الثاني : مقومات و أهداف الإدارة المحلية.

المطلب الأول : *أهمية الإدارة المحلية.*

المطلب الثاني : *أركان الإدارة المحلية.*

المبحث الثالث : النماذج المختلفة لتنظيم الإدارة المحلية.

المطلب الأول : *النموذج الديمقراطي.*

المطلب الثاني : *النموذج الأرستقراطي.*

المطلب الثالث : *النموذج الديكتاتوري.*

الفصل الأول:

الجماعات المحلية الإداريــة

تمهيد وتقسيم:

يعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة، لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها[1]، فالإدارة ذاتها، ليست بالشيء الجديد، ولكن أساليبها وأهدافها ومضامينها هي التي كانت دائما تتطور وتتغيَّر مع تطور وتغير حياة الإنسان، فالتزايد الكبير في أعداد السكان وحاجاتهم إلى تنمية مجتمعاتهم وتقديم المزيد من الخدمات من حيث الكم والنوع اقتضى ذلك كله، إلقاء عبء كبير على الدول فازدادت مهماتها، وتعددها إلى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ممَّا اضطرها إلى التنازل عن جزء من مسؤولياتها لهيئات محلية منتخبة أو غير ذلك تنوب عنها بإنجازها وتحت مراقبتها وإشرافها، وهكذا ازدادت أهمية الإدارة المحلية، وبغية التعرف أكثر حول تاريخ نشأة الإدارة المحلية انقسمت الآراء إلى اتجاهين:

أحدهما يعتقد أن نظام الإدارة المحلية حديث النشأة ، ويرجع تاريخه إلى عام 1835م، حيث اشترك المواطنون في بريطانيا في مجلس تنفيذي لمدنهم، عن طريق انتخاب ممثليهم، حيث ظهر أول تشريع ، هو قانون الإصلاح في عام 1832 م، وفي فرنسا نشأت المجالس على أساس تمثيلي في عام 1833م ولم تعطى حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884م.

والاتّجاه الثاني، يرى نشأة الإدارة المحلية بدأت بالقبيلة، التي قام على تصريف شؤونها شيخها أو كبيرها عن طريق التشاور وقد كانت تمثل نواة الإدارة المحلية، التي تطبق في عالمنا اليوم ومن أقدم الأمثلة حكومات المدن المصرية القديمة، قبل أن يوحدها الملك **مينا** في إمبراطورية واحدة، حيث تشكلت من عشرة أعضاء منتخبين يرأسهم حاكم المدينة، لإدارة دفة الأمور كما عرفت الهند نظام المجالس المحلية للقرى قبل بداية التاريخ الميلادي بحقبة طويلة [2].

---

1 هاني علي الطهراوي: **قانون الإدارة المحلي، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا**، مع دراسة لاحدث التعديلات المتعلقة بهيكلة السلطات المحلية في النظامين ،ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن، 2004، ص: 05.

2 –رياض منلا محمد : **تجربة الإدارة المحلية في سورية ، الواقع و الآفاق ، مرجع سابق**، ص: 13.

ويعود سبب الخلاف بين الاتجاهين في النظرة الى الإدارة المحلية فالذين نظروا اليها بشكل عام ومن زاوية واسعة أعطوها صفة القدم أمَّا الذين نظروا إليها باعتبارها نظام مقنن ومميز له خصائص فنية اعتبروه نتاج المدينة الحديثة ونرى ان الرأي الأول اقرب الى الحقيقة لأن الإنسان بطبعه اجتماعي والرأي الثاني ما هي إلا مرحلة من مراحل التطور الطبيعي للمجتمعات وان الحضارة الإنسانية حلقة متصلة المراحل وثمرة انفتاح بشري عبر العصور ولا يمكن لشعب ان يدعي الاستقلال بالحضارة، لان الحضارة لا تتحدد بزمان او مكان معين، بل هي حركة متنامية ما دام الانسان موجودا يفكر ويطور[1]، وسواء أكان تطور تدريجي وطبيعي للمجتمع، أو كان نظاما جديدًا مستحدثًا، فالإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي[2].

ومن خلال ما سبق سوف نتناول هذا الفصل على ثلاث مباحث بحيث نتناول في المبحث الأول: الجماعات المحلية الإدارية مفهوما وأنواعها وتعرضنا في المبحث الثاني: مقومات وأهداف الإدارة المحلية ودرسنا في المبحث الثالث: النماذج المختلفة لتنظيم الإدارة المحلية ونختمها بخلاصة تقييمية .

المبحث الأول:

الجماعات المحلية الإدارية المفهوم و الأنواع

يتضمَّن هذا المبحث مطلبين حيث نتعرض في المطلب الأول: لمفهوم الجماعات المحلية الإدارية ومختلف التعبيرات المترادفة ، وندرس في المطلب الثاني: أشكال اللامركزية الإدارية .

المطلب الأول:

الجماعات المحلية الإدارية و مختلف التعبيرات المترادفة

يرتبط مفهوم الإدارة المحلية ومختلف التعبيرات المترادفة ارتباطا وثيقا بالأوضاع والتطورات التاريخية والاجتماعية والسياسية التي مرَّت بها كل دولة وهذه الأوضاع أثرت تأثيرًا كبيرًا على أسلوب التنظيم الإداري لذا

1 رابح سرير عبد الله: **الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، تطبيق على ولاية البليدة** ، 1974، 1984، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1988، ص: 10.

2 – محمد وليد العبادي : **الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية ، دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن، وفق اخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994** ، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ، الأردن ،1998 ، ص:5.

نلاحظ عدَّة مصطلحات شائعة مترادفة أو مختلفة أحيانًا مستخدمة في المؤلفات الفرنسية والأنجلوساكسونية والألمانية وحتى العربية .

وأكثر المواضيع جدلا بين الكتابات، يتعلق بمفاهيم الإدارة المحلية و التعبيرات الأخرى. فبعضهم يجعل الاختلاف جذريا أساسيا، والبعض الآخر يحاول جهد طاقته، أن يجعل هذه المفاهيم تأخذ شكل التدرج، إذ تبدأ بمصطلح عدم التركيز الإداري، ثم الإدارة المحلية، وبعدها الحكم المحلي، وأخيرا الحكم الذاتي، كلما تم تعديل بعضًا من شروط هذه المفاهيم.

أمَّا البعض الآخر، فيجعل من مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، مصطلحين مترادفين، لا يوجد اختلاف جوهري وأساسي بينهما وتبعًا لذلك يجب إيضاح المفهوم اللغوي ثم القانوني لكل مصطلح دون غموض لكي لا يحدث التباس من خلال موضوع الدراسة .

حيث كتب (René.Carré de Malberg):" أنَّ في كل مادة قانونية المصطلح اللغوي لا يمكن أن يكون مقبولا، إلاَّ بشرط يتضمَّن مصطلحًا خاصًا، بالنسبة لكل مفهوم محدد، وحظر الكلمات ذات المعاني المزدوجة، يقود إلى الغموض في الأفكار"[1].

ومن أجل تقدير القيمة الحقيقية للكلمات المستخدمة، يجب القيام بفحص مركز لكل مصطلح، لإيضاح مزاياه وعوارضه، وعلى التدرج المذكور سلفا ،الجماعة المحلية الإدارية، إدارة محلية، لامركزية إدارية، حكم محلي حكم ذاتي، وان تعددت الأسماء المختلفة فان التعبير المميز عن هذه الظاهرة ينطلق من رؤية ثلاثية الابعاد عناصرها تقوم على الاستقلالية والتمثيلية والتمايزية.

وعلى ضوء ما سبق سوف نتناول هذا المطلب في خمسة فروع، يتناول الفرع الأول مفهوم الجماعات المحلية الإدارية وندرس في الفرع الثاني مفهوم الإدارة المحلية، ونتعرض في الفرع الثالث الى مفهوم اللامركزية الإدارية، كما يبحث في الفرع الرابع مفهوم الحكم المحلي وأخيرا نتعرض في الفرع الخامس الى مفهوم الحكم الذاتي، مع الإشارة إلى مواقف المدارس المختلفة من هذه المصطلحات مع إبداء بعض الملاحظات .

1 –محمد أحمد إسماعيل : **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** ، ترجمة محمد أحمد محمود ،ط1، المكتب الحديث ، الإسكندرية ، مصر ، 2012، ص: 17.

الفرع الأول:

مفهوم الجماعة المحلية الإدارية (collectivité locale administrative)

انَّ هذا المصطلح (Collectivité) له معنيان وفقًا لمعجم (Robert)، الأول يشير إلى مجموعة الأفراد المجتمعين طبيعيًا، أو من أجل بلوغ هدف مشترك (الجماعة الوطنية، الاجتماعية، الجماعات المهنية)، أمَّا الثاني فتشير إلى الملكية المشتركة، أو على الشيوع (شيوع وسائل الإنتاج)[1].

وبالمقابل معجم (Larousse) مجموع الكائنات التي تشكل مجتمع[2]، ونلاحظ أنهما يشتركان في المدلول (Groupement humain) مجموعة إنسانية، (Groupement des personnes) مجموعة أشخاص ومصطلح محلّي، بالرجوع إلى معجم (Robert)، نجد (Local) تشير إلى مكان معين له صفاته الخصوصية من ناحية موقعه وموضعه ومكانه وحالته ، ومصطلح الإدارة (Administration) تعني لغويا حركة تسيير، أو تدبير الشؤون العامَّة أو الخاصة، ومصطلح (Administrer) مشتقة من اللغة اللاتينية (Ministrare) الذي يعود أصلها إلى كلمة(Minisstris)، بمعنى (Service pour servir) بمعنى الخدمة أمَّا حين استخدام المصطلح "**الجماعة المحلية**" فهي جماعة إنسانية، ذات أساس اقليمي، تربطهم وحدة المصلحة المشتركة في العيش معًا في بقعة واحدة ومن هنا لا يمكن الفصل بين الإقليم والجماعة الإنسانية .

بالإضافة الى أنَّ مفهوم الجماعة المحلية من زاوية علماء الاجتماع فيعتبرونها أنَّها تقوم على أساسين دائرة مكانية تمثل الإقليم ، وعاطفة جماعية أي هو التفاعل بين الناس و المشاعر، التي توحد هذه الجماعة[3].

أمَّا مفهوم الجماعة المحلية باعتبارها حقيقة قانونية، فإنَّ الوقائع الاجتماعية تكون ضرورية لنشأة ووجود كل جماعة محلية كانت أو وطنية، منظورا إليها كحقيقة اجتماعية، فالوجود القانوني هو عمل لاحق على الوجود الطبيعي أو الواقعي، و المعبَّر عنه بالشخصية المعنوية، التي تضعها السلطة العامَّة، و تنجز صرحها القانوني فتصبح

1 -**Robert dictionnaire Alphabétique et analogique de la langue française**, tome I , société du nouveau Littré paris France 1966-p. 821.

2- **Larousse dictionnaire de français** ,imprimerie Maury a Malesherbes France novembre 2011 ,p 78.

3 – محمد أحمد إسماعيل: مرجع سابق ، ص: 310.

شخصًا قانونيًا عامًا، مكلفًا بتسيير شؤونه الخاصة، بغية انجاز المصالح العامة المحلية، مستخدما وسائل السلطة العامة تحت شروط ورقابة محددة قانونًا، و للإشارة أنَّ فقه القانون الإداري في فرنسا، قد اعتاد مصطلح الجماعة المحلية[1] للتعبير على هذه الظاهرة بـ: (la collectivité locale) .

كما ذكرنا فهي جماعة إنسانية محدَّد موضعها جغرافيًا، مشخص كيانها قانونيًا، و تبدو كوحدة عضوية شاملة لسكانها، مشكلة مركزا ذاتيًا ومميزًا للحركة الإدارية، داخل الجماعة المركزية المرتبطة بها، والتّي تكون جزءًا منها اجتماعيًا وقانونيًا، وهذا يعني أن يكون لها حقوق تتعلَّق بها على وجه الخصوص، وأنَّ تتحمَّل الالتزامات التي تلقى على عاتقها ، وفقًا للقواعد المفروضة بواسطة النظم القانونية السائدة للجماعة المركزية، ممَّا يكون للجماعة المحلية ذاتية إدارية، تعطيها حرية كاملة للحركة في حدود الاختصاصات الممنوحة لها قانونًا، وتبقى دائمًا تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية .

ويجدر الإشارة هنا أنَّ العنصر الإنساني والإطار الإقليمي رغم ضرورتهما إلاَّ أنَّه لا بد من الإقرار بأنَّ التماسك الاجتماعي مهم لإنجاز الصالح العام وينبغي أن يكون محميًا موضوعيًا بفضل سلطة تقود الجماعة المحلية للحفاظ على مصالحها وتنبثق منهم لكي يكفل لها الاحترام والخضوع، ولذا وجب على السلطة المركزية مهمة إنجازها بغير تقاعس أو إخفاق ولن تكون مجرد مجتمع صناعي ومؤقت للأفراد والمصالح بل هو كيان اجتماعي متماسك يتوافر على الشعور بالتضامن .

1 – حسب تعريف ابتسام القرام في كتابها **المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري** ، قصر الكتاب ن البلدية الجزائر ، الطبعة الأولى 1998 ، ص 53 "الجماعات المحلية هي مقاطعات إدارية ذات شخصية اعتبارية تتميز بميزانية و اختصاصات و مجال خاص (الولاية ، البلدية) تشرف على إدارة المجموعة المحلية أجهزة نابعة عن انتخاب بالتصويت العام ، و هي مؤهلة للتقاضي أمام العدالة و إبرام العقود باسمها" .

الفرع الثاني:

مفهـوم الإدارة المحليـّة (administration locale)

تشـير إلى مجمـوع نظـم الجماعـات المحليـة الإداريـة، أيـا كانـت درجـة ذاتيتهـا أو خضـوعها للدولـة وذات المصطلح كان مكرسًا رسميًا في نصوص الدستور الجزائري[1]، للإشارة إلى الوحدات المحلية بدءًا من البلدية والولاية، كـذا نصـوص مـن الدسـتور المصـري[2]، إلاَّ أنَّ بعـض المؤلفين اَلحقـوا بـه تعبـير "**اللامركزيـة الإداريـة**"[3]، للإشـارة للجماعات المحلية الإدارية ، إلاَّ أنَّ المصطلح يبقى معيبًا ويحتاج دومًا للوضوح والدّقة ، لأنَّ مصطلح اللاَّمركزية، لا يفلـت مـن النقـد حسـب مـا نـرى فيمـا بعـد وتجـدر الإشـارة إلا أن بعـض المؤلفين اتَّجهـوا إلى قبـول مصـطلح الإدارة المحلية حيث يشـمل في آن واحـد كـل مـا يتعلق بالجماعـات المحليـة و الأجهـزة الإداريـة ذات الشـخصية المعنويـة، شـكل المؤسسـات العامـة ، أو الأجهـزة الإداريـة المحرومـة مـن تلـك الشـخصية المعنويـة و المتعلقـة بالدولـة ، التـي تمـارس بعـض المهـام الإداريـة في إطـار إقليمـي محـدد[4]، و هكـذا فـإن المصـطلح يغطـي ظـاهرتين الأولى تشـير إلى الجماعـات المحليـة الإداريـة والأخـرى ترتبـط بالشـكل البسـيط لـلإدارة المركزيـة للدولـة، أيًـا كـان شـكلها الإقليمـي، أو الوظيفي أو وضعها القانوني الأكثر أو الأقل ذاتيَّة[5].

---

1 – **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية** لسنة 1996.المادة 14 : تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية ، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ، و يراقب عمل السلطات المحلية .أما المادة 15: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية البلدية هي الجماعة القاعدية أما المادة 16 : يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

2 – **دستور جمهورية مصر العربية** الصادر في 11 سبتمبر 1971، المادة 161: تقسم جمهورية مصر العربية الى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز انشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية اذا اقتت المصلحة العامة ذلك، اما المادة 162: تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر، على ان يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون نقل السلطة اليها تدريجيا، ويكون اختيار رؤساء المجالس بطريقة الانتخاب من بين الأعضاء، اما المادة 163: يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في اعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاطات المختلفة.

3 –محمد أحمد إسماعيل : مرجع سابق ، ص 432.

4 –ماجد الحلو: **الإدارة المحلية بين اللامركزية و عدم التركيز** ، الوثيقة رقم 10 المؤتمر العربي الأول لخبراء الإدارة المحلية ، القاهرة مصر ، ابريل ، 1971 ، ص 7-6.

5-Charles Eisenmann **, les structures** de l'administration " traité de science administratives" Mouton. CO MCMLXVI paris FRANCE, 1966, p283.

وهناك تصور أكثر اتساعا حيث أمكن دمج تحت هذا المصطلح، ظواهر تتعلق بإدارة الجماعات العامة مركزية أو محلية. بالإدارة الخاصة[1]، و هو يعكس المدرسة الانجلوساكسونية في مجال العلوم الإدارية.حيث لا تملك نظرية في هذا الشأن.

وبناءًا عليه فقد تعددت التعريفات، التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعًا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك، يرجع إلى أن كل مفكر ، كان ينظر إلى الإدارة المحلية من موقعه وبزاوية معينة، مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين، قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، فيعرفها الكاتب البريطاني(Modie-Grame)" أنها مجلس منتخب، تتركز فيه الوحدة المحلية، ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية، و يعتبر مكملا لأجهزة الدولة".[2] ما يميّز هذا التعريف هو تركيزه على انتخاب المجلس المحلي، بصفته الجهة التي تتولى سلطات الوحدة المحلية ومسؤولة أمام الناخبين.

كما يعرفها الفقيه الفرنسي، **اندريه دولوبادير** (Andrie de l'aubader)"أنها اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها"[3] وهذا يوضح دون تدخل أي جهة من الجهات أي انها مستقلة في تصريف شؤونها و ينصب هذا التعريف في الأساس، على تولي الوحدة الإدارية إدارة شؤونها بنفسها، ولا يتعرض لأبعد من ذلك .

ويضيف أحد المؤلفين بأنها:" توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية، تباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها" [4]، ويؤكد هذا التعريف على أنَّ السلطات المحلية التي تتقاسم الإدارة مع الحكومة المركزية، إنما تمارس اختصاصاتها في ظل إشراف ورقابة السلطة المركزية من دون تحديد تلك الاختصاصات.

---

1 –محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** ، مرجع سابق ، ص: 434.

2 –محمد محمود الطعامنة : **نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة و الأهداف** ، الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية .جامعة الدول العربية صلالة ، سلطنة عمان 18–20 أغسطس 2003، ص 8.

3 –مزياني فريدة: **المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري**، رسالة دكتوراه في القانون ،كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، 2005 ،ص:8.

4 –سليمان بطارسة : **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية** ، مجلة الإدارة العامة ، عدد12، عمان الأردن ، 1991.

وعرفها **جورج بلير** :" أية منظمة لها سكان، يقيمون في منطقة جغرافية معينة، مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة، بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة، وسلطة تقدم خدمات عامة، أو حكومة معينة، مع درجة كبيرة من الاستقلال، بما في ذلك سلطة قانونية، وفعلية في جزء على الأقل من إيراداتها"[1].

وتكرس ذات المبدأ الأمريكي" **جاكسون**(Jackson) بأنها: نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات في مجالات معينة من السلطة المركزية إلى مجالس محلية منتخبة"[2]، وعرَّفها أحد المؤلفين بأنَّها:" أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات، والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى، لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق الوطنية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيَير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة"[3]، ولمثل هذا التوجه عرفها البعض بأنها: "شخص معنوي ذو اختصاص عام، ضمن دائرة إقليمية معينة و يقتصر اختصاصه على رقعة جغرافية محددة"[4].

وبنظرة أخرى للإدارة المحلية على أنها: "أسلوب الإدارة، بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية، ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها، تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[5]، وعرفها آخر :"يعبر مصطلح الإدارة المحلية عن ذلك التنظيم الإداري التنفيذي البحت الذي لا صلة له بسيادة الدولة و إنما يحقق في الواقع ما يسمَّى باللامركزية الإدارية"[6].

ولتقييم هذه الآراء، قد يقترح الباحث ما يراه مناسبا لتعريف الإدارة المحلية، فهي ليست مسألة حكم بقدر ما هي نظام، أو أسلوب إداري، يتعلق بكيفية تسيير المهمات المحلية، للوصول إلى الغايات المنشودة، فهي عملية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية من السلطة المركزية في العاصمة إلى هيئات محلية عبر التراب الوطني وبالتالي فنظامها نظام إداري لا مركزي، يقوم بمنح الوحدات الإدارية المحلية بالإشراف على أداء مهامها ووظائفها.

1-George .S. Blair , **government at the Grass , roots** ,California , palisades Publisher , 1977, p14.
2-Jackson .A.H .**Local government in developing countries** ,N.Y.M.C graw Hill , 1992 , p7.
3 – عبد القادر الشيخلي : **نظرية الإدارة المحلية و التجربة الأردنية** ، معهد الإدارة العامة، مكتبة المحتسب ، عمان ، د ط ، 1982 ، ص:9.
4 – على الخطار : **الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الأردن و فرنسا** ، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان الأردن ، د ط ، 1994 ، ص: 103.
5 –خالد سمارة الزعبي: **القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن ، د ط، 1986.
6 – قباري محمد إسماعيل : **علم الاجتماع الإداري** ج1، منشأة المعارف ، الإسكندرية مصر ، د ط، د س، ص: 422.

ونستدل لوجهة نظرهم بما أورده بعض الفقه[1]، الانجليزي بقوله: "تعرف المقاطعات في قوانين الحكم المحلي في المملكة المتحدة بأنها مقاطعات إدارية (administrative countries)"،كما أن بعض الكتاب الإنجليز يعالج موضوع السلطات المحلية تحت عنوان (local administration authorities) أي السلطات الإدارية المحلية .

ونعتقد أن النظام الإداري المحلي في بريطانيا ولد ولادة طبيعية، وأن حماية المصلحة الخاصة هي الاساس خلاف ما في فرنسا كانت الولادة قيصرية.حيث تمَّ توحيدها بالقوة في عهد **نابليون** وأن المصلحة العامة فوق كل إعتبار.

الفرع الثالث:

مفهوم اللامركزية الإدارية.

اللامركزية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، ووسيلة لدعم المواطن، ومشاركته في الحكم والإدارة، وفي الوقت نفسه اللامركزية وسيلة فعالة لتحقيق قنوات اتّصال سريعة بين المواطنين والمؤسسات وضعت لتنفيذ السياسة العامة .

بهذا كانت الحاجة ماسة للامركزية في التنظيمات الإدارية، وهي تقوم أساسًا على توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونا، ولكنها تعمل بإشراف ورقابة من الحكومة المركزية، وبالتالي هي نقل بعض الصلاحيات إلى هيئات مستقلة وفي الحدود التي يسمح بها القانون وتعتبر طريقة من طرق الإدارة ، تشير بصفة خاصة إلى الجماعات التي تدير بنفسها شؤونها الخاصة تحت رقابة الدولة[2].

---

1 – كتب سليمان الطماوي على هذين المصطلحين (الإدارة المحلية و الحكم المحلي) و تأييده لمصطلح الإدارة المحلية ، **الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة** ، ط1 ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ،مصر ، 1986 ، ص 183 .

و أيضا رأي محمد باهي يونس: **أحكام القانون الإداري ، القسم العام**،ط1، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية مصر ، 1996 ، ص 275 هاني علي الطهراوي ، **قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا مع دراسة لأحدث التعديلات المتعلقة بهيكلة السلطات المحلية في النظامين**، ، مرجع سابق ، ص 6 .

خالد سمارة الزعبي ، **تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة** ،ط3، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، 1993 ، ص 36 .

2 –محمد أحمد إسماعيل: مرجع سابق ، ص: 436.

وإذا قورن هذا المصطلح مع غيره من المصطلحات الأخرى، التي تعد بمثابة صفات، وعلى سبيل المثال "اللامركزية الإقليمية" أو " اللامركزية الإدارية المحلية" وتعود أصوله إلى التقاليد القانونية الفرنسية، ويعتبره البعض كمرادف لعدم التركيز وهو الشكل البسيط للمركزية[1].

في حين يعتبر البعض الجماعات المحلية الإدارية والأجهزة المتخصصة المتعلقة بالدولة ويعني اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية[2]،بأنها اللامركزية الإدارية بالمقابل مؤلفين آخرين تبنوا رؤية أكثر إتساعًا حيث اعتبروا كل أنواع الجماعات العامة أدنى الدولة أو في مستواها أو أعلاها وحتى الجماعة العالمية الدولية مرورا بالدولة أيًّا كانت الطبيعة القانونية لأنشطتها القانونية[3].

وبشكل عام إن مفهوم المركزية ومن ثم اللامركزية هو مفهوم مرن، ومتشابك إلى أقصى درجة، فهو لا يتعلق بكمية السلطة و لكن بنوعها ، ويمكن التمييز بين التنظيم الإداري المركزي واللامركزي كما يرى بعض المؤلفين أن كمية القرارات التي تتخذ في مركز التنظيم أو رئاسته، كلما كانت أكبر من تلك التي يتم اتخاذها في مواقع العمل وفي المستويات الأدنى، كان التنظيم يميل إلى المركزية وكذا نوعية القرارات إذ أن كمية القرارات وحدها لا تكفي، فقد تكون كثيرة وتشمل النواحي الروتينية، وتكون القرارات الرئيسية من اختصاص المستوى الرئاسي والتفرقة هنا في أساسها تنصب على مدى تمتع المستويات الدنيا بحق التصرف والتقرير في النواحي المحلية دون الرجوع إلى المستوى الرئاسي ، لأخذ التصديق على قراراتها.

فاللامركزية الإدارية باعتبارها أحد أساليب التنظيم الإداري، الذي يقوم اساسا على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى، و المستقلة قانونا عن الإدارة المركزية

1-Francis- paul,. Benoit **, le droit administratif français** paris 1968 , Dalloz , p130 et suivi.
ان مصطلح اللامركزية المستخدم في فرنسا يختلف اختلافا جذريا على ما هو في انجلترا حيث مصطلح " الحكم المحلي" يتوافق مع الحقائق التاريخية ، الخطأ الفرنسي يفسر مع ذلك أن نظمنا المحلية الحالية تجد نقطة انطلاقها في النظم المركزية القوية للقنصل ' إشارة لنابليون بونابرت' أي العودة إلى الإدارة المحلية تحت ضوء تخفيف من المركزية

2 – سليمان محمد الطماوي : **الإدارة المحلية و الديمقراطية** ،د ط، القاهرة مصر ، 1963 ، ص: 11، .118.

د.محمد فؤاد مهنا : **الوجيز في القانون الإداري ، السلطة الإدارية** ،د ط، الإسكندرية مصر ، 1960 ، ص: 464-465.

3-Hans kelsen , **théorie pure de droit** traduction francaisse De Le 22 Edition De La "Rein Rechtslehre" Par Charle Eisenmann , Dalloz , Paris 1962 , p 412 et suivi .

بمجرد اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئيا لرقابة الإدارة المركزية [1]، فهي تتمثل في إعطاء (نقل وتحويل) سلطات القرار لهيئات غير خاضعة للسلم الإداري، وهي غالبًا ما تكون منتخبة من قبل المواطنين[2].

فالتنظيم اللامركزي يوجد حينما يعطي القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات ذات شخصية اعتبارية مستقلة، سلطة إصدار قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحلية لتلك الهيئات[3]، ممَّا يعني سحب سلطات من السلطة المركزية، وإحالتها لسلطات مستقلة، ذات اختصاص محدد، سواء كان هذا الاختصاص إقليميا أو مصلحيا[4]، ولا شك إعطاء سلطة إصدار القرارات الإدارية لأعضاء غير موظفي السلطة المركزية، لا يلتزمون بواجب الخضوع الرئاسي، بل غالبا ما يكونون منتخبين محليين من المواطنين، ممن لهم مصلحة في ذلك[5].

و يذهب الفقيه **دو لوبادير** (De Laubadere) أنَّ إصطلاح اللامركزية أن تضطلع وحدة محلية، وقد تكون هذه الوحدة داخل وحدة اكبر ، بإدارة نفسها بنفسها ، وأن تتصرف بنفسها في الشؤون الخاصة بها[6] على أساس تشتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة ، على أساس إقليمي جغرافي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية على هذه الهيئات اللامركزية[7]،التي تتمتع بقدر معين من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها التي تحددها القوانين واللوائح، فالمعيار الرئيسي للامركزية الإدارية هو استقلال الهيئات المحلية ، والاستثناء من ذلك ممارسة رقابة على هذه الهيئات بقصد تحقيق أغراض معينة، إن الوالي الذي يعمل باسم الدولة ورئيس الدائرة يمثلان أجهزة عدم التركيز فهما يتخذان القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا، ويكون عدم التركيز أكبر بقدر ما يعطي هؤلاء اختصاصات أكثر، إلا أنه مهما نمت وزادت هذه الاختصاصات فإنها لن تتحول إلى ما يسمى باللامركزية التي تحوز بعض السلطات التقريرية لاختصاص الهيئات المحلية التمثيلية المنتخبة و مسؤولة عن اتخاذ القرارات وتنفيذها .

---

1 –محمد الصغير بعلي: **قانون الإدارة المحلية الجزائرية** ، د ط ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2004، ص:9.

2-Georges Vedel.**droit administrative** themis droit P.U.F Paris,1973. France p639.

3 -"le seuil de décentralisation se trouve donc franchi si la loi accorde à des organes élus par une collectivité personnalisée un pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales"
Jean Rivero , **droit administratif** , Dalloz PARIS 1965, p280.

4 -"Décentraliser , c'est retirer des pouvoirs à l'autorité centrale pour les transfère à une autorité indépendante de compétence moins générale, soit de compétence territoriale …soit de compétence spécialisée" . MARCEL Waline **, droit administratif** 1968 , p 217.

5-"La décentralisation consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organe que les simples agents pouvoir central non soumis au devoirs d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés" marcel. Vedel , thème 1968, p 561.

6-le terme de la décentralisation l'idée d'une collectivité local , qui bien qu'englober dans une autre collectivité plus vaste s'administre gère elle-même ses propres affaires.

7 – عمار عوابدي ، **القانون الإداري** ، ج1، النظام الإداري ،ط5، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر سنة 2005 ، ص: 239.

فاللامركزية تقابل إذن المركزية[1]، فإلى جانب الدولة، توجد سلسلة من المجموعات ذات الشخصية الاعتبارية العامة والمتمتعة باختصاصات ترتبط بها ويقصد بها الولاية والبلدية، والأشخاص العامين الآخرين من النموذج التجمعي، يتمتعون باستقلال عضوي ووظيفي.

وتجدر الإشارة أن عدم التركيز ليس له أي قيمة ديمقراطية، لأنه تبقي سلطات عامَّة في يد الإدارة المركزية، تفوض بعض السلطات إلى الوكلاء المحليين، عكس اللامركزية فإن لها قيمة ديمقراطية، تهدف إلى جعل معظم الشؤون المحلية تسير بواسطة المعنيين أنفسهم أو بواسطة ممثليهم ،حيث تضع السلطات التقريرية بيد هيئات منتخبة من قبل المواطنين، وخاضعة فقط لمراقبة الوصاية.

فالبلدية هيئة لا مركزية لأن رئيسها وأعضائها منتخبون من طرف سكانها يتوليان مهمة إدارة الشؤون المحلية والدائرة عبارة عن تقسيم إداري لعدم التركيز، وهو وكيل ولا يتمتع إلا بصلاحيات محدودة، إن تشتيت القوة تتمثل في إحدى وجوهها في اللامركزية والتي تسمى الإدارة المحلية ولكن لا يعني بالضرورة تشتيتا وظيفيا أو جغرافيا، ما لم يصاحبه تشتيت حقيقي للقوة مما يحقق الديمقراطية والشورى، ويحقق التوازن بين الأهداف الوطنية والمحلية، ويؤدي إلى اقتحام القاعدة الشعبية، وترقية إحساس المواطن بالهموم الوطنية، وليس التركيز فقط على المطالب المحلية، بل المشاركة الفاعلة فيها مما تدعم الجانب السياسي والذي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها.

1 –يعرفها سليمان محمد الطماوي على أنها: " قصر الوظيفة الإدارية في الدولة المركزية على ممثلي الحكومة في العاصمة و هم الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة ،**الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة**، مرجع سابق ، ص:50.

الفرع الرابع:

مفهوم الحكم المحلي (Local Government)

المصطلح يعود إلى التقاليد الانجليزية [1]،كمرادف لمصطلح "إدارة محلية"،"لامركزية" "إدارة ذاتية" وقد فتح المجال على مصراعيه لجدل تغلُّب عليه تقديرات شخصية متغيرة عن معطيات اجتماعية وقانونية وظروف واعتبارات تاريخية وسياسية في الدول العربية وهذا لعاملين، بعض المؤلفين تأثروا بالروح القانونية الفرنسية التي تتجه لتأسيس تمييزا ما بين حكومة وإدارة، ويتحاشون الخلط بين (حكومة محلية) و (إدارة محلية).

والبعض الآخر متأثر بالتفكير **الأنجلو ساكسوني**، الذي يماثل الحكومة مع الإدارة، وبالتالي هو يماثل الحكومة المحلية مع الإدارة المحلية للإشارة للجماعات المحلية الإدارية، ويعرفون الحكم المحلي بأنه تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها في كل منطقة في الدولة بوساطة سكان المنطقة أنفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم وذلك عن طريق هيئات محلية مسؤولة، لها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال الذاتي وتمثل الأهالي.ويتم اختيار أعضائها أو معظمهم بطريقة الانتخاب، وهذا التعريف لا يختلف عن تعريف الإدارة المحلية.

ونرى أنَّ الإدارة المحلية والحكم المحلي[2]، تعبيران مترادفان للمعنى نفسه ألا وهو اللامركزية الإدارية، غير أن الحكم المحلي بوصفه نظامًا إداريًا هو مرحلة متقدمة ومتطورة عن الإدارة المحلية لكن من الواضح أن التفاوت، يظهر في مجال التطبيقات العملية لهذه المفاهيم الاصطلاحية، من حيث الاختصاصات الممنوحة للإدارات والهيئات على صعيد تلك المصطلحات[3]، فتزداد هذه الاختصاصات حسب تطور هذا المفهوم الاصطلاحي ودرجة تطبيقه مما يدعو إلى التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي وسنعرض أهم الآراء.

1- هاني علي الطهراوي: قانون **الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا مع دراسة لأحدث التعديلات المتعلقة بهيكلة السلطات المحلية في النظامين**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن، 2004 ،ص:5.

2 -كلمة حكومة مشتقة في الأصل من لفظ لاتيني بمعنى توجيه وتستعمل هذه الكلمة بمفهوم عام، فتعني التوجيه العام للسياسة الكلية للدولة وتعني السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية، القضائية، وقد تستعمل هذه الكلمة بمعنى محدود او ضيق، فتعني توجيه النشاط التنفيذي فقط فنقلا عن سناء قاسم محمد حسبيا: **واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية**، جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين رسالة ماجستير غير منشورة، 2006، ص: 28.

3 -رضا منلا محمد : **تجربة الإدارة المحلية في سورية ، الواقع و الآفاق ، دراسة مقارنة مع بعض البلدان الأوروبية** ، مرجع سابق، ص: 20.

يرى فريق أن المصطلحين مترادفان أي لهما مدلولا واحدا، وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة، يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، بل من منطقة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة، ولا مبرر للتمييز على أساس التسمية أو المدلول اللغوي أو اللفظي .

غير أن فريق آخر يرى أن الإدارة المحلية تشكل خطوة نحو الحكم المحلي، ويؤكد هذا الفريق أن الإدارة المحلية أمر حتمي، وتعد مرحلة أولية من مخطط طويل المدى، لتحقيق الحكم المحلي، فالإدارة المحلية تتمتع بقدر محدود من السلطات والاختصاصات ثم تتطور لتصبح حكمًا محليًا.

أمَّا البعض الآخر يرى أن الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية، أما الحكم المحلي يشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية السياسية، هنا التفرقة تقوم على أساس المدلول اللغوي للاصطلاحين (إدارة والحكم) وعلى هذا الأساس فإن الحكم المحلي لا يوجد في إطار هذا المعنى إلا في الدول الفيدرالية أي الدولة المركبة، ومن الأمثلة على ذلك مصر إذ أستخدم مصطلح الحكم المحلي فيها منذ عام 1975 عام 1988 ثم تراجع المشرع عن هذه التسمية وأستبدلها بمصطلح الإدارة المحلية[1].وبهذا المعنى تعرف بأنها توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة وبين حكومات الأقاليم، ولعلَّ إستخدام الكتاب الإنجليز هذا اللفظ حيث انتقلت من هناك تجربة الإدارة المحلية الى العديد من دول العالم لاصطلاحي (Loca Governmentو Local Administration)، بشكل مترادف هو السبب في استخدام بعض الكتاب العرب لاصطلاح الحكم المحلي وهم يتحدثون عن الإدارة المحلية ويكتب الفقهاء الإنجليز في بعض مقالاتهم أن القصد هو حكم المدينة أو حوكمة المدينة (Gouvernabilité.urbaine) حيث في الحكم المحلي نجد السلطة الفعلية.

وفيه كتب الفقهاء الإنجليز أن عبارة الحكم المحلي و الإدارة المحلية و الحكم الذاتي تعبر على نفس المعنى[2].

L’expression gouvernement local ou « Local governement » provient du royaume –uni ou elle généralement associée à l’idée d’autonomie local self governement .

1 –أيمن عودة المعاني: **الإدارة المحلية** ،ط1، دار وائل للنشر والتوزيع،، عمان ، الأردن، 2010 ، ص: 43.

2 - François rangeon **le gouvernment local** professeur a université de Picardie jules verne Directeur du Curapp cnrs.P166.

وبعض الكتاب يجعلون الاختلاف جوهريًا، وعلى هذا الأساس وضعت معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي:[1]

أوجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة و لذلك تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري	يرتبط بشكل الدولة و يعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم السياسي
الوظيفة	تمارس جزءا من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تشريعية وتنفيذية و قضائية
الموطن	تتواجد في ظل الدولة البسيطة و المركبة	يتواجد فقط في الدول المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصا كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة	اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات اكبر نسبيا كونها محددة بموجب دستور الدولة
الرقابة	تخضع لرقابة و إشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة	يخضع لجميع القوانين خاص به صادرة عن سلطته التشريعية

أولا–موقف المدرسة الانجليزية :

1 – أيمن عودة المعاني: **الإدارة المحلية**، مرجع سابق ، ص: 44 .

من خلال مقولات لبعض الفقهاء الانجليز أنفسهم يتضح لنا المدلول الحقيقي.

" ميَّزة الحكم المحلي الانجليزي مثل كل حكم محلي، يكمن في ارتقائه بالطاقة الحيوية للحرية المحلية"[1].

"ساكن انجلترا الجديدة يرتبط ببلديته بسبب أنها تكون قوية ومستقلة وهو يهتم بها بسبب انَّه يشترك في قيادتها ويحبها بسبب أنه ليس هناك ما يدعو للشكوى من مصيره، ويضع فيها طموحه ومستقبله، ويندمج في كل أشكال الحياة المحلية، في هذا النطاق الضيق الذي يكون في متناوله، ويسعى لحكم المجتمع، ويعتاد على الأشكال التي بدونها الحرية لا تجرى إلا بالثورات، تنفذ لروحه ويألَّف على النظام، ويفهم تناسق السلطات، ويجمع أخيرا أفكارا واضحة وعملية على طبيعة واجباته و بالمثل على اتساع حقوقه."[2]

وباستقراء النصوص السابقة وغيرها نجد مصطلح "الحكم المحلي" مستخدمًا في الدراسات الانجليزية، و تشير بصفة عامة إلى ظاهرة الجماعات المحلية الإدارية، وتشير إلى الذاتية الإدارية المخولة للجماعات أدنى الدولة في إطار القواعد المفروضة بواسطة النظام القانوني السائد للجماعة المركزية .

ومن خلال التعاريف المختلفة نستخلص العناصر المشكلة لهذه الظاهرة مثل انتخاب الأجهزة، إنجاز وظيفة إدارية ، تنظيم الشؤون المحلية، خضوع الجماعة المحلية للجماعة العليا .

ورغم الانتقادات التي وجهت لهذا المصطلح من طرف بعض الفقهاء الإنجليز أنفسهم خلص إلى القول أن الحكومة لها معنى مختلف وفقا لاستخدامها في المستوى المركزي أو المحلي راغبين استبداله بكلمة إدارة، إلا أنهم لم يتمكنوا من استخدام هذا المصطلح .

1- «The virtue of English local government as of all local government , resides in its promotion of energetic local freedom »Voir
Herman **F**iner **English local government** , Methuen and Co.Ltd ,Fou Rth Edition. Resisd London 1933, p7.
2-« L'habitant D sc la nouvelle –Angleterre s'attache à sa commune , parce qu'elle est forte et indépendante , il s'y intéresse ، parce qu'il concourt à la diriger , il l'aime parce qu'il n'a pas à s'y plaindre de son sort , il place en elle son ambition et son avenir ، il se mêle à chacun des incidents de la vie communale .Dans cette sphère restreinte qui est à sa portée , il s'essaye à gouverner la société ، il s'habitue aux formes sans les quelles la liberté ne procède que par révolutions ، se pénètre de leur esprit , prend goût à l'ordre , comprend l'harmonie des pouvoirs , et rassemble enfin des idées claires et pratiques sur la nature de ses devoirs ainsi que sur l'étendus de ses droits« Vior
Alexis de **T**ocqueville **La démocratie en Amérique du nord** , TI librairie de Médicis, Paris France 1951, p105.

ويفسر سبب الاحتفاظ بهذا المصطلح نقطتان أساسيتان أولها إنجلترا بلد تقليدي، ومصطلح الحكم المحلي متوارث، منذ قرون مضت ورمز للحرية المحلية ضد التدخل البيروقراطي للدولة المركزية[1].

وثانيهما أن الشراح الانجليز لا يشعرون حقيقة بضرورة إيجاد أساس فلسفي لقوانينهم ولسياستهم بالذات في الوقت الراهن، فهم يفضلون معالجة مسائل قوانين الدولة كمشاكل عملية للسياسة أو القانون .

وانجلترا تجهل نظرية قانونية مجردة عن الدولة، والقانون الانجليزي لا يحوز أي نظرية على الإدارة بوجه عام ولا على الإدارة المحلية على وجه الخصوص. فالمؤلفات الانجليزية المتعلقة بالحكم المحلي تأخذ شكل تفسيرات وشروحات على أعمال البرلمان مع القضاء المختص، أو نبذات أو كتيبات أو مقالات صحفية على النقاط القابلة للنقاش للحكم المحلي .

ثانيا–موقف المدرسة الفرنسية و اللاتينية :

من خلال المقولات لبعض الفقهاء الفرنسيين تظهر لنا صورة حقيقية.

" إذا كان مطلب اللامركزية أيا كان صوريا أو حقيقيا مظهريا أو جديا، يعبر عنه بكل قوة في فرنسا، فهذا لأنه يتوافق مع الحاجة الأكثر فأكثر إلحاحا للمجتمعات الحديثة".

" اللامركزية لا تكون فقط ضمانة للحرية في الديمقراطية ، كما كتب دي توكثيفيل في القرن التاسع عشر هي تكون ، وفق تأكيدات المديرين في القرن العشرين ، الشرط المبدئي للنجاح الاقتصادي و الإداري".

" هي تكون أيضا حسبما يدعي الآخرون المتمسكون بفكرة اللامركزية مصدرا لتحرر الإنسان ومشاركة الفرد في قدره ومصيره في العمل، وفي البلدية وفي الإقليم أو أيضًا في التسيير الذاتي للخلية الصناعية أو المحلية"[2].

1–محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** ، مرجع سابق ، ص:445.

2-« Si cette revendication décentralisatrice qu''elle soit fictive ou réelle، feinte ou sincère ، s'exprime avec tout de force en France ; c'est qu'elle correspond à une besoin de plus en plus pressant des sociétés modernes»

« La décentralisation n'est pas seulement garante de la liberté dans la démocratie , comme l'écrivait Tocqueville au XIX siècle ; elle est, assurant les managers du XXe siècle , la condition première de la réussite économique et administrative »

« Elle est encore prétendent d'autres tenants de l'idée décentralisatrice, source de libération de l'homme. Participation, la l'individu à son destin dans le travail, la commune, la région ou encore autogestion de la cellule industrielle ou locale ».

كتب **اليكس دي توكثيفيل** أن اغلب هؤلاء، نفس الذين، في فرنسا (ويمكن تعميم ذلك) يتكلمون ضد المركزية، لا يريدون في الأساس تدميرها، اللامركزية مثل: الحرية تكون شيئا الذي يعد به رؤساء الشعب ولكن لا يعطونه أبدا من أجل الحصول عليها و صونها."

"لذا لا يجب أن يعتمد الشعب إلا على جهوده الخاصة، و إذا لم يكن لديه ميلا لهذا الشيء فإن الضرر يكون بغير علاج"[1].

وباستقراء النصوص وفي إطار هذه المدرسة اعتبروا أنَّ مصطلح "حكم محلي" يعني إدارة الجماعات المحلية، لا مركزية" إدارة ذاتية"[2].

غير أنَّ مؤلفين آخرين اعتبروا مصطلح "الحكم المحلي" يكون في إطار الجماعات الأعضاء في الدولة الفيدرالية، حيث السلطة الحاكمة تكون راسخة فيها بقوة، وبشكل كامل، وهو إحدى صور اللامركزية السياسية، ويأخذ طابعًا سياسيًا ودستوريًا.

ونرى أنَّ هذا الوجه هو أقرب للحقيقة على اعتبار أنه يتوافق مع تحليل موضوعي للمفاهيم القانونية المجردة ، أن " الحكم" لا يجب أن يكون مختلطًا مع الإدارة كل مصطلح يجب أن يكون له معنى مميز عن الأخر ولا يمكن أن يكونا مستخدمين كمترادفين في مجال الجماعات المحلية.

../..Yves **M**eny **Centralisation et décentralisation dans le débat politique français**(1945-1969),In Renie Internationale De DroitCompare Vol.27. N4. October. December. 1975,P.322.

1- « Alexis de Tocqueville a écrit que la plupart de ceux , même qui en France (et l'on pourrait généraliser) , parlent contre la centralisation , ne veulent point au fond la détruire ; la décentralisation , comme la liberté, est une choses que les chefs du peuple promettent mais ne donnent jamais pour l'obtenir et la garder , de peuple ne doit compter que sur ses propres efforts , et si lui-même n'a pas le goût de la choses , le male est sans remède ».

Alexis de **T**ocqueville **Œuvres complètes** édit 1866 , p 321-322 .

2- Paul Leroy –Beaulieu **, l'administration locale en France et en Angleterre** , Paris France 1872.

الفرع الخامس:

مفهـوم الحـكم الذاتـي.

هذا المصطلح الألماني (Selbstverwaltung) يشير إلى ظاهرة الجماعات المحلية الإدارية وهو كمرادف "إدارة محلية" و "لا مركزية "[1]، حيث أعتبرت الجماعات المحلية الممنوحة لبعض الاختصاصات من طرف السلطة المركزية ممَّا يتيح لها سلطة القرار المحلي، فتصبح كأنها وحدة متكاملة ذاتيا، منفصلة تمامًا .

ولكن لا يمكن القبول بذلك لأن الجماعات المحلية التي تدير نفسها تحت رقابة الدولة المركزية وفي حدود القواعد المفروضة بواسطة النظام القانوني السائد، بأنها جماعات مكتملة الذاتية ولا سلطة عامة حاكمة تعطيها الحق في أن تنظم بنفسها وضعها القانوني بوجه ذاتي بل هي ممنوحة بواسطة الدولة، وإلا نحن أمام نظام ذو ذاتية إدارية معينة ممَّا تجعل منه مصطلحا غير محدد و بدون تدقيق محكم وبعيد عن الظاهرة المراد تسميتها فإننا نحبب استعمال مصطلح الجماعات المحلية الإدارية لوضوح هذه الظاهرة.

فالمصطلح الألماني يتضمن تجاوزًا ومغالاة[2]،وأعتقد أنه إذا كان هناك خلط في استخدام المصطلحات السابقة وفي مدلولاتها فإنما يأتي في الغالب من التفاوت في مستوى تطور وتقدم المجتمعات المختلفة ومقدار ودرجة ما يمنح السلطة المحلية فيها من اختصاصات وصلاحيات وان تعددت الأسماء فان التعبير عنها ينطلق من رؤية ثلاثية الابعاد هي الاستقلالية، التمثيلية، التمايزية، وبنظرة أخرى يبين الجدول التالي عدد من العناصر المتغيرة التي باتت تشكل اهم مكونات هذه الظاهرة بمسمياتها المختلفة في ضوء رؤية جديدة[3].

الرؤية القديمة	الرؤية الجديدة
الخضوع لوصاية الدولة	التبعية لقوانين الدولة
تجازو السلطة	الاستناد للمجتمع
التركيز على الحكومة	التركيز على حكم محلي للمواطنين
وكيل للحكومة المركزية	وكيل للمواطنين وقائد وحارس لممارسة السيادة المشتركة
الاستجابة والمسائلة من قبل الحكومة المركزية	الاستجابة والمسائلة من قبل الناخبين المحليين
المزود المباشر للخدمات	المشتري للخدمات المحلية

1-George Jellinek **l'état moderne et son droit** traduction français par Georges fadis , 1913 , p 346-372. tome II 1913 , p 346-372.

2 – محمد احمد إسماعيل: مرجع سابق، ص: 461.

3 - Anwar Shah 2206 Local Gevermanc In Industriel Countries. The World Bavk , Washington .D,C, P.37

التزويد المباشر للخدمات	المسهل لآليات الحكم المحلي والمنسق لمزودي الخدمات الحكومية ووسيط لحل النزاعات ومطور لراس المال الاجتماعي
التركيز على السرية	التركيز على الشفافية
السيطرة على المدخلات	التركيز على النتائج
الاعتمادية	التنافسية وخلق اطر بديلة لتقديم الخدمات
نظام مغلق وبطيء	نظام مفتوح وسريع ومرن
الاعتماد على توجيهات مركزية	الاستقلالية في مواضيع الضرائب والانفاق والتنظيم والقرارات الإدارية
غياب الاستعدادية للمخاطرة	الابتكار والجاهزية للمخاطرة ضمن حسابات متعددة
بيروقراطي وتكنوقراطي	تشاركي أي يقوم على تعزيز دور المواطنين وتفضيلاتهم
قسري	يقوم على كسب ثقة المواطنين وتوسيع مساحات الحوار المدني
غير مسؤول ماليا	يتمتع بحصانة مالية والعمل بأفضل نوعية وباقل التكاليف
مصمم للتغلب على إخفاقات السوق	مصمم للتغلب على إخفاقات السوق والحكومة
مغلق ضمن النظام المركزي	مفتوح على التجارب العالمية

المطلب الثاني:

أشكـال اللامركزيـة الإداريـة.

إنَّ اللامركزية الإدارية من مقتضاها أن تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين هيئات أخرى مستقلة محلية أو مصلحية تمارس تلك الوظيفة تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية بإعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية، ويتحدد اختصاص مثل هذه الهيئات إمَّا على أساس إقليمي، وهذا ما يسمى باللامركزية الإقليمية، بحيث يكون للهيئة اختصاصاتها المتعلقة بسكان إقليم معين من أقاليم الدولة ،أو على أساس مرفقي بحيث تتولى هيئة متخصصة إدارة أحد المرافق العامة في الدولة دون التقييد بإقليم معين من أقاليمها وهذا ما يسمَّى باللامركزية المرفقية.

وقد نتناول في هذا المطلب ثلاث فروع بحيث نتناول في الفرع الأول اللامركزية الإقليمية ونتعرف في الفرع الثاني اللامركزية المرفقية ونتطرق في المطلب الثالث الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية و المرفقية.

الفرع الأول:

اللامركزية الإقليمية (Le décentralisation territoriale).

تعني وجود مصالح محلية متميزة، تشرف عليها وحدات إدارية مستقلة لخدمة سكان المنطقة (الإقليم)، بصورة مستقلة عن المركز على أن تبقى تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية ويقصد بها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصه على أساس جغرافي، و هي هيئات محلية منتخبة، تمارس نشاطها تحت إشراف الحكومة المركزية الإدارية، ويتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي .

والتجمعات الإقليمية تكون في العادة أقدر على إدارة شؤونها والحفاظ على مصالحها وهي أقدم ظهور بين صور اللامركزية ، فقد عرفت الدولة الرومانية منذ زمن بعيد ما يمكن تسميته بالمجالس البلدية وهدفها تخفيف الأعباء على عاتق السلطات المركزية ثم أخذت به فرنسا بعد قيام الثورة الفرنسية واكتسبت البلديات على مستوى المدن كيانًا محليًا مستقلاً معترفا به من الدولة، واتخذت طابعًا مؤسسيًا يتمتع بالوجود القانوني، والشخصية المعنوية، والإدارة الذاتية .

ثم ظهرت كيانات أخرى، أمام ضغط الحاجات وتوسع مصالح الدولة وتكاثر أعبائها، فأخذت الدولة تلجأ إلى إضفاء الشخصية المعنوية على كيانات مستقلة أخرى، وكون لها امتداد إقليمي كالولاية، والبلدية ويعترف لها بالشخصية الاعتبارية، لها ذمَّة مالية متميزة عن ذمَّة الدولة، ولها الحق بميزانية مستقلة، وبممارسة امتيازات السلطة العامة، والشرط الأساسي تعني التنازل عن قدر من صناعة القرارات للأقاليم المحلية وما يتبع ذلك من نقل الأنشطة والخدمات ووجود مراكز متكاملة للخدمات وأقطاب نمو إقليمية كل هذا في شكل هرم إداري.

فالجزائر مثلا تقسم إلى ولايات والتي تنقسم إلى دوائر وبدورها الى بلديات، ولا يكفي مجرد وجود هرم إداري بل يجب أن يتبعه اتخاذ قرار وتشتيت القوة[1]، ويكون على شكل تفويض، وهذا ما يسمى اللامركزية الوظيفية في حالة مصاحبة تشتيت فعال لصناعة القرار.

وتعد اللامركزية الإقليمية ذات أهمية قصوى في أي نظام إداري في أي دولة فهي تبنى على أساس دستوري، وتتبلور في شكل الإدارة المحلية فمثلاً حسب القانون الإداري المعمول به في الجزائر ، فقد نصت المادة 15 من

1 –هاني علي الطهراوي :**قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا مع دراسة لأحدث التعديلات المتعلقة بهيكلة السلطات المحلية في النظامين** مرجع سابق، ص:10.

الدستور 1996 "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية والبلدية هي الجماعة القاعدية"، كما نصت المادة 16 من الدستور نفسه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية وفق ما نص عليه التشريع الإداري.

الفرع الثاني:

اللامركزية التقنية، الفنية أو المصلحية أو المرفقية.[1]

يعني خلق أشخاص معنويين لمباشرة أعمالهم والقيام بالوظائف المسندة لهم قانونا، وبمعزل عن مسؤولية الشخص المعنوي الأكبر (الدولة)،كما أنَّ موظفيها يتبعون لها مباشرة ويشملهم نظام خاص غير نظام الموظفين الحكوميين[2]،وبهدف ضمان حسن سير المرفق العام، وضمان فعاليته على الصعيدين الإداري والاقتصادي، ولنقل صلاحيات سلطة التقرير لأشخاص إداريين متخصصين في مصلحة محددة، أي المؤسسات العامة مثل الجامعة وهي عبارة عن مؤسسة لامركزية متخصصة في التعليم، وكذا مستشفى مؤسسة لامركزية متخصصة في الصحة ،فهي تشتيت للخدمات التي تجمع عادة في المركز الوطني لا سيما أكبر المراكز منها مثل البنوك والجامعات والمراكز الصحية المتخصصة، وتشتيت المرافق الاقتصادية مثل: المصانع، وكذلك تشتيت القرارات الخاصة بها ،لأن تشتيت الصناعة مثلا مع بقاء صناعة قراراتها في المركز، يعني وضعا احتكاريا تنساب فيه الأرباح للمركز على حساب الإقليم.

ويمكن توزيع اللامركزية المرفقية إلى عدة أنواع حيث تتعدد المعايير التنظيمية التي يمكن أن تصنف بموجبها المؤسسات العامة وأهمها المعيار الهدفي ومعيار طرق إنشاء المؤسسات ومعيار مدى مساهمة الدولة في ملكية المؤسسة ومعيار طبيعة النشاط والمعيار الجغرافي ومعيار الارتباط كما سنوضحه في هذه الفقرة [3].

أولا : المعيار الهدفي : وبموجبه تصنف المؤسسات العامة وفقا للهدف الذي تسعى إلى تحقيقه إلى مرافق خدمية و أخرى إنتاجية .

---

1 –تعتبر نظرية المرفق العام من اهم النظريات التي تتركز عليها مفاهيم وقواعد القانون الإداري الفرنسي، **مدرسة المرفق العام**، (Ecol De Service Public) بزعامة الفقيه (L) Duguit محمد الصغير بعلي: **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص:29.

2 –عزت حافظ الايوبي: **مبادئ في نظم الإدارة المحلية**، د ط، دار الطلبة العرب، بيروت لبنان، 1968، ص:17.

3 –ايمن عودة المعاني: **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص:32.

المرافق الخدمية وهي التي تقوم بأداء خدمة عامة لمجموع الأفراد أو لمؤسسات وهيئات الدولة أو لهذه الطوائف معًا ويجوز لها أن تحقق عوائد تغطي تكاليف الخدمة التي تقدمها كلها أو جزء منها أو حتى تحقيق عوائد ربحية .

أمَّا المرافق الإنتاجية هي التي تزاول أنشطة اقتصادية وتتبع في أعمالها أسس المحاسبة التجارية وتهدف بشكل أساسي إلى تحقيق أرباح .

ثانيا :معيار طرق إنشاء المؤسسات : [1]

تنشأ المؤسسات العامَّة بطرق عدَّة منها الإنشاء الجديد والانشطار، والتأميم والدمج التنظيمي، فالإنشاء الجديد حيث تنشأ المؤسسات نشوءًا جديدًا، بمبادرة من الدولة أو بناء على مطالبة مجموعة من أفراد المجتمع بإيجاد منظمة تقوم بأعمال محددة يحتاج لها المجتمع، والانشطار حيث تتشكل مؤسَّسة عامَّة نتيجة انفصال قسم أو دائرة عن التنظيم الأم الذي يمكن أن يكون وزارة أو دائرة مركزية، والتأميم يكون بنزع ملكية القطاع الخاص لاعتبارات عديدة منها اعتبارات إيديولوجية تتمثل بالرغبة في سيطرة القطاع العام او لاعتبارات موضوعية هدفها تحقيق المصلحة العامة، والدمج التنظيمي يتمثَّل في دمج مؤسسة عامَّة في مؤسَّسة أو منظمة عامة أخرى، تمارس نشاطا مماثلا لأسباب عديدة، منها تحقيق الأهداف بدرجة أفضل كفاءة أو تقليص التكاليف أو الحد من عدد أجهزة القطاع العام.

ثالثا: معيار مدى مساهمة الدولة في ملكية المؤسسة : [2]و بموجبه تصنف المؤسسات العامة إلى مؤسسات تعود ملكيتها الكاملة للدولة ومؤسسات تساهم الدولة في رؤوس أموالها نسب معينة.

رابعا : معيار طبيعة النشاط : يعتمد هذا التصنيف على طبيعة النشاط الذي تؤديه المؤسسة العامة وتصنف وفقًا لذلك إلى المؤسسة العامة الاقتصادية والمؤسسة العامَّة المالية والمؤسسات العامة الاجتماعية والمؤسسات العامة الإعلامية والمؤسسات العامَّة التعليمية والثقافية والمؤسسات العامَّة الإدارية.

خامسا : المعيار الجغرافي:[1] حيث تنقسم المؤسسات العامة وفقًا لهذا المعيار إلى قسمين مؤسسات عامة تقدم خدماتها لكافة أرجاء الدولة وأقاليمها ومؤسسات عامة تقتصر خدماتها على إقليم معين من أقاليم الدولة.

1 -نفس المرجع السابق، ص:30.

2 -نفس المرجع، ص:33.

سادسا : معيار الارتباط: فقد ترتبط بعض المؤسسات بمدير دائرة مركزية أو بالوزير المختص أو برئيس الوزراء أو بمجلس الوزراء وقد ترتبط برئيس الدولة مباشرة[2].

الفرع الثالث:

الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية والمرفقية.

رغم التشابه بينهما من حيث تمتع كل منهما بالشخصية المعنوية والاستقلال في إدارة شؤونها ووجود مصالح متميزة، ورقابة إدارية، إلاَّ أنَّه يوجد فروق ينبغي الإشارة إليها حيث ذهب معظم الفقه القانون الإداري الى التمييز بينهما من حيث الواقع والتطبيق ويمكن توضيحها في النقاط التالية:

سبب نشأة اللامركزية الإقليمية هي الرغبة في رعاية مصالح مجموعة من المواطنين تقيم في بقعة معينة من أرض الدولة، كسكان بلدية أو ولاية، أمَّا اللامركزية المرفقية فتنشأ لتحقيق غرض معين هو إدارة مرفق عام منح الشخصية المعنوية[3]،كمرفق المياه أو الكهرباء أو الإتصالات أو السكك الحديدية، وتوجد في دولة سواء تطبق النظام المركزي أو اللامركزي .

بينما لا يمكن تحقيق اللامركزية الإقليمية في دولة تطبق نظام المركزية الإدارية فقط، أو في دولة غير ديمقراطية، لأن اللامركزية الإقليمية نظام إداري ملازم الديمقراطية، التي تقضي بإفساح المجال لسكان كل وحدة محلية لإدارة شؤونهم بأنفسهم، لذا فغالبا ما يقرر المشرع إختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب وباعتبارها من أشخاص القانون العام بإمكانها إنشاء مؤسسات عامة محلية وتمنحها الشخصية المعنوية لإدارة بعض المرافق الحيوية الخاصة بالوحدات الإدارية فالأشخاص الإدارية المحلية لها إختصاص عام يكاد يشمل جميع الشؤون والمرافق والخدمات المحلية، فهي تنحصر في نطاق إقليمي معين، أمَّا المرفقية أنشئت لهدف محدد، فهو مقيد بالغاية التي أنشيء من أجلها، إذ يقتصر على إدارة مرفق معين من المرافق، دون أن يكون مقيد بنطاق جغرافي معين، لأن خدمات المرفق العام قد تشمل إقليم الدولة بأكمله[4]، فاللامركزية المرفقية ترتكز على الإختصاص الموضوعي

---

1 -المرجع سابق، ص:33.

2 - أيمن عودة المعاني : **الإدارة المحلية** ، مرجع سابق، ص:32.

3 -كريم كشاكش : **التنظيم الإداري المحلي ، المركزية و اللامركزية، (دراسة مقارنة)**، المطبعة الأهلية ،1997

4 -محمود محمد حافظ ،**نظرية المرفق العام** ، د ط، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر ، 1981-1982، ص135:.

والوظيفي[1]،ويقصد به كل نشاط يباشره شخص من أجل إشباع حاجة عامة ومن ثم تستبعد المؤسسات الخاصة والمشروعات التي تهدف الى الربح، ويضيف **أحمد محيو**: أنَّ المقصود بالمرفق العام هو الإدارة بشكل عام[2].

وعلى ضوء ما ذكرنا فإن الإختلاف يبقى في الدرجة لا في الطبيعة لأنهما تطبيقين لأسلوب واحد.

المبحث الثاني:

مقومات و أهمية الإدارة المحلية الإدارية.

وعلى ضوء ما ذكرنا سابقا يقتضي استعراض نظام الادارة المحلية من حيث مقوماتها كما نوضح أهميتها وعليه فقد تضمن هذا المبحث على مطلبين يتناول المطلب الأول: أهمية الإدارة المحلية ويبحث المطلب الثاني أركان الإدارة المحلية.

المطلب الأول:

أهمية الإدارة المحلية[3]

رغم العيوب التي يراها البعض في نظام الإدارة المحلية، كالقول بأنها تمس بالوحدة الوطنية، بالنظر إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية إلا أن هذا النقد محل النظر ،ذلك أن الهيئات اللامركزية تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، كما أنَّ الهيئات اللامركزية لا تباشر إلا الشؤون الإدارية الإقليمية أو المصلحية، أما الشؤون الإدارية الوطنية فهي من اختصاص الإدارة المركزية وأنها تسعى إلى تحقيق مصالح أقاليمها على حساب المصلحة العامة، إلا أن هذا النقد يمكن بواسطة رقابة السلطة المركزية على أعمالها أن تكبح جماح الهيئات اللامركزية ،وإلى إجبارها على العمل داخل إطار الصالح العام، وأن الانتخاب يؤجج الصراعات القبلية، والافتقار إلى الخبرة و الدراية والإسراف في النفقات،لكنه ويمكن عقد دورات تكوينية لبعض الأعضاء بواسطة

---

1 – محمد الصغير بعلي:، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية** مرجع سابق، ص: 29.

2 –أحمد محيو:**محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ، 2009،ص: 430.

3 –تعدد وتوالي لجان الإصلاح في كل بلاد العالم ما يدل على أهمية وحيوية الموضوع فمثلا فرنسا يمكن الإشارة الى اللجان أكثر حداثة التي أنشئت بعد الإستقلال لجنةbarrou في 1945.لجنة masteau في1962.لجنة bourrel في1965.لجنة mondon في1968 .لجنة pianta في 1969. لجنة guichard في 1975 بالنسبة لانجلترا.لجنة herbert في 1975.لجنة redeliffe-maud في1966.لجنة crewther في1969. لجنة kilbrandon في1972.وفضلا على ذالك مشروعات إصلاح بمعرفة الأمم المتحدة في وثيقتها تحت رقم n/st/esa/ser/.e/z المنشورة تحت عنوان إصلاح الإدارة المحلية.تحليل لتجربة مختلف البلدان.الامم المتحدة.نيويورك.

السلطة المركزية أو عن طريق مشاركة ذوي الخبرات في اللجان المتخصصة التي تشكلها المجالس المحلية مما يؤدي إلى تزويد المجالس بالكفاءات والعناصر الفنية التي تفتقر إليها، أما إسراف الهيئات اللامركزية، فيمكن عن طريق بسط الرقابة على تلك الهيئات، وكيفية إنفاقها للأموال وتنفيذها لمشروعاتها وأنها تسبب في إحداث التنافر ونشوب المنازعات بين الهيئات اللامركزية والسلطات المركزية أو بين الهيئات اللامركزية ذاتها ويمكن الرد على ذلك بأنَّ تنافس الهيئات اللامركزية فيما بينها خلال مباشرة كل منها لاختصاصها يؤدي إلى حسن سير العمل الإداري ورفع مستوى المرافق المحلية وهو أمر مستحسن شريطة أن يقف عند هذا الحد[1].

وبالتمحيص لهذه الانتقادات، نجد أنها مبالغ فيها إلى حد كبير، فاللامركزية الإدارية لا تتناول جميع مرافق الدولة وأنشطتها الإدارية بل تقتصر على المصالح المحلية أو على مرفق عام، ويمارس عليها الرقابة من طرف السلطة المركزية.

ممَّا يقلل من وقوعها في الخطأ وتقديم الحكومة العون لهذه الهيئات، لتمكينها من أداء وظائفها ويعلق **سليمان الطماوي** على ذلك بقوله: "أننا لا نحبذ المبالغة في الخوف من أخطاء الشعوب، الشعوب لا تتعلم إلا إذا أخطأت وخير لها أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفا من الخطأ"[2].

ويوضح **والتر كلن** (Walter Kalin) بأن هناك أربعة أسباب لتبني اللامركزية[3]، توفير إدارة كفؤة حيث أن المشاريع المحلية أكثر تجاوبا بالحاجات وظروف المجتمع المحلي وضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الأفراد والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليين وكذا خلق روح التنافس بين وحدات السكان المحليين والحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم أنفسهم.

ورغم ما قيل في ذلك فإن لنظام الإدارة المحلية العديد من المزايا على الصعيد السياسي والإداري والاجتماعي والاقتصادي[4].

1 -.هاني علي الطهراوي : **قانون الإدارة المحلية**، مرجع سابق ، ص:33.

2 - سليمان الطماوي : **الوجيز في القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص:82.

3 -د.محمد محمود الطعامنة : **نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة و الأهداف** مرجع سابق، ص: 8.

4 - عبد القادر شيخلي : **نظرية الإدارة المحلية و التجربة الأردنية** ، مرجع سابق، ص: 18 و ما بعدها.

ونؤكّد أن استيراد قوالب أنظمة محلية حتى من دول أكثر تطورا فإن مآلها الفشل ما لم تكن نابعة من صميم عمقنا الحضاري والثقافي والاجتماعي، تحت إشراف رجالها المخلصين ولا عيب أن نستفيد من غيرنا،كما نؤيد طريقة التعلم عن طريق الخطأ، مع وجود لجنة مختلطة تقنية للمتابعة، ونحبذ التغيير السلس دون زوبعة من أجل تفادي الفوضى القانونية وتناقض النصوص القانونية وإستقرار القواعد القانونية على الأقل لفترة لتدعيم وكسب ثقة المواطن مما ينعكس على آدائه إتجاه الوطن.

الفرع الأول:

الأهـميـة السيـاسيـة.

كما يمكن النظر إليها من زاوية سياسية على إعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون من المشاركة في صنع القرار المحلي مما يجسد عمليا فكرة الديمقراطية[1]، كما يلي:

1-الديمقراطيـة والمشـاركة : تعتبر الديمقراطية والمشاركة احد الأهداف الأساسية التي يسعي لتحقيقها نظام الإدارة المحلية، وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية، مما يرسخ النهج الديمقراطي وفكرة حكم الشعب لنفسه بنفسه، لأن الشعب هو أصل ومصدر السلطة، ويتحقق ذلك عن طريق الانتخاب كما يقول **سليمان الطماوي** "الإدارة المحلية ليست إلا صدى للديمقراطية السياسية".

وذكر البعض بأن الديمقراطية السياسية نظام أجوف إذا لم يصاحبها لا مركزية إدارية ما دام أنهما يهدفان إلى مباشرة الشعب لشؤون سياسية وإقليمية وإدارية[2]، ويشير البعض أن"الكفاح من أجل الذاتية الإدارية ليس إلا كفاحا من أجل الديمقراطية"[3]، وأن النظريات الفقهية القانونية في شتى القوانين الوضعية تؤكد ارتباطها الوثيق بالديمقراطية المثالية وسوف نسرد بعض المقالات لا تجد صداها إلا من كلمات مؤلفها "أفضل مدرسة للديمقراطية و أفضل ضمان لنجاحها يكون في تطبيق الحكم الذاتي المحلي وأن علو الإدارة المركزية يكون لصيقا بالشكل الديكتاتوري للحكومة "

---

1 -بسمة عولمي: **تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر** ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة باجي المختار عنابة الجزائر ،مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا ،عدد4، ص:258.

2 -لمزيد من الاطلاع على وجهات نظر الفقه في هذا المجال : انظر خالد الزعبي: **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية** ، دوسية د ط، مطبوعة لمحاضراته في كلية الشرطة ، عمان الأردن ، سنة 1990، ص:10.

3-" La lutte pour l'autonomie administrative n'est qu'une lutte pour la démocratie". **H**ans **K**elsen (**Théorie générale de l'état**) , traduction par Ch ,Eisenmann , Paris 1926, R.D.P , p 612.

"إنَّ أحد الأعمال المبكرة لأي ديكتاتور حديث يكون بتقليل سلطة ومسؤولية الأجهزة المحلية المنتخبة وزيادة درجة الرقابة المركزية"[1].

"الحريات المحلية تكون التعبير القانوني لرباط متميز الذي يربط البشر بإطارهم للحياة ، انجاز هذه الحرية يعبر بالتأكيد بواسطة اللامركزية ، ولكن هذه الأخيرة ليست إلا وسيلة"[2].

"بدون حرية، الروح الإنسانية تشبه جرسا جاثما على الأرض، ليقرع الأسماع هو في حاجة للحركة الحرة في الهواء الطلق"و "مشكلة اللامركزية تكون أولا و قبل كل شيء مشكلة الحرية السياسية".

و "تخضع لملكية، أو لجمهورية، البلاد ذات اللامركزية المتسعة فيها تكون بلاد حرة، الأكثر مركزية تكون الأقل حرية"[3]، عندما نكتب ضد المركزية فلأن يقيننا نرى في الحرية المحلية الوسيلة الأكثر صلابة للحرية السياسية وهذه الوسيلة هي التي ندافع عنها بين الجميع."

وسنعرض نصين متميزين لمفكرين عربيين[4].

1- « The best school of democracy and the best guarantee for its success is the practice of local self-government ».
« There is also ample evidence to show that a highly centralized administration is the halmark of the dictatorship from of government ».
../..« One of the earliest acts of any modern dictator is the reduce the power and responsibility of all locally elected bodies and to increase the degree of central control ».
D.**N**.**C**herster **Central and local government Financial and Administrations Relations** , London –Macmillan CO. LTD , 1951 , p 23.
2-"Les libertés locales sont l'expression Juridique du lien privilégié qui rattache les hommes à leurs cadre de vie . La réalisation de cette liberté passe , certes par la décentralisation , mais celles-ci n'est alors qu'un moyen"
André **D**emichel **F**rancine **D**emichel et **M**arcel **P**iquemal **Pouvoir et libertés**- Edition sociales ,Paris 1978,p 152.
3-"Sans la liberté , l'esprit humain ressemble d'une cloche que touche au sol ؛ pour sonner elle a besoin de se mouvoir librement dans l'aire.« « … »
« Le problème de la décentralisation, c'est tout le problème de la liberté politique ».
« Soumis à une Royauté constitués en république , les pays largement décentralisés sont les pays libre « … » , les plus centralisés sont les moins libres « … » ».
H. **B**erthélémy **Essais sur le gouvernement local en Angleterre** , d'édward Jenks , préaface P .VII ,VIII , Paris France 1902.

4 –الرهوني السعيد: **بين الديمقراطية و الوحدة والتقدم، أية علاقة** ، مجلة الديمقراطية الوحدة الوطنية والتنمية، منشورات شركة أوداد للاتصال ، توزيع دار التوحيدي للنشر والتوزيع ووسائط الاتصال الرباط المغرب ، 2001، ص: 21.

محمود حيدر : "كأنما كل محاولة لطرق أبواب الديمقراطية، تفضي إلى أبواب أخرى، لا تنتهي، غير أن الأخذ بفكرتها أو المضي بعيدا في سبيلها، هو قدر لا محيد عنه، إذ مهما أستغلق أمرها أو تعثر الطريق إليها، تظل هي، تلك الغاية الجميلة المستحيلة، نتطلع إليها بدأب وصبر وبحث لنتدبر فوضانا أو لنتعثر على ضالتنا للحرية والعدالة والاعتراف والتسامح ".

إليا حريق "إن كانت الديمقراطية تروق لأوهام وقيم بعضنا العصرية أكثر من غيرها من النظم، فإنها تظل قاصرة عن الحلول بالنسبة للجميع أنها بدون شك تخفف من واقع القرار على الخاسرين، الذين يظل لديهم حق البقاء والاحترام والعمل من أجل تغيير الأمور، لذلك يمكن القول أن الديمقراطية نهج في الحياة معزز لكبر النفس وعلو المهمة و إحياء الشعور بالتكافل الاجتماعي، وليس الوضع المأساوي في الحياة الديمقراطية مدعاة للإحباط بل أن البطولات لا تنبت إلا في أرض مأساوية "[1].

2-الإحساس بالمسؤولية العامة :إن اللامركزية تساعد على تربية الناخبين وهم ينتخبون أعضاء مجالسهم المحلية، تربية سياسية، وتدريبهم على ممارسة العملية الديمقراطية، وانتخاب ممثليهم في البرلمان، وبالتالي تمكنهم من المساهمة في الشؤون العامة، مما ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية وليس أدل على ذلك في تاريخنا الإسلامي.

موقف **سليمان الفارسي من عمر بن الخطاب** نفسه، يوم وقف أمير المؤمنين يخطب الناس في المسجد، وقد ارتدى حلة صنعها من ثوبين من تلك الأثواب التي جاءته من أخماس الفيء وللعلم كان **عمر** طويل القامة عريض المنكبين، فوزعها على الناس كل واحد منهم ثوب فوقف على المنبر يقول: "أيها الناس ألا تسمعون، فقال **سلمان** رضي الله عنه لا نسمع فقال **عمر** ولما يا **أبا عبد الله** فقال إنك قسمت علينا ثوبا وعليك حلة من ثوبين، فقال لا تتعجل يا أبا **عبد الله** ثم نادى، عبد الله فلم يجبه أحد ... فقال يا **أبا عبد الله بن عمر** ، فقال لبيك يا أمير المؤمنين فقال الثوب الذي اتزرت فيه هو ثوبك؟، قال اللهم نعم فقال سلمان الآن فقل نسمع.

إنَّ أوَّل ما يتبادر إلى الذهن هذا السؤال هل من حق **سلمان الفارسي** أن يحاسب **عمر بن الخطاب** وهو أمير المؤمنين؟ وهل كان على **عمر** رضي الله عنه أن يدافع وأن يوضح هذه الأساليب فهل لنا مكان في النظم الديمقراطية الحديثة بل أعظم بأن نشبهها بنظام الاستجواب الذي يقدمه نواب الشعب في المجالس النيابية إلى وزير أو رئيس.

1 - المرجع السابق، ص:21.

3-تكوين القيادات المستقبلية :تربية المرشحين تربية سياسية، وتدريبهم على القيادة، وتحمل المسؤولية، فالعضو الذي يحقق نجاحا على المستوى الإقليمي، غالبا ما يكون قياديا بارزا، ويحقق نجاحا مميزا في الانتخابات البرلمانية، ويكون أداءه في الحكومة احسن، والواقع خير مثال.

4-دعم الوحدة الوطنية :وإن سبب وجود الإدارة المحلية، يكمن في أنها تسعى إلى الاتحاد ولا ترغب في التوحيد، وهي ترفض التناظر والمشابهة وترغب في الاحتفاظ بالأصالة وتسعى نحو التميز وترفض الاحتواء مما تجعلها قلعة وحصنا قوي ضد أعداء الوطن حيث تضيق الفجوة بين المواطنين والأنظمة الحاكمة وتزيل عوامل الشك والريبة من أذهان الأفراد تجاه الحكومات، وتساهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائيا عن طريق الأشخاص الذين يتولون إدارة الشؤون المحلية هم من أبناء الوحدة المحلية ومنتخبون[1].

فالحكم الذاتي يكون قنطرة من ذهب ، يكفي وحده لتوحيد الدولة، والمجتمع في كل متناسق، ومن وجهة النظر السياسية، نطلق عليه عادة توازن السلطات ومن وجهة النظر القانونية، هذا يكون نظاما لدولة القانون[2].

5-تقوية البناء السياسي و الاقتصادي والاجتماعي: إنَّ توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والإدارة المحلية مما يساهم في إمكانية مواجهة الأزمات والمصاعب المختلفة .

ففي ظل المركزية الإدارية، يكفي أن يختل النظام في العاصمة في أوقات الحروب أو الكوارث، حتى يصاب الجهاز الإداري كله بالشلل والتعثر[3].

أمَّا في ظل اللامركزية تبقى الوحدات المحلية التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسؤولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز فتصبح كمحركات ذاتية يقول أحد المؤلفين.

1- محمد محمود الطعامنة : **نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة و الأهداف**، مرجع سابق، ص:15.

2- "Le self gouvernement est le pont d'or , suffisant à lui seul à unir l'état et la société en un tout harmonieux au point de vue politique , on l'appelle d'ordinaire la balance des pouvoirs , au point de vue Juridique , c'est le système de l'état de droit ».Vior

Redlich **J**oseph et **F**rancis **W** .**H**irest **Le gouvernement local en Angleterre** , Bibliothèque internationale de droit public ,Paris France 1911 , p 466

3 – محمد على الخلالية : **الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر، دراسة تحليلية مقارنة**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص: 61.

"اللامركزية ليست ذكرى من الماضي، ولا حلما للمستقبل، أيضا اقل من صرح ايديولوجي، مفيدة لكل الأزمنة ولكل البلاد، وهي تكون ضرورة لحاضرنا، وبالمثل الشرط لبعض الإصلاحات السياسية والاجتماعية التي تأجيلها المطلق بغير تحديد إلى ما لا نهاية، يكون السبب الدفين لعسر مستديم و أزمات دورية."[1]

الفرع الثاني:

الأهـمـيـة الإداريـة.

لقد اهتمَّ علماء الإدارة نظرا لما تشكله من أهمية كبرى في نظرية التنظيم الإداري وتتلخص الأهمية الإدارية فيما يلي:[2]

1_القضاء على البيروقراطية : أصل الكلمة أروبية (Bureau) أي المكتب بمعنى تنظيم عمل الدولة عن طريق المكاتب أي تقسيم العمل في الدولة عن طريق تخصيص وظائف متعددة يقوم بها أفراد هم الموظفون يعلو بعضهم فوق بعض بشكل هرمي ،تكون قمته هو الرئيس الإداري الأعلى وقاعدته عامة الموظفين كلا في تخصص يتبع إدارة معينة.

ولقد وضع العالم "**ماكس فيبر**" نظرية البيروقراطية على عكس ما تمَّ التطبيق فيها في الواقع حيث أراد أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في الدولة الحديثة غير أن شدَّة التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل الإداري[3] ،أنها مقدسة مما جعل أعمال الإدارة تتصف بالجمود وعدم القدرة على الوصول إلى الغاية المرجوة وخاصة في دول العالم الثالث .

ومن هنا أصبح اسم البيروقراطية مقترن بعيوب الإدارة والجمود في الوصول إلى الغاية والأهداف، وكذا الروتين المصلحي وانعدام التصرف في المواقف غير المناسبة ومعالجتها وفقا لمقتضيات الموقف في حد ذاته مما أطلق عنهم

1-« La décentralisation n'est pas un souvenir du passe , ni un rêve d'avenir ; encore moins une construction idéologique , bonne pour tous les temps et pour tous les pays ; elle est une nécessité présente du nôtre , la condition même de certaines réformes politiques et sociales dont l'ajournement indéfini est la cause profonde d'un malaise perpétuel et de crises périodique »
J. **P**aul **B**oncour **La République et la décentralisation** , un debat nouveau sur la république et la décentralisation , Toulouse France 1905 , p 10 et p 11.

2 –اهتمت فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية اهتماما كبيرا بإصلاح الجهاز الإداري ونظام المرافق العامة بها وصدر بموجب ذلك الامر الصادر في أكتوبر 1945 الذي انشا المدرسة الوطنية للإدارة، محمد عبد الوهاب: مرجع سابق، ص:105.

3 –ماجد راغب الحلو ، **الإدارة العامة** ، د ط، سنة: 1974 ، ص:3 و ما بعدها.

"عبد الروتين" وجعل الموظف كسولا وعدم رغبته في بذل أي جهد لا يقابله تشجيع أو عائد، يعود عليه بالنفع ويقول الأستاذ "**مورو بيرجر**" في كتابه الشهير(Bureaucracy and society in moderne egypt) [1] إنَّ الموظف الحكومي في كل مجتمع له صفات بيروقراطية معينة، ويضرب مثالا على ذلك بأن الموظف الحكومي في انجلترا يعرف بالمحافظة والانعزال والاستقامة الدقيقة في عمله، وإن الموظف الحكومي الفرنسي يتميز بتأخير العمل فيجلس بين أكداس الأوراق المختلفة ولكنه لا ينسى أن يتناول من وقت لأخر بعض الطعام من درج في أسفل المكتب أودع فيه غذائه أمَّا الموظف الحكومي في مصر فإنه يجلس إلى مكتبه بكامل ملابسه حتى المعطف، ويضع معظم وقته في قراءة الجريدة الصباحية ويتناول عدة فناجين من القهوة، كما يميل إلى الأمر والنهي واستدعاء الساعي لسبب ولغير سبب وإن كان من المفروض أن يقضي كل موظف ست ساعات العمل بالمكاتب الحكومية .

ونتيجة لكل هذه الظروف يجب مراجعة هيكل البيروقراطية وتنظر إليها بأسلوب آخر" البيروقراطية هي تنظيم يؤدي إلى الوصول بالكفاية الإدارية إلى أقصى درجة أو أنها أسلوب لتنظيم السلوك الاجتماعي للإفراد لتحقيق الكفاية الإدارية .

وبناء على ذلك تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الروتين، وذلك من خلال تقليل المراسلات والمخاطبات، وعدم ضرورة أخذ موافقة السلطات المركزية في العاصمة بشأن كل مسألة صغيرة أو كبيرة، وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية، إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين من خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات[2]، ويعبر أحد المؤلفين بقوله "نحكم عن الشجرة بثمارها، وعلى نظام بآثاره وعلى تنظيم بنتائجه على ماذا نحصل من المركزية، غير بيروقراطية بطيئة مفرطة في حجمها ومعقدة، التي تصيب بالشلل كل حركة فردية، وغير تحكم وتعسف ليس به سابقة الذي يكون الخلاصة الحتمية لجذورها أو لنواياها الاستبدادية"[3].

1- محمد محمد عبد الوهاب: **البيروقراطية في الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص،09.

J. **P**aul **B**oncour **La République et la décentralisation** , un debat nouveau sur la république et la décentralisation , Toulouse France 1905 , p 10 et p 11.

2 – محمد محمود الطعامنة : **نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة و الأهداف** مرجع سابق ، ص 16.

3- »On Juge un arbre à ses fruits , un régime à ses conséquences et une institution à ses résultats .A quoi aboutit la centralisation ، sinon à une bureaucratie lente , énorme et compliquée qui paralyse toute action individuelle , sinon un arbitraire sans précédent qui est la conclusion inéluctable de ses origines ou de ses intentions despotiques

2- تحقيق الكفاءة الإدارية: وذلك بتطوير القوانين والأنظمة الحالية لتناسب الواقع ويؤدي إلى المرونة والتنوع في استخدام أساليب الإدارة، عكس النظام المركزي حيث نجد وحدة الأنماط والأساليب الإدارية في العمل، حيث يمكن كل وحدة محلية من إتباع أسلوب العمل الذي يتناسب مع واقعها وظروفها وحجمها وحاجات مواطنيها مما يسهل عادة عملية الإصلاح الإداري باستمرار لأن أجهزة الوحدات المحلية تكون محدودة وبسيطة مما تساهم في تخفيف من الأعباء الملقاة على السلطات المركزية لكي تتفرغ للمسائل ذات الأهمية الوطنية[1].

إنَّ مبدأ التخصص وتقسيم العمل هو من أهم سمات الإدارة الحديثة وثبتت فاعليته في رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحسين قدراته لمواجهة مختلف المتغيرات والمستجدات حيث تنوعت وتشعبت في الوقت الحاضر لدرجة يصعب معها على السلطة المركزية أن تواجهها بأجمعها، لذلك فإن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية من شأنه أن يخفف الأعباء عن كاهل السلطة المركزية ويمكنها من أداء وظائفها على نحو أفضل ويخلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض[2] ،نتيجة لذلك كما أن حصر وتحديد المسؤولية وعدم ميوعتها بحيث لن يستطيع الرؤساء الفاشلون الاختفاء وراء الرؤساء الناجحون فكل مسؤول على حده مسئول عما يحققه من نتائج.

3-تحقيق الفعالية: يساهم نظام الإدارة المحلية في تحقيق درجة عالية من الفعالية الإدارية نظرا لإلمام رجال الوحدة المحلية بالشؤون المحلية مما يجعل قراراتهم ملائمة للواقع المحلي أكثر من قرارات السلطة المركزية في العاصمة فهم أدرى بحاجات إقليمها وكيفية إشباعها على خلاف السلطة المركزية قد لا تدرك على وجه الدقة حاجات الأقاليم لبعدها ولعدم تفهمها تماما لتلك الاحتياجات الإقليمية الخاصة وكذا في سرعة اتخاذ القرار الملائم وحسم الأمور دون تردد ودون الحصول على الإذن .

كما يساعد على وضع الخطط واتخاذ القرارات بما يلاءم الظروف المحلية تسمح بالنمو والتطور والمساهمة الفردية وزيادة روح المبادأة والاعتماد على النفس والانطلاق نحو الأفضل ورفع الروح المعنوية للعاملين وتحريرهم من الضيق والتعنت كما يقول أحد الفقهاء "في البلدية بالذات تكمن قوة الشعوب الحرة النظم المحلية تكون للحرية

../..« **L**ouis **F**ayolle **L'aristocratie, le suffrage universel et la décentralisation dans l'œuvre de Taine** , un article in « Cahier de la fondation nationale des sciences politiques » N°31 sous-titre « Libéralisme traditionalisme , décentralisation » , Paris France 1952 , p77.

1 -محمد علي الخلالية:**الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية**، مرجع سابق ،ص:62.

2 - محمد الصغير بعلي: **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، مرجع سابق، ص:33.

مثل: المدارس الأولية بالنسبة للعلم هي تضعها في متناول الشعب وتعمل على أن يتذوق استعمالها الآمن والاعتياد على استخدامها بدون نظم محلية، الأمة يمكن أن يكون لها حكومة حرة، ولكن تظل مع ذلك مفتقدة لروح الحرية[1]."

الفرع الثالث:

الأهمية الاقتصادية.

توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة المركزية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات الوطنية وتنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي، فهي وسيلة لتحقيق التنمية المحلية وبالتالي تنمية وطنية، حيث تعمل على إيجاد مصادر التمويل المحلي لكي تأسس للمشروعات الاقتصادية الملائمة للمجتمعات المحلية مما تخرج المنطقة من التخلف، وتعمل على ترشيد الأموال المخصصة لذلك، إن الجماعات المحلية ينتظر منها أن تلعب دورا كبيرا في المجال الاقتصادي، وتتحول الى محركات إقتصادية بعد أن كان في الماضي تقوم بوظائف تقليدية.

الفرع الرابع:

الأهمية الاجتماعية.

اهتم لها الكثير من الباحثين كل حسب إختصاصه فعلماء الإجتماع إهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الإجتماعي[2]، ولقد أشار عميد **تولوز** (Le Doyen Maurice Hauriou) أنَّ: "الجماعات الوطنية ليست عجينة اجتماعية من قشرة واحدة، ولكنها عجينة من عدة أوراق مركبة والتي فيها تتنضد عديد من الأوراق يفصل فيما بينها طبقة من الهواء وهي تكون عجينة رقيقة، مملوءة بروح الحرية"، وهكذا فالدولة تظهر كوحدة منضدة (une unité superposition) مركبة من عدة أشكال لتجمعات وسطية أكثر تنوعا تحمل مسميات مختلفة أحزاب سياسية، جماعات مصالح ومن بين الجماعات الوسطية بين الفرد والسلطة المركزية تأتي

1- « C'est pourtant dans le commune que réside la force des peuples libres , les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science , elles la mettent à la portée du peuple , elles ../..lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à sen servir , sans institutions communales , une nation peut se donner un gouvernement libre , mais elle n'a pas l'esprit de la liberté ».
Alexis de **T**ocqueville **La démocratie en Amérique du nord** op cit p95-96.

2 -بسمة عولمي: **تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر**، مرجع سابق، ص:257.

الجماعات المحلية الإدارية فإثارة اهتمام المواطنين وحفزهم لإدارة شؤونهم المحلية سيشعر بأنه يشارك بفعالية من خلال ممثليه في المجلس المحلي، في إدارة مصالحه اليومية، و هذا من شأنه أن يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين .وتساهم الإدارة المحلية بربط الإدارة المركزية بالقاعدة الشعبية مما تدعم وترسخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإرادته في إدارة الشؤون المحلية ضمن الإطار العام للوطن مما يعمق الإحساس بانتماءاتهم الإقليمية والوطنية.

وفي هذا السياق كتب **اليكس دي توكثيفيل** أن أغلب هؤلاء، في فرنسا يتكلمون ضد المركزية، لا يريدون في الأساس تدميرها، اللامركزية مثل: الحرية تكون شيئا الذي يعد به رؤساء الشعب و لكن لا يعطونه أبدا من أجل الحصول عليها وصونها." وأضاف "لا يجب أن يعتمد الشعب إلا على جهوده الخاصة، وإذا لم يكن لديه ميلا لهذا الشيء فإن الضرر يكون بغير علاج"[1].

وإذا ما وصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة درجة من الوعي الثقافي والسياسي في تحول الولاء من ولاء للأسرة والعشيرة إلى ولاء للوطن والمصلحة العامة وخلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفتهم بأن حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة مما تخلق الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، في مختلف أرجاء الدولة القدر نفسه تقريبا من المزايا والخدمات مما تساعد على خلق نوع من التنافس لدى سكان الأقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير وهذا من شأنه أن ينعكس إيجابا على المصلحة العامة للدولة .

1- « Alexis de Tocqueville a écrit que la plupart de ceux , même qui en France (et l'on pourrait généraliser) , parlent contre la centralisation , ne veulent point au fond la détruire ; la décentralisation , comme la liberté, est une choses que les chefs du peuple promettent mais ne donnent jamais pour l'obtenir et la garder , de peuple ne doit compter que sur ses propres efforts , et si lui-même n'a pas le goût de la choses , le male est sans remède »
Alexis de **T**ocqueville **IPID** p 321 322.

المطلب الثاني:

أركـان الإدارة المحليـة.

لعل الالتباس قد يثور بين بعض الكتاب والفقهاء في مفهوم الإدارة المحلية، والمركزية الإدارية في صورتها الأقل تطرفا وهي عدم التركيز الإداري، فيعتبرون الهيئات المركزية التي تمارس أعمالها في الأقاليم نوعًا من الإدارة المحلية والحقيقة أن عدم التركيز ورغم ما فيه من تفويض للاختصاص للموظفين العاملين في فروع الأجهزة المركزية في الأقاليم وعلى نحو قد يمكنهم من اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي دون الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة إلا أن هذا الوضع لا يمكن اعتباره تطبيقا لنظام الإدارة المحلية بالمفهوم الدقيق وذلك بالنظر إلى عدم توافر أركان الإدارة المحلية في عملها وفي تشكيل هذه الهيئات .

وما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية، لأنها النتيجة الطبيعة لقيام اللامركزية فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها لازالت مرتبطة بالإدارة المركزية وما الاعتراف إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها ويكاد يجمع الفقه الإداري على أن هناك خمسة أسس رئيسية لنظام الإدارة المحلية[1].

وجود وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية تقوم على مصالح محلية تهم سكان الوحدة المحلية متميزة عن المصالح الوطنية التي تهم جميع سكان الدولة، ووجود مجالس محلية منتخبة بالكامل أو في غالبيتها تؤمن المصالح المحلية وعلى نحو مستقل عن السلطة المركزية وأن تباشر هذه المجالس اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية.

وعلى ضوء ما ذكرنا يمكن تقسيم هذا المطلب إلى خمسة فروع نتناول في الفرع الأول الشخصية الاعتبارية وندرس في الفرع الثاني وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية ويتضمن الفرع الثالث إشراف ورقابة السلطة المركزية ونبحث في الفرع الرابع الشؤون المحلية وأخيرا نتعرض في الفرع الخامس إلى الذاتية المالية مع إبداء بعض الملاحظات.

---

1 –انظر د.سليمان الطماوي : **الوجيز في القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص: 53 وما بعدها.

بكر القباني : **القانون الإداري** ، د ط، دار النهضة العربية ، القاهرة مصر ، د س، ص:143 وما بعدها.

هاني طهراوي: **القانون الإداري** ، الكتاب الأول ،د ط دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1998 ، ص: 143 و ما بعدها.

الفرع الأول:

الشـخصيــة الاعتبـاريــة (La personnalité morale ou Juridique)

انَّ فكرة الشخصية المعنوية بصفة عامة والشخصية المعنوية العمومية بصفة خاصة لها أهمية كبيرة في القانون الإداري وهي وسيلة في التنظـــيم الإداري وتعرف بأنها كيان له أجـــهزة خاصة وذمـــــة مالية، ومن الملاحظ أن التنظيم اللامركزي يقوم على وجود شخصيات اعتبارية كالمديريات والبلديات والمؤسسات العامة[1] ويقتضي وجود مصالح مشتركة بين سكان جزء محدد جغرافيا من إقليم الدولة، وهذا يؤدي إلى ظهور مشاكل محلية متميزة عن المشاكل الوطنية وأن التضامن المحلي بين سكان الوحدة المحلية يزداد وتتعد الشؤون المحلية وفلكي تقوم بشؤونها المحلية الخاصة لابد أن تكون لها ذمة مالية وموجودات مالية وموظفون وقدر من التصرف المالي يتعلق بميزانيتها كما يكون من حقها أن تكون محلا للوفاء بالالتزامات والمطالبة بالحقوق وأن تمثل أمام المحاكم، أي أن يكون للوحدات المحلية شخصية معنوية[2].

لا شك هي النتيجة الطبيعية بالنسبة للامركزية، مادامت تهدف إلى الاعتراف بوجود مجموعة مصالح يحميها القانون[3] فاستقلالها يضمن لها حق إصدار قرارات نافذة لا تخضع لسلطة الإدارة المركزية فيما يخص إدارة المرافق المحلية[4] وباستقلال قانوني يميزها عن الإدارة المركزية، ويعترف لها بمصالح خاصة تؤديها للمستفيدين في الإقليم الذي تقوم عليه[5].

1 -il est a remarquer que les rouage administratifs décentralisées deviennent des personnes morales sous des noms variées département , communes , établissement publics .
Hauriou , trait élem 1927 , p50 et 55.
2 -De laubadere **, Manuel ,du droit administratifs** paris , 1969 , p 145.
3 -L'attribution de la personnalité morale est la conséquence naturelle de la décentralisation , puisqu'elle lire la conclusion logique de la reconnaissance d'un centre d'intérêts juridiquement protégés .
Vedel , themes 1968 , p 562.
4-Mespetiol roland et laroque pierre **, latutelle administrative** sirey paris France 1930 , p 144.
5 –حسن محمد عواضة: **الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية ، دراسة مقارنة** ، د ط،المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت لبنان ،سنة 1983 ، ص: 25.

ويعرفها أحد الأساتذة: "إننا نقصد تحت هذه التسمية مجموعات من الأشخاص والأموال التي نظرا لخصوصية أهدافها ومصالحها يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات فيتعلق الأمر مثلا بالدولة والبلديات والشركات التجارية أو النقابات"[1] .

وكتب (Gaston Jere): "العمال العموميين اللامركزيين لا يكونوا منظمين في الهرم الرئاسي، اللامركزية موضوعها يتأسس بالضبط بالطرح من السلطة الرئاسية بعض العمال العموميين وتخوليهم إزاء رؤساء المرافق، من أجل تسيير بعض المرافق العامة بعض الاستقلال" وأضاف "هذا الاستقلال لا يكون مطلقا رؤساء المرافق العامة الوطنية الكبرى الوزراء يحتفظون و يجب دائما أن يحتفظوا على العمال اللامركزيين بسلطة الإشراف وبسلطة الرقابة"[2].

وبمقارنة اللامركزية مع عدم التركيز كتب عميد **باريس**(Berthelemy)" لا نمركز بواسطة ثلاث طبقات من الإجراءات الطريقة الأولى تتأسس في جعل المديرين المكلفين بتسيير المصالح الإقليمية والمحلية مستقلين عن السلطة المركزية والثانية تتمثل في زيادة الاختصاصات للهيئات الإقليمية أو المحلية الثالثة تكمن في إنماء سلطتهم للقرار" وكتب (P.Laroque et R.Maspetiol) في مؤلفهما المشترك بعنوان الوصاية الإدارية "معيار اللامركزية يتركز في الاستقلال المعترف به في تسيير الأعمال لممثلي الشخص المعنوي، وهذا الاستقلال يتضح قبل كل شيء، بواسطة اتساع السلطات المعترف بها لهذه الهيئات، بدون شك نموذج الاختبار يؤثر بمقدار واسع على ذاتية السلطات اللامركزية ،ولكن تلك الذاتية يمكن أن تكون منجزة بواسطة وسائل أخرى ولا يجب في اختيار إجراء الاختبار التضحية بصفة التسيير المستقل للعمال "[3].

و يتضح من خلال عرضنا تقسم الدولة هنا إداريا إلى عدد من الوحدات المحلية تكون مناسبة من حيث المساحة و عدد السكان و مدى تجانسهم ، و الموارد المالية و الاقتصادية و تمنح هذه الوحدات

1-On désigne , en effet n sous cette appellation des groupements très variés de personnes et de biens , qui par la spécificité de leurs buts et de leurs intérêts , ont vocation à une activité autonome , distincte de celle des personnes qui les composent , ainsi , parmi bien d'autre , de l'état des communes des société commerciales ou des syndicats"
J.L.Aubert introduction au droit ed , A.Colin , Paris 1984 ,
ناصر لباد: **الوجيز في القانون الإداري** ، ط4، دار المجدد للنشر و التوزيع ،سطيف الجزائر 2010، ص83:.

2 – محمد أحمد إسماعيل ، **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** مرجع سابق ، ص: 153.

3 – نفس المرجع ، ص :154.

المحلية الشخصية المعنوية فتعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وقد أكد الفقيه الفرنسي **فيدل** (Fedel) هذه الحقيقة بقوله: "أن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية ولحماية مصالحها القانونية".

ونفس النتيجة (A. de Laubadaire)

"la reconnaissance de la personnalité juridique constitue sur le terrain du droit , le principe fondamental de la décentralisation"[1]

كما تعرف بأنها مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية شخصا حقيقيا، فهي لها حقوق و عليها التزامات، وهي شخصية مستقلة عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها[2]، وتعد من أهم ضمانات استقلالها، وبدونها تعتبر مجرد فرع للحكومة المركزية في الإقليم، فالشخصية الاعتبارية تعرف على أنها "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماما كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين وينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصا حقيقيا، فهي لها حقوق وعليها التزامات وهي شخصية مستقلة من الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها".[3]

وهذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئيها وممثليها غير أن طبيعة الشخصية المعنوية ظلت محل جدل فقهي تميز بثلاث اتجاهات اتجاه يرى بأن الشخصية المعنوية هي شخصية مجازية وهمية اخترعها القانون أما الشخصية الحقيقة فهي الإنسان وما عداه فهو مجاز والاتجاه الثاني فهو يرى بأن الشخصية المعنوية واقعية وهي تتكون بمجرد توفير جملة من العناصر كالأرض و الشعب والسلطة بالنسبة للشخصية الدولة ، في حين ينصرف الاتجاه الثالث إلى أنه لا طائل من وراء الجدل الفقهي مما يتطلب معه الاستعاضة عن مصطلح الشخصية المعنوية بمصطلح الملكية المشتركة[4]واستنادا إلى الاتجاهات الثلاث نجد أن الشخصية القانونية أو الاعتبارية حقيقة ثابتة وممارسة في الميدان و مهما كثر الجدل حولها ، ومهما تغير اسمها فمضمونها باقي، وأن الرابطة التي تربط بين

1 -محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص: 16.

2-فاطمة علي محمد الربايعة: **دور مجالس الخدمات المشتركة و التنمية المحلية في الأردن**، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية، 1995.

3-نفس المرجع، ص: 34.

4-خالد قباني : **اللامركزية و مسالة تطبيقاتها في لبنان**،ط1، منشورات بحر المتوسط و عويدات ، بيروت لبنان ، 1981، ص: 85.

مجموعة الأشخاص أو الأموال فلا بد أن تتجسد في شكل قانوني يصبح له حقوق وعليه التزامات، وهذا ما تعتمده معظم التشريعات منها التشريع الجزائري .

ونشير إلى أن هناك نوعين من الأشخاص المعنوية أشخاص معنوية خاصة تخضع لقواعد القانون الخاص كالشركات التجارية والمدنية والجمعيات وأشخاص معنوية عامة تخضع لقواعد القانون العامة، غير أن هذا النوع من الأشخاص ينقسم إلى أشخاص معنوية إقليمية وأشخاص معنوية مصلحية وتحرص القوانين.

المتعلقة بالإدارة المحلية عادة على النص بشكل صريح على تمتع الهيئات المحلية بالشخصية الاعتبارية إدراكا من المشرع لأهمية هذا العنصر في بناء نظام الإدارة المحلية، فقد نصت مختلف المواثيق والدساتير الجزائرية على نظام الإدارة المحلية[1].

1 –من خلال مراجعتنا لمختلف المواثيق في الفترة ما بعد الاستقلال مباشرة مثل ميثاق طرابلس لسنة 1962م

المواثيق: لم يشر إلى مصطلح الإدارة المحلية بل اعد إلى ضرورة وجود إدارة مركزية قوية و تنظيم الإدارات المحلية المختلفة و هي إشارة إلى تكوين دولة في مرحلتها الأولى و نجد انه مبرر كافي لعدم ذكر الإدارة المحلية و تفصيلها بإيجاز

أ–جاء في **ميثاق الجزائر** 1964 م مايلي:

–إن الخيار الاشتراكي و السير المنسجم للتسيير الذاتي و ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات فعلية تتطلب مراجعة إدارية جذرية و أن تجعل من مجلس الحوز قاعدة للتنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد

و على مجلس الحوزان يعبر بدافع من الحزب و مراقبة من الدولة عن المشاكل و مهام البناء في منطقة الحوز في إطار الاختيار الاشتراكي

ب–كما ورد في **الميثاق الوطني** 1976 مايلي:

إن الدولة الجزائرية دول موحدة ، غير أن هذا لا يمنعها أن تحتضن ضد مخاطر المركزية و استفعال مظاهر البيروقراطية و ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة ، فعلى البلديات و الولايات حل مشاكلها الخاصة بها ، و على السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية

إن سياسة اللامركزية تعتمد قبل كل شيء على الجماهير الشعبية و عبقريتها المبدعة التي لا يمكن أن تتبلور إلا في العمل و ممارسة المسؤولية ، فهي تنطوي على مضمون ديمقراطي خالص يجب توسيعه دعمه على الدوام"

الدساتير: نصت المادة 9 من دستور 1963 (انظر الجريدة الرسمية رقم 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963 ، ص: 887 و ما بعدها باللغة الفرنسية) و تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها و اختصاصاتها و يعتبر الحوز أساسا للمجموعة الترابية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية"

و نصت المادة 36 (الفقرة الثانية) من **دستور** 1976 م (انظر الجريدة الرسمية رقم 94 بتاريخ 24 نوفمبر 1976) ، ص: 1290 و ما بعدها ، و تجب الإشارة أن **دستور** 1976م قد تعرض إلى تعديلات بموجب القانون رقم 79–06 المؤرخ في 07 جويلية 1976 القانون رقم 80–10 جويلية 1976 ، ص 637

القانون رقم 80–01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 ر.ج.ر رقم 3 بتاريخ 15 جانفي 1980 م ، ص:43.

وعليه فالإدارة المحلية بالجزائر إنما تقوم على وحدتين إداريتين هما البلدية[1] والولاية.

وبمراجعة القوانين والأنظمة تبين مستويين ذات ارتباط بالموضوع وهي مجالس الولاية و مجالس البلديات ويقتصر الحديث عن المجالس البلدية[2]، حيث تعتبر أهم الوحدات المحلية وأقربها إلى الديمقراطية واعتمادا على قانون البلدية الذي يترتب على التمتع بالشخصية المعنوية أن تثبت لهذه الشخصية جميع الحقوق وذلك في الحدود التي أقرها القانون والتي تتمثل فيما يلي:

أ-الذمة المالية مستقلة أي أنه لا يجوز للسلطة المركزية أن تتصرف في الأموال العائدة للجماعات المحلية، ولها الحق في التصرف فيها، دون تدخل من طرف الغير، وأن لا يجوز استعمال هذه الممتلكات إلا بإذنها وستكون وهما وسرابا إذا لم تكن مصحوبة بذاتية مالية حقيقية، تسمح للجماعات المحلية المعنية بالحياة والعمل، وأن تحوز بحرية مصادر كافية لاستخدامها في انجاز الأهداف المرجوة وهذا يكون ذاتية الإنفاق ولكن يقتضي بالمثل ذاتية المصادر، فالمصادر الخاصة يجب أن تكون في مستوى يكفي لتغطية الجزء الأكبر إن لم يكن بالكامل الاحتياجات المقررة، ذلك يؤدي إلى تقوية الذاتية القانونية المعترف بها لهذه الجماعات المحلية، بواسطة النظام القانوني السائد، بدون أن تكون مضطرة أو مجبرة على التماس إعانات الدولة التي تضعها بالضرورة في موضع التبعية .

ب- للجماعات المحلية أهلية التعاقد والقيام بكافة التصرفات القانونية في حدود اختصاصها، فهي كيان قانوني مستقل عن كيان الدولة وعن الأشخاص والأموال التي تكون هذه الوحدات.

استفتاء 3 نوفمبر 1988م الذي تم نشره بموجب المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988 ، ر.ج.ر رقم 45 بتاريخ 5 نوفمبر 1988 ، ص 1518 و ما بعدها

البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية في القاعدة"

و تنص المادة 15 من دستور 1989 انظر الجريدة الرسمية رقم 9 بتاريخ 1 مارس 1989 ، ص 230 و ما بعدها

و **دستور** 1996 " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية ، البلدية هي الجماعة الإقليمية "

المادة 16: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"

1 -القانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية

المادة 01: البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب قانون

المادة 02ك البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة ، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية

2 -من الدراسات الهامة التي عنيت بدراسة لقانون الإداري و واقع المجالس الإدارية المنتخبة ، دراسة د.عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** ، ط2 ، دار جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2007.

ج-حق التقاضي تتحمل الجماعات المحلية المسؤولية عن الأعمال التي تقوم بها و توجه الدعوة إلى ممثليها دون إشراك السلطة المركزية معها في ذلك.

إنَّ النتائج المشار إليها سابقا هي ملازمة لكل شخص معنوي بلديات كانت أو ولايات أو مؤسسات أو شركات، غير أن هذه النتائج لا تعني انفصال المجموعات المحلية عن الدولة بقدر ما تعني مساعدة الدولة في تحقيق الأهداف الوطنية على المستوى المحلي.

ونرى أن هذه الحقوق المكتسبة المذكورة سابقا جراء إثبات الشخصية المعنوية هي حقوق طبيعية لاحقة لاكتساب أي شخص عام او خاص طبيعي أو معنوي، وإنما إكتساب سلطة التقرير في الاختصاصات الممنوحة قانونا وعلى أثاره تظهر الحقوق والمسؤوليات كأهلية التعاقد والتقاضي والتمويل.

الفرع الثاني:

وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية.

إنَّ تأسيس اللامركزية على فكرة الانتخاب أتى بها العديد من الفقهاء في مقدمتهم (Maurice Hauriou) يعود إليه الفضل في إعطاء هذه النظرية النقاء والبريق وحسب كلماته "اللامركزية تتجه إلى إنشاء مراكز للإدارة العامة الذاتية حيث يأتي تعيين العمال من الكيان الانتخابي للقسم الإداري"[1] وذات المفهوم (Henry Berthelemy) "اللامركزية الحقيقية تتأسس في إدارة الإقليم بمعرفة منتخبي الأقاليم"[2]، وكما يقول **ليون بردات** في كتابه -القيم الايديولوجيات السياسية- بانَّه: "لا يوجد شيء اهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب"[3].

(André de laubadere) "الانتخاب بواسطة سكان المنطقة المحلية يشكل في الديمقراطية إجراء لانجاز اللامركزية الإدارية فالسلطة تكون لا مركزية عندما هي تكون منتخبة (عمدة، مجالس محلية) مركزية عندما ما هي تكون معينة بواسطة السلطة المركزية (عمدة مدير مرفق خارجي) وتابع قوله: "هذا المفهوم التقليدي في فرنسا له

1 -محمد أحمد إسماعيل ، **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** مرجع سابق، ص 128.

2 - نفس المرجع السابق، ص: 129.

3 - بن شعيب نصر الدين ومنصور عبد الله: **مدى انعكاس ضعف الكفاءة على تسيير الإدارة المحلية**، ملتقى حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر، المنظم يومي:27، 2010/04/28، بجامعة زياني عاشور الجلفة.

الأفضلية لأنه يوفر لنا ويمدنا بمعيار دقيق و بالغ البساطة عن اللامركزية وهو يكون من جهة أخرى منطقيا، من حيث أنه ينقل الإجراء الديمقراطي للمستوى المحلي، لذا فإن الديمقراطية تكون النظام الذي يسمح لمجتمع بحكم نفسه بنفسه بدلا من أن يكون محكوما. النظام الانتخابي يسمح إذن للتقسيم المحلي بأن يدير نفسه بنفسه بواسطة أجهزته الخاصة[1].

هذا الموقف نفسه تبناه (J.M.Auby et Ducos Ader) في مؤلفهما المشترك بعنوان: "الوجيز في النظم الإدارية"، حيث كتبا "الانتخاب يكون معيار اللامركزية" وهذا المفهوم كان واضحا بوساطة المؤلف (Jean Rivero) حيث كتب "اللبنة الأولى للامركزية يكون الاعتراف بالشخصية القانونية للجماعات ولكن اللامركزية تقتضي شيئا أخر أكثر من ذلك وهذا يتمثل في أن هذه الجماعة ذات الشخصية تكون مدارة بوساطة أجهزة تنبثق منها وهذا يعني بواسطة أجهزة منتخبة، الانتخاب لأجهزة الإدارة المحلية كان في القرن التاسع عشر، حجر الأساس للعبور من المركزية إلى اللامركزية، المعارك التي دارت من أجل أو ضد الذاتية المحلية جرت واحتدمت على هذه الأرض"[2].

فالاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم "ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام في الإقليم"[3] ولتحقيق فمن المفترض تامين حريات سياسية على مستوى الوطن كما قال العالم **هوريو**(Hauriou) "الوطن لا يحتاج فقط إلى إدارة حسنة، بل هو بحاجة إلى حريات سياسية والحريات السياسية تفترض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة الانتخابات والجمعيات السياسية والناخبون وأعضاء المجالس لا يستطيعون تكوين ثقافتهم السياسية إلا عن طريق الانتخابات المحلية وفي المجالس المحلية".

وبالمناسبة فإن هذه النصوص محل نقد لأنها تعطي الشخصية المعنوية للمجلس البلدي في حين أن الرأي الغالب في الفقه يرى أن الشخصية الاعتبارية تتمتع بها الوحدة المحلية وليس المجالس الممثلة لها على اعتبار أن هذه

1-André de laubadere , **traité de droit administratif** , TI 6e ed paris , France 1973 , L.G.D.J p90.
2-Jean Rivero **, la décentralisation de l'administration** , rapport fait lois de la rencentre de la deutsch , Fransoisishe juristenvereinguang stuttagart le 5 mars 1955 , p7.
3 سليمان الطماوي :**الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص:70.

الوحدة المحلية كائن قائم بذاته له صفة الدوام بعيدا عن الأشخاص الطبيعيين الممثلين له[1]، ويترتب على تمتع الهيئة المحلية بالشخصية المعنوية أن الوحدة المحلية لها مواردها المالية التي تستطيع تكوينها ثم اختيار الأسلوب الذي يلائم استغلالها، وحقها في أن تضع موازنتها منفصلة عن موازنة الدولة ولها حساباتها الخاصة المتميزة عن حسابات الدولة، ولها الحق في الاقتراض من البنوك التجارية أو أي جهة أخرى بقصد تمويل مشروعاتها ويحق لها ترحيل فائض إيراداتها إن وجدت لسنة التالية من أجل تغطية احتياجاتها المستقبلية الطارئة أو لتحسين وتوسيع الخدمات الخاصة التي تطلع بأعبائها[2].

وتجدر الإشارة إلى أن الربط الوثيق للغاية بين الانتخاب واللامركزية على الاعتقاد بان المركزية لا تنجز إلا بواسطة التعيين وإن اللامركزية تعتمد على معيار الانتخاب[3]، هذا يعني استبعاد من مجال اللامركزية تلك الجماعات المحلية التي تدير شؤونها المحلية مباشرة بواسطة سكانها كسبيل المثال الابراشيات الانجليزية والبلديات السويسرية، هذه الجماعات ليست لها أجهزة منتخبة ومع ذلك تشكل الأمثلة الأصلية للجماعات المحلية.

لذا إن اللامركزية يمكن أن تظهر تحت أشكال عديدة تتوافق مع أشكال الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة أو غير المباشرة أي التمثيلية.

فإذا تصورنا اللامركزية إقليمية ومتخصصة أو مرفقية تقتضي أن أجهزة هذين النوعين تكون منتخبة[4]؟ بالتأكيد ستكون الإجابة بالنفي كقاعدة عامة فقادة هذه المرافق قد تكون معينة بواسطة السلطة المركزية ويكون

---

1 -للمزيد حول موضوع الشخصية الاعتبارية انظر عبد الحي حجازي : **المدخل لدراسة العلوم القانونية** د ط، ج2، الحق ، القاهرة مصر ، 1970 م ، ص:506 و ما بعدها.

2- المادة 169 من قانون رقم 10-11 البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها و هي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها.

3- ليس مؤكدا أن الانتخاب يؤدي إلى تحقيق أحسن لكيفية تقديم الخدمات بحجة شعور لمنتخبين المحليين بأن الأمر يتعلق بهم مباشرة، وأنهم أقدر على فهم المشكلات المحلية من غيرهم من موظفي الدولة المعينين.

شيهوب مسعود، **أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر** د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص :22-23 .

3-للمزيد بوحنية قوي ، **فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر** مجلة فكر و مجتمع ، العدد التاسع، 2011 ، ص:29.

4 - انظر رأي المجلس الدستوري رقم 02-م د -1989 بتاريخ 09-12-1989 الذي أكد دستورية القانون المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 05-12-1989 المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية الذي ينص على إحداث هيئة إدارية في شكل مندوبية تنفيذية بلدية مؤقتة تتكون من أعضاء معينين إلى حين إجراء الانتخابات بعد 06 أشهر .

أفضل لو تم اختيار هؤلاء من ممثلي المصالح المتخصصة أو جماعة المنتفعين، لذا نجد أن البعض نفى صفة اللامركزية على المؤسسات العامة، واعتبرها هيئات عدم التركيز الإداري، لعدم اعتماد الانتخاب في تشكيل أجهزتها[1] ويرى جانب آخر من الفقه بأنه: (لا يجوز الربط بين نظام اللامركزية الادارية كنظام قانوني وبين الانتخاب كنظام سياسي لأن مثل هذا الربط لا يتفق مع أحكام القانون الوضعي الذي يخلع صفة اللامركزية الادارية على المرافق العامة الادارية والاقتصادية بالرغم من اختيار أعضاء مجالسها بطريقة التعيين من السلطة المركزية)[2].

وبهذا نسبوا إلى اللامركزية وحدها طابع ديمقراطي أي الربط بين اللامركزية والديمقراطية في حين بالنسبة للمركزية اعتبروها نقيضا وهذه النتيجة مغالط فيها، فالمركزية متصورة في نظام ديمقراطي وغير ديمقراطي وذلك يعتمد على وجود أو عدم وجود الأسس الديمقراطية ألا وهي الحرية والمساواة وينتقد البعض الانتخاب لأنه تشوبه عيوب في التنفيذ من الناحية الشكلية كالرشوة والتزوير والمحاباة، ومن الناحية الموضوعية فإنه يترتب على عملية الانتخاب فوز عناصر لا تملك الكفاءة وليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية حيث ذهب أنصار الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب أنه ليس من عناصر اللامركزية، بل يكفي أن يكون للوحدات اللامركزية سلطة اتخاذ القرارات النهائية، دون النظر إلى صاحب القرار هل هو منتخب أو معين[3]، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه ما هو المسلك الذي اتبعه المشرع الجزائري في تشكيل المجالس الشعبية المحلية إن المادة 16 من الدستور الجزائري

و يشير مصطلح المندوبية التنفيذية إلى التسمية القانونية الإدارية التي أطلقت على البلديات المعينة بدل البلديات المنتخبة و ذلك عقب إيقاف المسار الانتخابي في مرحلة التسعينات و التي شهدت مرحلة تسيرية وصفت بالقصور و العجز و نهب المال العام في ظل فساد الجو العام و تعطل المؤسسات الدستورية بعد الإعلان عن إلغاء الانتخابات البرلمانية التي فازت فيها جبهة الإنقاذ المنحلة سنة 1991.

1 – فلكي يمكن الحديث بحق عن اللمركزية فانه يجب ان يتمتع الشخص الاعتباري المعني باستقلال حقيقي على المستوى العضوي والو ظيفي.ان هذا الشرط لايتوافر الا اذا كانت الاجهزة القيادية منبثقة عن ارادة الاعضاء ومسئولة امامهم.وهذا ما هو حاصل بالنسبة للمجموعات المحلية والمهنية التي ينتخب قادتها بالتصويت المباشر او غير المباشر.وبالمقابل فاننا لا نجد هذا الاسلوب من انتقال السلطة الى المؤسسات العامة التي يعين قادتها من قبل المجموعات المحلية التي ترتبط بها..ان المؤسسات العامة تدخل اذن ضمن نطاق مفهوم عدم التركيز الاداري. أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**،مرجع سابق ، ص: 108،109.

2 – هاني علي الطهراوي ، **القانون الإداري** مرجع سابق ، ص: 15 .

بكر القباني ، **القانون الإداري** مرجع سابق، ص: 143 .

3 -Maspetiol et laroque **, la tutelle administrative** paris France 1930, p 91.

لقد تأثر جانب من الفقه من بينهم :

د/فؤاد العطار" أنه إذ جاز القول بأن أعضاء الهيئات المحلية اللامركزية يختارون عادة عن طريق الانتخابات فليس من يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بي سكان الاقاليم بشرط أن يكفل لهم استقلالهم في إدارة مصالح الأقاليم الذاتية و عدم عزلهم".

"**القانون الإداري** د ط ، دار النهضة العربية ، القاهرة مصر ، سنة 1970، ص: 270.

1996 نصت على أن "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ونعتقد أنه يجب إعادة النظر في طريقة تشكيل المجلس وطريقة انتخابه الذي ثبت عدم قدرته على آداء مهامه حيث حالة الانسداد القانوني ونزع الثقة بين الكتل السياسية وانتقال الصراع السياسي بين الأحزاب داخل المجلس الذي يعكس عدم وجود برامج واضحة والهدف الوصول إلى مكاسب سياسية ومصالح شخصية، فإذا كان مبدأ التداول والشرعية الانتخابية مغتصبة من الجميع حكومة أحزاب جمعيات مدنية ومهنية ونقابات تحت صمت الجميع وتقييد سلطات الرقابة القضاء والرأي العام والسلطة التشريعية مما انعكس سلبا على أداء الجماعات المحلية التي أصبحت حلبة صراع بين المصالح الضيقة عبر النفخ في أبواق المصلحة العامة.

الفرع الثالث:

إشراف و رقابة السلطة المركزية " الوصاية الإدارية"[1]

اتَّفق معظم الفقه أن العبور من المركزية إلى اللامركزية يكون منجزا بواسطة استبدال السلطة الرئاسية المركزية للدولة بسلطتها الوصائية فإن المركزية لا تستطيع المواصلة إلا بالسلطة الرئاسية واللامركزية لا تعمل بدون وصاية، وفي هذا السياق كتب أحد المؤلفين" في الدولة الموحدة اللامركزية لا تمضي بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية...الوصاية الإدارية تكون تنظيما للحرية وهي تجد في آن واحد كل أصلها وغايتها في اللامركزية"و"الوصاية تكون الترجمة القانونية للامركزية"[2].

1 –الوصاية الإدارية :Tutelle administrative فكرة الوصاية مستمدة أساسا من القانون المدني و لها علاقة وطيدة بفكرة الوصاية على ناقص أو منعدم الأهلية و من المستحسن أن يحل محلها في التسيير الإداري مصطلح الرقابة الإدارية

و معناها في القانون المدني هي أن يحل شخص كامل الأهلية محل شخص ناقص أو عديم الأهلية و هذا غير وارد في الإدارة

و القصد منها في الشؤون المدنية هي أن الوصي يأتي لحماية ناقص أو عديم الأهلية عكس الرقابة الإدارية التي تأتي لحماية المصلحة العامة ، و في القانون البلدي نجد في بعض الحالات أن الوالي يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لفتح قضايا عالقة لسبب أو لأخر و تعتبر الوصاية من الخدمات العامة La tutelle est une charge publique ، عتموت عمر ،**قاموس المصطلحات القانونية في تسيير الشؤون المحلية**. مرجع سابق ، ص: 324.

2-P.Laroque R.Maspétiol **la tutelle administrative** op cit 1930 p 9.

ويضيف عميد **بوردو** "في البلاد الموحدة اللامركزية لا يوجد على الإقليم إلا مجموعة واحدة من الحكام الموظفين اللامركزيين لا يكونوا إلا عمالا للحكام وأوضح أنَّ العمال اللامركزين يتبعون هؤلاء الحكام و لكن مكانهم فقط تحت رقابتهم وليس تحت سلطتهم وهذا ما يشكل أساسا طابع العمال اللامركزيين"[1].

وبالنسبة للفقيه (Jean Rivero): "الرقابة الممارسة بمعرفة الدولة على الجماعات المحلية تكون في التقليد الفرنسي قطعة ضرورية للامركزية، تلك التي يطلق عليها-الوصاية الإدارية-...الوصاية الإدارية هذه تكون الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية" والتي تسعى جاهدة في تصالح سلطة الرقابة مع حرية المراقب، المبدأ الأساسي لرقابة الوصاية يتمثل في أن سلطة الدولة لا تحوز سلطة على الجماعات إلا على نقاط ووفقا للقواعد وفي حدود محددة بدقة وصرامة بمعرفة القانون.

كما ان النصوص المحددة لها تلزم ان لا تفسر تفسيرا موسعا عملا بالقاعدة التي تقول لا وصاية بدون نص ولا وصاية ازيد من النصوص ليبقى الهدف الاساسي من الوصاية هو حماية المصلحة العامة وصيانة مبدأ المشروعية.

والدولة هي التي تختار سلطات الرقابة... وتحدد بصفة خاصة، وفقا للمواد القانونية واللحظات ونماذج الرقابة،لكن رقابة محدودة بالشرعية الوحيدة للقرارات أو تتسع على مناسبتها رقابة ممارسة مبدئيا ومقدما على قرار المجلس المحلي حيث لا يتقلد قوته التنفيذية إلا بعد التصديق أو لاحقا...[2].

وباستقراء النصوص إن المركزية لا تعمل إلا بفكرة السلطة الرئاسية، والسلطة اللامركزية لا تسير إلا بالوصاية الإدارية والاستقلال[3] الذي يعتبر الدعامة الأساسية للامركزية فهو نسبي وأن اللامركزية والوصاية لا غنى عنه للآخر وتعتبر الوصاية تنظيما للحرية.

والرقابة لا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه أوامر وتعليمات ملزمة للهيئات اللامركزي[4]، فهي ليس تحت سلطتهم حيث تمارسها الدولة على الجماعات المحلية ولكن تسعى في تصالح سلطة الرقابة مع حرية المراقب

1-Leonduguit **traite de droit constitutionnel** tome 3 la théorie générale de l'état .paris 1930 p 80.
2-Jean Rivero l'article La Decentralization De L'Administration, Rapport Fait De La Mencente De La Dentsh Framosische Juristenvereiniguang Stuttgart Mars 1955, P 11-
3 – لفظة الاستقلال Autonomie المشتقة في اليونانية Autonomos Autonomia هي يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة، مسعود شهيوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة مطبعة الديوان، العدد3، 2003، ص:41.
4 – محمد على الخلالية: **الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية**، مرجع سابق، ص: 54.

حيث تكون سلطة الرقابة محدودة ووفقا للقواعد "رقابة شرعية" سابقة أو لاحقة ومظاهر الوصاية تنصرف إلى بعض الإجراءات الاختيار أو التعيين الوقف الحل العزل وعلى أعمالهم التصديق، الوقف، الإلغاء، الحلول .

وتجدر الإشارة أن رقابة الشرعية أو وصاية الشرعية أو وصاية قضائية في النظرية التقليدية تجاوزتها إلى رقابة عامة أو وصاية المناسبات وغالبية الفقهاء مثل: (Laroque et maspétiol ، Maurice Hauriou) أطلقوا على وصاية الشرعية الوصاية القانونية في حين وصاية المناسبة الوصاية الإدارية، و هناك من الفقه من استعمل مصطلح "رقابة" تحاشيا مع المصطلح الآخر.

وتهدف حماية المصلحة العامة والحفاظ على حسن تشغيل النظام القانوني فاللامركزية تندمج مع المركزية ولا تستبعدها فالفقه التقليدي استبعد وصاية المناسبة واعتبر أن الوصاية نوعان وصاية الشرعية أو رقابة الشرعية، ووصاية أو رقابة المناسبة أو الوصاية الإدارية يشكلان نوعين من نفس الجنس.

ومن خلال هذه النصوص نجد أن الرقابة بالمعنى الضيق رقابة الشرعية وصاية الشرعية أو الوصاية القانونية وتكون بالموافقة أو الرفض عندما تكون مخالفة للمادة القانونية ولا يفرض إرادته الشخصية.

أما وصاية المناسبة وهي سلطة تقديرية حيث الوصي يعبر عن رغبته وتسمو وتعلو إرادته الشخصية.

ولا تكون بموافقة الموضوعات مع قاعدة معينة بدقة، ولكنها سلطة معطاة بمعرفة التشريع وهذا يعني الظروف والمناسبات (ملائمة أو مناسبة) أو عدم المناسبة وتكون صفة مناقضة وبدون معيار للقياس يكون مناسبا أو غير مناسب، إذن فهو تقدير شخصي، تحكمي موضوعيا، غير قابل للتبرير، رأي ليس أكثر من شعور (Sentiment) شخصي صرف، لمن يعبر عنه، وبدون قاعدة ثابتة من جانب المشرع .

هذه السلطة التقديرية يكون مدعوا لفحص و تقدير قراراته، لا إذا كان المشرع خوله سلطات نقية بدون حدود حقيقية "شيك على بياض" تأكيد إرادته الشخصية ولا يكون مجرد رقيب بسيط ولكنه في الحقيقة سيدا مطاعا الذي يعتمد على إنجاز كل قرار و انطلاقا من هذا التحليل[1].

هل الرقابة ووصاية المناسبة يشكلان نوعين من نفس الجنس؟ .

1 –محمد أحمد إسماعيل : **مساهمة في النظريات القانونية للمجموعات المحلية الإدارية** ،مرجع سابق، ص96:.

وتكون الإجابة بالنفي قطعا ومن الخطأ بان الفكرتان متشابهتان ومتماثلتان فهما نوعين مختلفين جذريا ولا يمكن آن تجمعهما تحت نفس المصطلح من حيث أنهما غير قابلين للمقارنة.

وكما ذكرنا سابقا ذاتية الجماعات المحلية سيدة في حركتها مستقلة والسلطة المركزية لا تفرض إرادتها الشخصية مادامت داخل حدود الشرعية ولا تشارك بالكامل مع وصاية المناسبات فهل يبقى الادعاء باللامركزية واقعة حقيقة ،وتكون الإجابة بالنفي حيث تلغى اللامركزية فإذا كانت وصاية المناسبات "السلطة التقديرية" لا يمكن أن تكون متشابهة أو مماثلة للسلطة الرئاسية فهي تسمو فقط إرادة السلطة المركزية المعبر عنها في قاعدة ثابتة إذن ماذا تعتبر وصاية المناسبات ؟

ويبدو مستحيلا إدماج فكرة اللامركزية مع سلطة تقديرية لأي هيئة مركزية هذا يكون تناقض واضح "قرار سيد لا يخضع لأي طعن قضائي مؤسس" وحتى هذه الميزة لا يمكن أن تكون مشابهة للسلطة الرئاسية التي تعطي للسلطة المركزية الحق في تقرير مصير كل مشروع قرار مصنوع بواسطة السلطة المحلية فهي تبدو كشريك الذي يشارك مع السلطة المحلية ، فهو تواجد إرادتين معا محلية ومركزية وهذا ما يسمى "شبه اللامركزية" الذي يخول سلطة القبول أو المشاركة في القرار، ونخلص القول أن وصاية المناسبة لا يمكن أن يكون معتبرا كترجمة قانونية للامركزية ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية .

ويرى **حسن عواضة** أنه: "لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه"[1].

ويحدد الفقيه **دي لوبادير** (Delaubader) أربعة أوجه للرقابة تتضمن الموافقة المسبقة أو التصديق على قرارات المجالس المحلية[2] والتعليق (Suspension) أو توقيف سريان مفعول قرارات المجلس والإلغاء (Annulation) : واعتبار عمل الإدارة المحلية كأن لم يكن والحلول (Substitution) كأن يقوم ممثل السلطة المركزية بالحلول بدلا من الإدارة المحلية بالقيام بالعمل المطلوب منها في مجالات وشروط معينة والمجالس البلدية

1 –حسين عواضة: **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية** ، مرجع سابق، ص:115.

2 –محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** ، مرجع سابق، ص: 1106.

في الجزائر تتمتع بمقتضى قانون البلديات 11-10 من حيث المبدأ بحرية إدارة شؤونها أما إخضاع بعض أعمالها لرقابة السلطة المركزية فهو استثناء.

وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاون ركنا من أركان وجود نظام للإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين، فان هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمصلحة وخدمة المواطنين تتضمن تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها وتعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية .

إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين و تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام ولضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية ومعيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوبة تقديمها للساكن وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة والمحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف و تعديلها للأحسن.

الفرع الرابع:

الشـؤون المـحليـة (Affaires locales)

هناك من الفقهاء من يفرق بين المركزية واللامركزية ارتكازا على التمييز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية وتتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم معين وهي تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية (Affaires nationales)، ان المقياس الممكن استخدامه هو مقياس المنفعة ما اذا كانت منفعة محصورة في النطاق المحلي او تمتد الى مناطق أخرى كان تكون المنفعة بين بلدتين فعندئذ نكون امام مصالح ولائية، او تكون المنفعة بين بلدتين او اكثر خاضعتين لولايتين او اكثر عندئذ نكون امام منفعة وطنية[1].

1 - رابح سرير عبد الله: **الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، تطبيق على ولاية البليدة**، 1974- 1984، مرجع سابق، ص:20.

ويرى الفقيه **ريفيرو** أنَّ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية (الوطنية) هي الأساس الأول لأي تنظيم لامركزي[1] ولتكتسب مصلحة ما الصفة المحلية يجب أن تتوافر على شرطين هما أن تعبر المصلحة عن حاجات وآمال وطموحات غالبية سكان الإقليم المحلي وأن لا تتعارض مع المصلحة العليا للدولة[2].

و يعود الفضل إلى (Alexis de tocqueville) في مؤلفه "الديمقراطية في أمريكا الشمالية" ، وكذلك (Nancy) الذي أعطى شعارا "الشؤون البلدية للبلدية، الشؤون الإقليمية للإقليم، الشؤون الوطنية للدولة"

ورغم تحولات المجتمع المعاصر، مازال الفقه القانوني يلح في تأسيس اللامركزية على فكرة الشؤون المحلية يقول: (Le doyen georges) "الشرط الأول للامركزية يتمثل في أن المؤسس أو المشرع يعترف بالوجود الذاتي لبعض المصالح العامة بحد ذاتها ولكن عموميتها تكون أقل اتساعا من تلك التي للدولة والملقاة على عاتقها المصلحة البلدية أو المديرية على سبيل المثال"[3].

وبالمثل (Jean Rivero) "تمييزا بين كتلة الحاجات التي يجب على الإدارة الوفاء بها ما بين تلك التي تهم مجموع الشعب، فكل الفرنسيين في حاجة لمن يدافع عنهم و تلك التي تبقي خصوصية لجماعة، تكرير المياه في قرية، حافلة الذي يربط المحطة بميدان الجيوش، الاعتراف بطبقة من الشؤون المحلية، مميزة عن الشؤون الوطنية يكون المميزة الأولى لكل تنظيم لا مركزي"[4].

وحلل هذه الفكرة (André de laubadere) قائلا: "أشرنا من قبل لوجود في الجماعات المحلية تضامن للمصالح الذي يعقد بين السكان برباط خاص حاجات محلية مميزة عن الحاجات العامة المشتركة لكل سكان الإقليم الوطني إلى جانب على سبيل المثال الحاجة العامة للاتصالات البريدية التي تربط كل سكان البلاد توجد حاجة أكثر خصوصية لمدينة بأن تكون مزودة بالمياه و الكهرباء و أن تكون مجهزة بالمواصلات الحضرية هذا يكون

---

1 -La connaissance d'une catégorie des affaires locales , distinctes des affaires , nationales est la donnée première de toute la décentralisation
.J.Rivero **, droit administratif** , p 284.

حسن عواضة: **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة** ،مرجع سابق ،ص:87:.

2 – عبد القادر الشيخلي: **نظرية الإدارة المحلية** ،مرجع سابق ، ص: 27.

3–محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** مرجع سابق ، ص: 142.

4-Jean Rivero droit administratif précis Dalloz , paris France 1973 , p 298

مزياني فريدة: **المجاس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري** مرجع سابق،ص:11.

ما يصنع التضامن الذي على نطاق التنظيم المحلي يؤدي إلى اللامركزية عندما يكون ذلك مكرسا بالقانون وهذا التكريس القانوني يتم عندما يضيف القانون المصالح المحلية، محل السؤال، بالشؤون المحلية ومشيدا لتسيير هذه الشؤون مرافق عامة مميزة عن المرافق الوطنية، هذه تكون المرافق العامة المحلية التي اشرنا إليها بالمثل من قبل"[1]، لكن استخدام مقياس المنفعة في تحديد الاختصاص ليس دائما على قدر من الوضوح بحيث نجد ان مرفق واحد واختصاص محلي ينتقل من كونه محلي الى ولائي الى وطني، واذكر الطرق، والمركبات الرياضية، والسياحية والمشاريع الإنمائية، واستغلال الموارد المائية والمعدنية، استنادا الى مقدار تكلفتها وحجم إنجازها، فكثير من المصالح المحلية لا تقدر البلدية على استغلالها مما يستوجب ادراجها في المخطط الولائي للتنمية فان لم تستطع الولاية إنجازه بدورها تطرحه ضمن المخطط الوطني، لذا فان استخدام المعيارين : معيار المنفعة ومقدار التكلفة، يحتاج الى تنظيم قانوني يضع أسس التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية[2].

فالاعتراف بوجود نوعين من المصالح يؤدي بنا إلى التساؤل عن الجهة المختصة بتحديد نطاق كل من النوعين، وما هو المعيار المعتمد في هذا الشأن ؟ إن المشرع هو المختص في تحديد المصالح المحلية وتحديد الفاصل والعلاقة بينها وبين المصالح العامة الوطنية فهناك اعتبارات دستورية وسياسية واجتماعية وإيديولوجية وثقافية وعلمية

ولا شك تزايد المصالح وتعددها وطنيا ومحليا، وكذا تعارضها، وهي الكثرة، استحال على إيجاد معيار محدد لتحديد ما هو محلي ووطني، فهو لا يرتكز على أساس جامد وثابت، فهو يعتمد على نظام القيم ومستوى التقدم الاقتصادي والاجتماعي فالشؤون المحلية المعالجة في بعض الأحيان بعدم التركيز فهي ليست مركزية وليست اللامركزية ورغم ممارسة مهامها باسم الدولة ولحساب الدولة في الإطار المحلي والسؤال الذي يبقى يطرح هل الشؤون المحلية تشكل معيارا ثابتا للامركزية والإجابة قطعا بالنفي طالما أن هناك تأرجح بين المركزية واللامركزية.

وهذا الموقف نرى في بعض الدول بعض الشؤون المحلية مخولة إلى بعض الجماعات المحلية في حين تقوم الدولة ذاتها بإختصاصات محلية المعتبرة في هذه الحالة وطنية، إذن فالمعايير الفاصلة بين ما هو محلي ووطني تتغير بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

---

1 –محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**، مرجع سابق ، ص: 143.

2 – رابح سرير عبد الله: **الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، تطبيق على ولاية البلي**دة، 1974–1984، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص:20.

ونعتقد أن تغيير المعايير وارد شرط أن تكون هذه المعايير موضوعية ومبررة رسميا ومدروسة بمشاركة جميع الفاعلين في الساحة دون إستثناء مع وضع قائمة إسمية للمساندين .

الفرع الخامس:

الـذاتيـة المـاليـة.

تعد الموارد المالية عاملا أساسيا في تحقيق استقلال الهيئات المحلية، بالمال تستطيع أن تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها وتقوم بتنفيذ المشروعات الواجبة واللازمة وفي حالة عدم توافر الموارد المالية المستقلة لا تستطيع الهيئات المحلية ممارسة الصلاحيات المنوطة بها[1].

ويصر بعض الفقهاء على أن اللامركزية مشيدة انطلاقا من معيار مالي فهي دعامة اللامركزية، حيث كتب الفقيه (Maurice Duverger) إن ذاتية الميزانية تكون عنصرا ضروريا ولا غنى عنه للامركزية المرفقية وفي نفس المعنى الفقيه (Le doyen louis trotabas).

"الذاتية المالية تشكل العلامة الأساسية للامركزية المرفقية، في الواقع من بين الصفات، أو العلامات المشتركة للمؤسسة العامة التي الفقه الإداري يتمسك بها بصفة أساسية للإنتماء للنظام الإداري، والتخصص تكون في الحقيقة ثانوية ،المالية وحدها تحتسب من أجل قياس ذاتيتها للتسيير، تكون الذاتية المالية التي تسمح من بين أخرى بسياسة التمويل الذاتي والتنمية المستقلة"[2] وأضاف (Jean Boulouis) "الذاتية المالية صنعت من هذه اللامركزية وسيلة للإدارة المرنة نسبيا"[3] ونفس الكلام أضاف (André de Laubdere)" المجال التقليدي للمؤسسة العامة يكون متسعا في العصر الحديث بسبب تطور المرافق العامة الصناعية أو التجارية وبطريقة أكثر عمومية مرافق عامة صناعية و تجارية هذا المبرر الذي ماتزال الدولة متعسفة فيه أحيانا يوجد فيه اقتضاء ذاتية مالية للتسيير الذي أصبح صياغة تقليدية القدرة المدنية و الذاتية المالية"[4].

1 –محمد أنس قاسم جعفر: **التنظيم المحلي و الديمقراطية** ، ص:95.

2 – محمد احمد إسماعيل : **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** مرجع سابق ، ص: 160.

3– نفس المرجع ، ص: 161.

4-André de laubadere Trait De DroitAdministratife T,I .6e Ed Paris 1973, L,G,D,J 1973,p201.

وتجدر الإشارة أن الأستاذ (Benoit) لا يعتبر الموارد المالية ركنا من أركان اللامركزية بل يعد شرطا لضمان حسن تطبيقها "يجب أن تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية كافية تكفل لها إدارة الشؤون المحلية، وتعتبر هذه المشكلة من أعقد مشاكل اللامركزية الإدارية"[1] .

ويتضح من خلال هذا العرض أن أهمية التمويل عنصرا حيويا للحياة لكل كائن قانوني أيا كان طبيعي أو معنوي ولكن أهمية هذا العنصر لا يمكن إدراجه من بين العناصر التأسيسية لهذه الكائنات القانونية فهل على سبيل المثال يعترف القانون الوضعي بالشخصية القانونية لإنسان فهو لا يستلزم حيازته قدرة مالية فهذه القدرة المالية عنصرا خارجيا عن الجوهر الإنساني الذي يكفي في ذاته من أجل كسب الشخصية القانونية وإذا كان الأمر كذلك فلما تدرج هذا العنصر الغير قانوني من بين العناصر التأسيسية للامركزية؟

التمتع بالشخصية المعنوية و النتائج التي تستخلص منها لا يجب أن يكون مختلطا بساطة و بدون تحفظ مع الذاتية المالية إذا كانت حرية الصرف حرية العمل (La liberté de faire) غائبة أي لا تملك القدرة على الصرف بحرية فالبلديات لا تستطيع أن تصرف من ذاتيتها المالية بسبب أنها تكون خاضعة للإدارة المركزية للدولة.إذ بغيرها تصبح ذاتيتها القانونية، تعبيرا فارغا من المعنى.

إذن الذاتية الإدارية الحقيقية تكون مصحوبة بذاتية الإنفاق وكذا ذاتية المصادر، وأن تكون كافية لتغطية الجزء الأكبر، إن لم يكن بالكامل الاحتياجات المقررة بدون أن تكون مضطرة على التماس إعانة الدولة التي تضعها في موضع التبعية، مثل المستفيد من الصدقات .

والإشكال يثور هل المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للوحدات المحلية هل تؤثر على استقلالها أم لا؟.ونترك هذا التحليل في الفصل الثاني.

ومن خلال هذا التحليل يعتبر المال أحد وسائل الحركة وليس عنصرا يدخل في التكوين القانوني للأشخاص الطبيعية كانت أم معنوية.لكن الفقه الى حد الآن لم يثبت على معيار محدد ويمكن ذكر منها .حيازة مصادر كافية، فائض الميزانية .حرية التصرف، ذاتية محاسبية، فرض مصادر ضريبية.

ويمكن أن نشير الى أن معظم هذه المعايير متنوعة وغير واضحة، فمثلا ذاتية الميزانية لا يمكن إعتبارها إلا إذا وجدت مصادر ذاتية كافية، ومعيار التصرف بحرية لا يمكن أن تكون وهي تحت وصاية الدولة على كل أعمالها،

1 -Francis Paul 1973.Benoit op cit p 93.

والأهلية القانونية لامتلاك ذمة مالية تبقى نظرية دون جدوى، والواقع غني عن الاشهاد به فالبلديات في الجزائر رغم أن لها الذمة المالية فهي نظرية مجردة من كل معنى حقيقي وعملي، وبالمخالفة نجد بعض المؤسسات تملك ذمة مالية حقيقية رغم عدم حصولها على الشخصية المعنوية، مثل بعض المديريات التابعة للوزارة، إذن الذاتية المالية تبقى كلمة نظرية أو تعريفا، مما يجعل اللامركزية غير محددة وغير واضحة[1].

المبحث الثالث:

النماذج المختلفة لتنظيم الإدارة المحلية.

أسلوب الانتخاب من شأنه أن يجعل من الاستقلال المجالس المحلية أمرا واقعيا وملموسا ذلك أن الأعضاء المعنيين عن طريق السلطة المركزية سيكونون تابعين لها بصورة أو بأخرى وهذا ما يتناقض مع مسالة الاستقلال كركن من أركان الإدارة المحلية والبعض يرى أن الانتخاب ليس شرطا للقول باستقلالية المجالس المحلية وأن المهم أن تكون قادرة على اتخاذ قرارات على نحو مستقل، ودون خضوع لأوامر السلطة المركزية، ويستند أصحاب وجهة النظر، إلى القياس كل أعضاء الهيئات اللامركزية المصلحية أو المرفقية مثل: رؤساء الجامعات ومدراء المؤسسات العامة المختلفة، وكذلك على القضاة الذين و بالرغم من تعيينهم عن طريق السلطة المركزية إلا أنهم يتمتعون بنوع من الاستقلال.

وبالتأكيد لا يوجد نموذج موحد لتنظيم الإدارة المحلية بالنسبة لكل البلاد، بل يوجد العديد من النماذج، يرجع في الواقع إلى اختلاف الدول من حيث التقدم الاجتماعي و سلوكها الحضاري والإنساني ونموها الاقتصادي، ومن جهة أخرى قدراتها الإدارية وكفاءة سلطتها المركزية في كل المستويات، وما حققته في انجاز الوحدة الوطنية.

والدور الذي تقوم به الهيئات المحلية في مجالات التنمية، وأحيانا أيضا ظروفا تاريخية التي يستلهمها النظام القانوني السائد حال تنظيمه لهذه الإدارة المحلية.

وسنتناول في هذا المبحث ثلاث مطالب، نعرض في المطلب الأول: النموذج الديمقراطي، وندرس في المطلب الثاني: النموذج الارستقراطي، وفي المطلب الثالث: النموذج الديكتاتوري.

1 -أنظر محمد أحمد إسماعيل : مرجع سابق، ص:160-166.

المطلب الأول:

الـــنـــمـــوذج الديـــمـقـراطـي.

يوصف نظام السلطة بأنه ديمقراطي إذا كان قائما على نظام الانتخاب ويحقق حكم الشعب بنفسه ومن الصفات التي يتصف بها النظام الديمقراطي في التسيير بمرونة وديناميكية الذي يساعد على استجابة هياكل الدولة للمتغيرات المستجدة من حين لآخر وكذا الوضوح والدقة، حيث يكون المواطنون على علم بما تقوم به السلطة ومثل هذه الخاصية تساعد الإدارة المحلية على أداء عملها في الوقت المحدد له ويشعر المواطنون بأنهم جزء لا يتجزأ من إدارتهم المحلية معتبرينها قاعدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإليها يعود تنفيذها بحسب ما تقتضيه مبادئ الحرية والمساواة وبهدف إنجاز الرفاهية العامة، ويمكن تصور ثلاث حلول هي:

الفرع الأول:

الإدارة الـمبـــاشـــرة.

في هذا النظام الشعب المحلي يدير نفسه بنفسه من خلال اجتماعات تنعقد دوريا وبطريقة منظمة وتضم كل المواطنين حيث يمارس بنفسه كل وظائف المداولة و التنفيذ، وبسبب استحالة انجازه عمليا يكلف أشخاص لشغل مهمة التنفيذ تحت رقابة هيئة مجلس المداولة ورغم أنه أصبح طرافة تاريخية و أثرية هذا النموذج إلا أنه مازال مطبقا في بعض الابراشيات في انجلترا وبالمثل في سويسرا بالنسبة لبعض البلديات الصغرى[1]،وبالمثل بعض البلديات الريفية (Townships) في الولايات المتحدة الأمريكية .

ويمكن القول أن هذا النوع يمكن أن يكون صالحا في المجتمعات الصغيرة ولكن يصعب تطبيقه على المجتمعات الأكبر، رغم أن هذا الشكل للإدارة المباشرة هو قمة الديمقراطية .

1-محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** مرجع سابق ،ص: 697.

الفرع الثاني:

الإدارة شبــه المبـاشـرة.

تكون فيه أجهزة تمثيلية للجماعات المحلية الإدارية حيث يستطيع الشعب المحلي إعلان إرادته على سبيل المثال، الاستفتاء، المبادأة الشعبية، الاعتراض الشعبي والعزل الذي يقضي تطبيقه استيفاء بعض الشروط الضرورية وهذا ما يقلل من صرامة النظام التمثيلي وقسوته ويقرب الإدارة من الشعب الذي تكون في متناوله دوما بمقتضى هذه الإجراءات، مما يجعله أكثر قربا من النظام المباشر للإدارة وهذا النظام يكون مطبقا على مستوى واسع.

في سويسرا [1]، وكذلك بالنسبة للولايا ت المتحدة الأمريكية، سواء على مستوى الجماعات المحلية الإدارية أو الجماعات المحلية الحكومية (كانتونات، دول أعضاء) .

ويتمتع ببعض المزايا حيث يحث الشعب المحلي على الانشغال المستمر بتسيير شؤونه المحلية بدون أن يحتكر ممثلوه بصفة دائمة ويعبر عن إرادته العامة وتحديد بالتالي مصيره.

الفرع الثالث:

الإدارة الـتـمـثـيـلـيــة أو اللامركزية المجتمعية.

هي نقل السلطة فيما يتعلق بصناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون العامة المحلية من الحكومة المركزية إلى مجالس مؤسسية محلية مجتمعية يمثل فيها كافة الأطراف المعنية بالشأن العام المحلي ويتم تشكيل معظم أعضائه عن طريق الانتخاب، مهما كانت المسميات مجلس، لجنة

واللامركزية المجتمعية في تقديرنا هــو الذي يتماشى ومتطلبات الحكم الصالح ولا يتم إلا بنقل للسلطة وفق حدود مثلى يخفف التوازن المركزية واللامركزية[2] نقل السلطة لمجالس مؤسسية وليس إلى موظف معين من طرف

---

1 -المرجع السابق، ص: 698.

2-الحكم الصالح : حسب برنامج الأمم المتحدة الانمائي يتصف الحكم الصالح ضمن أشياء أخرى بالمشاركة و الشفافية و المساءلة

حكم القانون :يتعين أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة وأن تطبق دون تحيز و ينطبق ذلك بوده خاص على القوانين الحامية لحقوق الإنسان

الشفافية :تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات وعلى ان تنفتح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها و أن تتاح المعلومات الكافية لتفهمها و مراقبتها

الاستجابة :يجب أن تسعى المؤسسات و العمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها

بناء التوفق :يعمل الحكم الصالح على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة

الحكومة المركزية أو المحلية وتمثيل كافة الأطراف المعنية بالخدمات المحلية داخل المجلس، المجتمع المدني، القطاع الخاص، متلقي الخدمة، المواطنين بشرط أن تكون الغالبية العظمى داخل المجلس منتخبون والباقون يعينون بموجب مسابقات تنافسية ولمدة محددة زمنيا ودوريا ولفترة واحدة أو فترتين، ولكي لا تتحول إلى وظائف بيروقراطية حكومية ثابتة جامدة يصيبها عيوب النظام الهرمي الوظيفي الحكومي[1].

هذا النظام الأكثر انتشارا في العالم، حيث تدار الشؤون المحلية عن طريق أجهزة متخصصة مختارة ديمقراطيا ،بواسطة الشعب المحلي الذي يختار ممثليه عن طريق الانتخاب، الذي ينسب إليه ما يتخذه ممثليه من قرارات، بإسمه ولحسابه في حدود الاختصاصات المرسومة في النظام القانوني، الذي يحدد وضع الجماعة والمفروض من النظام القانوني السائد للجماعة المركزية .

ودور الشعب يقتصر في اختيار الممثلين الشرعيين بالاقتراع العام، بطريقة دورية ومنتظمة وفقا للقواعد والإجراءات القانونية السارية النفاذ ولكن دوره الحقيق يتمثل في الرقابة السياسية على ممثليه وهذا ما نص عليه دستور الجزائر 1996[2].

ولكن هذا النظام التمثيلي يصطدم بعوائق وخاصة في الوظائف التي تتطلب كفاءة خاصة وهذا ما يفسح مكانه لنظام أخر اقل جمودا حيث يكتفي فيه الشعب باختيار أعضاء الأجهزة المحلية الرئيسية مجلس المداولة

...**المساواة** : تتاح لجميع النساء و الرجال الفرص لتحسين رفاههم و حمايته

الفعالية و الكفاءة : تنتج المؤسسات و العمليات نتائج تشبع الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد

و كذلك من قبل المؤسسات المعينة و تختلف طبيعة المسائلة حسب المؤسسة و حسب ما إذا كان القرار داخليا أو خارجيا عنها

الرؤية الإستراتيجية :يمتلك القادة و الجمهور منظور واسعا للحكم الصالح و التنمية الإنسانية و متطلباتها مع تفهم السياق التاريخي و الثقافي و الاجتماعي المركب لهذا المنظور .

و تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2000 الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي و الاجتماعي ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

1 –سامي الطوخي : اللامركزية المجتمعية ، مدخل التمكين و التنمية المحلية المستدامة ،Sa-toukhy@hotmail.com شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب.

2 –المادة 07 : السلطة التأسيسية ملك الشعب

يمارس الشعب سيداته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها

يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء و بواسطة ممثليه المنتخبين

لرئيس الجمهورية أن يلتجئ للشعب مباشرة

المادة 10 : الشعب حر في اختيار ممثليه

" لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور و قانون الانتخابات

والذي يعبر عن إرادة عامة وجهاز تنفيذي يتم تعيينهم بطريقة أو بأخرى بمعرفة الأجهزة المحلية أو بواسطة السلطة المركزية وفقا للقواعد المشكلة للوضع القانوني للجماعة المحلية وهذا بالتأكيد المتبنى بواسطة غالبية الدول الديمقراطية مثال: فرنسا و انجلترا والجزائر[1] وغيرها .

وفي الحقيقة رغم مزايا هذا النظام فإنه يستلزم وجود أجهزة متخصصة مكلفة بالدراسة المتعمقة للمشاكل الأكثر تعقيدا والمساهمة في إيجاد حلولا لها، تحت الرقابة السياسية للشعب المحلي الذي يتحمل ممثليه كامل المسؤولية عن الآثار المترتبة على ما يتخذونه من قرارات، ومع ذلك يمكن الإقرار بأن المواطن في هذا النظام يجد نفسه في إجازة من المواطنة (Bel au bois dormants) الذي لا يستيقظ إلا كل أربع سنوات أو 06 سنوات للإدلاء بصوته في الانتخابات، ولهذا يقال أن الشعب سيد إلا لحظة الاقتراع فقط، عند حمله ورقة التصويت ووضعها في الصندوق المعد لذلك ولذا اتجهت بعض الدول إلى إجراءات ديمقراطية المشاركة.

المطلب الثاني:

النـــموذج الأرســتقراطي أو لامركزية بيروقراطية[2] طبقية سلطوية.

تتقلد الأجهزة المحلية مهامها بمعرفة عدد قليل من أعضاء الجماعة المعنية إعتمادا على النشأة والثروة أو علامة أخرى تخول لهم تلك المزايا السياسية أو أن تحتكر الأقلية لنفسها حق مباشرة هذه السلطة بنفسها أو عن طريق غير مباشر إحتكار تسيير الشؤون المحلي.

---

1 –المادة 15 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011

تتوفر البلدية على :

هيئة مداولات : المجلس الشعبي البلدية

و الهيئة التنفيذية تتكون من رئيس البلدية و عدة نواب حسب عدد المنتخبين

2 –الإداري (البيروقراطي) L'administration le bureaucrate يقصد به الشخص الملم بمعلومات و معطيات و بحقائق غير متعمقة و غير مركزة في مجالات و ميادين و موضوعات عديدة و هو يتصف بالنظرة الشاملة في طبيعة عمله و مهامه و هو يقوم و يضطلع بدور قيادي فضلا عن كونه يقوم بعملية توجيه و تنسيق الجهود و هو الذي يحدد المبادئ و الأهداف قبل اتخاذ القرار

و في مجال اتخاذ القرارات كثيرا ما يأخذ الشخص الإداري بعين الاعتبار النواحي السياسية للمشاكل المطروحة و يتأثر أيضا بالقيم الاجتماعية و بما تفرضه عليه السياسة العامة حيث انه يربط بينها و بين الأهداف المرسومة و لا يعطي للحقائق العلمية عناية كبيرة لان هذه الأمور من مهام التقنوقراطي

وعليه فالإداري يضع الأهداف السياسية المتأثر بها موضع الأفضلية دون أن يولي أي اهتمام إلى الحقائق العلمية فهو و الحالة هذه عكس التقنوقراطي و لهذا يعرف الإداري بالبيروقراطي لكن بالمفهوم الايجابي

عتموت عمر ، **قاموس المصطلحات القانونية في تسيير الشؤون المحلية** مرجع سابق ، ص: 18.

وإنطلاقا من هذا المبدأ حسب الفقيه (Charles Eisemman) يعتبر أن مبدأ المساواة غائب والذي يعد الركيزة الأساسية للديموقراطية الى جانب الحرية فتفضيل بعض الأفراد على غيرهم مثل: إدارة المقاطعات بواسطة أعضاء (La Gentry) في بريطانيا العظمى حتى القرن العشرين حيث تكون هذه الهيئات مختارة من الحكومة المركزية إعتمادا على الثروة أو النشأة أو علامة أخرى وتكون في ذات الوقت مستقلة عنها خاضعة فقط للتشريع[1].

هذا النموذج يهمش أغلبية الشعب المحلي في قيادة شؤونه الخاصة يكون محلا للنقد لعدم المساواة بين المواطنين غارسا روح الخضوع والدنو عند الأغلبية والشعور بالتفوق والسمو عند الأقلية، مما يقوي من تقسيم الشعب وتجزئته تسوده البغضاء الضغائن و الأحقاد.

مما يؤدي الى تجزئة الجماعة المحلية الى فرق وعصبيات متناحرة فتنشأ عنها حلقة مفرغة بين السلطة والجماعة وهذه الحلقة هي في صميم الأزمة السياسية العامة حيث تتحول الشرعية على أساس الولاءات التقليدية والقمع والإكراه اكثر مما إقامتها على العقلانية القانونية.فينتج عنها تشتت الإنتماء المحلي ومسالة التجانس الثقافي وإنعدام التواصل وترسيخ الإحساس العميق بالإغتراب.

المطلب الثالث:

النموذج الديكتاتوري.

النظم الدكتاتورية قديمة ولا تزال بقاياها الى يومنا هذا تحت مسميات وتبريرات متباينة[2] خصائص هذا النموذج أن التعيين من السلطة المركزية سواء كان عن طريق المسابقات العامة التنافسية أو غير ذلك وهي محض السلطة التقديرية للحكومة المركزية باشتراط معايير موضوعية محددة وواضحة أو عكس ذلك، وتعيينهم لا يرتبط بفترة زمنية محددة أو غير ذلك وبشكل عام السلطة المركزية حرة في اختيارها لذا يمكن أن نتصور حالتين.

1-محمد احمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**، مرجع سابق، ص: 701.

2 - عبد الله سرير: **الإدارة المحلية ، النظرية والممارسة، تطبيق على ولاية البليدة**، 1974-1984، مرجع سابق، ص:45.

الفرع الأول:

لامركزية بيروقراطية فردية سلطوية.

ويقصد بها نقل السلطة المركزية إلى السلطة ممثلا في شخص الوالي، رئيس البلدية أو حتى الإدارة التنفيذية الخدمية المباشرة مدير مدرسة، مدير مستشفى[1] وتكون مكفولة من هيئات مركزية فهو الدولة والدولة هو وهذا ما يذكرنا بمقولة **لويس الرابع عشر**(l'état c'est moi) "أو بما قاله **منتسكيو** عن الملكية التي تهلك بفعل أميرها أو ملكها الذي يدعو الشعب إلى عاصمة والعاصمة إلى بلاط ملكه وبلاط ملكه إلى شخصه[2]... "الواقعة تكون صحيحة، المركزية للنظم الإستبدادية تكون ضرورة "و "خضوع الرعايا يكون بهذا الثمن"[3] ولن يوجد مواطنين ولكن مجرد رعايا محكومين عليهم بالسمع والطاعة، دون القدرة على إختيار ممثليهم وتتحول مجتمعاتهم المحلية إلى مجرد خانات يدب فيه صوت الطاغية وعمالة الذين ينفخون في أبواقهم خالعين عليه صفات القداسة والألوهية أو على الأقل الزعامة والإلهام وأقرب الأمثلة عن قيام الحاكم بتعيين عمالة في الجماعات المحلية دون شعبها، ويلتقي مع هذا الأسلوب المركزي في التسيير الأسلوب التيوقراطي، الذي يعتبر ان مصدر السلطة يرجع الى قوة غيبية تختار الحاكم بطريقة مباشرة او غير مباشرة[4].

«وَقَالَ فِرْعَونُ مَا أُرِيكُم الاَّ مَا أَرَى ومَا اَهدِيكُم الاَّ سَبِيلَ الرَّشَاد»[5].

«وَقَالَ فِرْعَون يَا أَيُّهَا المَلَأ ما عَلمتُ لَكُم من الَه غَيري»[6].

ولئن كانت النظرية قد انتهى زمانها فان مركزية السلطة لازالت تظهر تحت أسماء وتبريرات مختلفة لتعطي الصبغة الشرعية وتخفي من ورائها مركزية شديدة تعيق سير وحدات الإدارة المحلية او تقضي عليها تماما، وفي مثل هذه الظروف ينتشر الخوف من السلطة وانعدام المسؤولية على المستوى المحلي.

1- سامي الطوخي: **درجع سابق**، دون الصفحة.

2 -محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**،مرجع سابق ، ص: 702.

3-« Le fait est escact -la centralisation des régimes tyrannique est une nécessité ».
« L'obéissance des sujets est à ce prix »
.**M**ichel **D**ébré. La mort de l'état républicain ,Galimard Paris 1947, p42.

4 - عبد الله سرير: **الإدارة المحلية ، النظرية والممارسة، تطبيق على ولاية البليدة**، 1974-1984، مرجع سابق، ص:46.

5 - سورة غافر الآية: 29

6 - سورة القصص، الآية: 38.

وهذا ما كان محققا إبان النظام **النابليوني** المؤسس بمقتضى تشريع 28 **بليفواز** للسنة الثامنة (28 Pluvois an VIII) الذي عنى بإعطاء المديريات والدوائر والبلديات لمديرين معينين خاضعين رئاسيا للقنصل الأول وتبدو كإحدى الدواليب في الآلة المركزية ويسيطر على تسييرها أناس مفوضين من الأجهزة المركزية، غير مسؤولين أمام الشعب المحلي، ولا يعتمدون على إرادته الحرة في إختيارهم لمناصبهم، وغالبا ما يكون عمالا سياسيين خصوما للمنتخبين والوجهاء المحليين وما يميز هذا النظام أن نقل السلطة إلى شخص يحدد القانون عن طريق التعيين من السلطة المركزية وعملية التعيين لا تتم عن طريق مسابقات عامة تنافسية محلية، إنما هي بمحض السلطة التقديرية للحكومة المركزية دون إشتراط معايير موضوعية محددة وواضحة، ولا يرتبط بفترة زمنية محددة، ولا يعتمد على تنفيذ خطة إستراتيجية معينة ولا يشترط أن يكون التعيين لمرة واحدة أو أكثر كحد أقصى ولا يشترط التأهيل المسبق بدورات تأهيلية، قد يكون المرشح ليس له سابق عمل أو خبرة في المجتمع المحلي[1] ولا يشترط أن يقدم المرشح خطة زمنية للوحدة المحلية يعتمد فيه على المعلومات الواقعية المتاحة ويكون محلا للمسائلة عن البرنامج في حالة تعيينه.

الفرع الثاني:

لامركزية بيروقراطية مؤسسية.

وهي نقل السلطة من الحكومة ممثلة في الوزير أو مجلس على المستوى المركزي إلى مجالس على المستوى المحلي (المجلس البلدي) لجنة، مجلس مديرين، بشرط تشكيل هذه المجالس بالتعيين من سلطة حكومية مركزية أو سلطة محلية وقد تشمل هذه المجالس كافة الأطراف المعنية أو قد لا تشمل، والخاصية المميزة لهذه المجالس أن تشكيلها يتم بالتعيين وقد يستند هذا التعيين إلى معايير موضوعية محددة سلفا أو يترك لسلطة تقديرية بلا ضوابط للسلطة المختصة على المستوى المركزي أو المحلي و بالرغم من أنها تشكل اللامركزية البيروقراطية، إلا أنها أفضل من صورة اللامركزية البيروقراطية الفردية السلطوية[2].

وبدورنا نؤيد هذا الرأي وهو الأنسب ما عدا أن نضيف لا مركزية بيروقراطية مؤسسية صالحة وهنا نشير إلى سمات القيادات الإدارية فلقد إستعرض الفقه نظريتان هما النظرية الذاتية أو نظرية الخصال والنظرية الموقفية وإننا نرى إضافة نظرية أخرى يمكن أن تضاف إلى سمات القائد الإداري وهي النظرية الذاتية الموقفية التي تجمع ما بين

1-سامي الطوخي : **مرجع سابق**، دون الصفحة.

2 - نفس المرجع، دون الصفحة.

النظريتين السابقتين حيث أن الخصال الذاتية وحدها لا تخلق القائد وأن كانت تسمح بظهوره وإكتشافه فإن ذلك لن يعبر عن القائد إلا في مواقف معينة .

ولقد مر بنا عبر عصور التاريخ وفي صدر الإسلام عدد من القادة نجدهم قد جمعوا بين الخصال والمواقف فمثلا نجد **الإسكندر الأكبر وعمر بن الخطاب وخالد بن الوليد** وغيرهم كثيرون كانوا قادة ورؤساء بالفطرة دون أن تكون هناك مدارس أو إتجاهات فكرية معينة وقادوا بها الدولة من الداخل والخارج قادوا الدولة إداريا وقادوها سياسيا ونجحوا في تحقيق الأهداف، وسطر لهم التاريخ صفحات مضيئة في القيادة وكلما كان القائد الإداري ملم وعلى قدر كبير من التخصص كلما كان أفضل وأحسن.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تضمنه هذا الفصل يمكن القول أن الجماعات المحلية الإدارية كجماعة إنسانية تحيا وتعيش على جزء من الإقليم الوطني متمتعة في إطار التشريع بذاتية حقيقية إدارية وبمراقبة فطنة للغاية من قبل الدولة وتعتبر في آن واحد جماعة مركزية تجاه جماعاتها الجزئية التي أقل منها، وكجماعة لا مركزية بصفتها جماعة مقسمة داخليا داخل الدولة في نفس الوقت هي جزء من كل الإتحادات والمنظمات الدولية والتي تنتمي إلى كل الجماعات العالمية.

والمصطلحات اللغوية إدارة محلية، لامركزية، حكم محلي، حكم ذاتي، لا تعبر حقيقة عن ظاهرة الجماعات المحلية الإدارية والتنوع يعود إلى الإعتبارات التاريخية حيث كان ظهور الجماعات المحلية سبقت في الظهور قبل وجود الدولة الحديثة وبالمقابل التقسيمات المحلية المنشأة حديثا بمعرفة الدولة ليس لها ثقلا تاريخيا (Poids de l'histoire) حيث تستمد قوتها من تماسكها.

وهذا من خلال الشعور بالإنتماء الجماعي لهذه الخلية والعكس، إذا كان هذا التماسك الإجتماعي يكون ضعيفا أو غائبا كليا، ومما لا شك فيه أن المعطيات الجغرافية والإنسانية حيث أن كل جماعة لها خصوصياتها المحلية لذا فالمشرع لا يجب أن يجد حلولا موحدة لكل هذه الجماعات وهذا للحقائق الواقعية وتجدر الإشارة أن دور الجماعات المحلية متنوعا وفقا للدور الذي تحدده له مجتمعاتها وفق النظم الديمقراطية حيث تنجز مهامها الإدارية ومرافقها التي تجد التشجيع والتأييد من طرف السلطة المركزية وحسب قدرة الجماعة المحلية .

ومن المعوقات الإيديولوجية السياسة المركزية التي تؤثر بوجه حاسم على المحليات بتشخيص السلطة وخرق لحقوق الإنسان وبيروقراطية الحياة السياسية والإدارية للبلاد وتعدد حزبي مزيف وصوري ودور قيادي لحزب السلطة، حيث تؤدي لا محالة إلى تأميم المشاكل المحلية وتفريغ النظم المحلية من كل محتوى حقيقي .

لذا نجد في الدول الديمقراطية نماذج المحليات في تنوع وهذا لعدَّة عوامل منها عوامل سياسية كدور القوى النشطة (أحزاب سياسية، رأي عام، جماعات مصالح، وسائل إعلام) والتداخل المتبادل بين المركزية المحلية مما ينعكس سلبا أو إيجابا وكذا التنظيم الدستوري لكل دولة يلعب دور مفصلي في الروابط بين الجماعات المحلية والمركزية وطبيعة النصوص القانونية التي تحكم تنظيم الجماعات المحلية هل هي دستورية في الغالب وهذا ما يؤثر على إختصاصات الجماعات المحلية إذا تركت للمشرع فتنفرد السلطة المركزية بتحديد القواعد وفق مطلق حريتها وأهدافها وهل تمتلك الجماعات المحلية بعض الحرية في إختيار الوضع الأكثر مناسبة لوضعها أو لها المبادرة في تعديل أوضاعها الخاصة وهذا ما يعتمد على النظام القانوني السائد .

وبإلقاء نظرة سريعة على النماذج المختلفة في العالم لا شك أنه لا يوجد نموذج موحد للتنظيمات المحلية صالحا عالميا وهذا يتعلق بالملائمة السياسية لكل بلد كذا بالعوامل الثقافية والبيئية والتاريخية والإجتماعية والإقتصادية، أكثر منها تتعلق بالمبادئ المجردة و يمكن أن يأخذ التنظيم الإقليمي شكل هرمي أو غير هرمي أو تبدو أكثر تعقيدا أو أقل وفقا للبلاد .

إنَّ الحلول الموحدة ليس حلا في كل الأحوال والحلول المقررة بواسطة تقاليدها وطابعها وعقليتها وإتجاهاتها السياسية، لتختار بحرية كاملة قانونا صغيرا حسب وضعيتها الديموغرافية والجغرافية أو طبيعتها الريفية أو الحضرية .

الفصل الثاني

أصل وطرق توزيع إختصاصات الادارة المحلية.

المبحث الأول: الصفات الأساسية للإختصاصات المحلية.

المطلب الأول : إختصاصات خاضعة.

المطلب الثاني : إختصاصات عارضة.

المبحث الثاني : الطرق الفنية المختلفة لتوزيع الاختصاصات

المطلب الأول : توزيع الإختصاص بشكل عام.

المطلب الثاني : حصر الإختصاص "سرد التحديد للاختصاص"

المبحث الثالث : أصل الإختصاصات المحلية (معايير الاستقلالية المحلية)

المطلب الأول : معيار المهام التاريخية

المطلب الثاني : معيار الحقوق الخاصة

المطلب الثالث : معيار الاختصاص الحصري

المطلب الرابع : معيار المهام المحلية

المبحث الرابع: فاعلية الاختصاص ومصاعب الإصلاح

المطلب الاول : مجال الاختصاصات المحلية

المطلب الثاني :أزمة الاختصاصات المحلية

المطلب الثالث فاعلية الاختصاصات والوسائل المتاحة

المطلب الرابع مصاعب الاصلاح

الفصل الثاني:

أصل وطرق توزيع إختصاصات الجماعات المحلية.

تمهيد وتقسيم:

تقوم نظرية الإدارة المحلية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة التي تمارس عملها بإشراف الإدارة المركزية ورقابتها[1]، وأبرز المهام التي تطلع بها، هو الاهتمام بمصالح مواطنيها والعمل على معالجة قضاياهم، وتطوير مجتمعاتهم المحلية عبر مشاريع تنموية، كما هي تعزيز لمرتكزات الدولة بكامل قيمتها ومبادئها ومسؤولياتها، فهي مختلفة عن المهام الوطنية، ذات الأهداف التي تتعدى المستوى المحلي ورغم أن القانون هو الفيصل في تحديد ما هو محلي من الاختصاصات وما هو وطني، إلاَّ أنَّ هناك اعتبارات معينة، تؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد الاختصاصات كحاجة المرفق للأموال، أو الخبرة والكفاءة الفنية والإدارية، ومتطلبات حسن الإدارة، ومدى شمول الخدمات التي يقدمها فيما إن كانت تعم سكان الدولة أو تخص فئة منهم.

ولكي يتمَّ ذلك يجب البحث عن ما هو محلي ومما لا شك فيه أن هذه الاختصاصات تتطور في سياق التاريخ ومع فلسفة الدولة وبوظائفها مما يتلاءم وطبيعة الأشياء ومقتضيات الدولة الحديثة، وبناءًا عليه فهو اعتراف بالنوعية الموضوعية للشؤون المحلية التي تتأسس عليها فكرة الجماعة المحلية الإدارية لذا وجب فحص بعض النقاط لتوضيح وحصر الموضوع رغم إتساعه.

- ما هي الإختصاصات المحلية، المنوط بالإدارة المحلية و تكون من مسؤولياتها؟
- كيف توزع هذه الإختصاصات وهل يوجد نماذج أخرى لتوزيع الإختصاص؟
- هل هذه الإختصاصات المختلفة مكتسبة أم أصلية؟
- ما هي النظريات المختلفة في هذا الشأن؟

وعليه سنتناول هذا الفصل في أربعة مباحث، نتطرق في المبحث الأول، الصفات الأساسية للاختصاصات المحلية، وندرس في المبحث الثاني، الطرق الفنية المختلفة لتوزيع الاختصاصات، ونتناول في المبحث الثالث أصل الاختصاصات المحلية، ونشير في المبحث الرابع فاعلية الاختصاصات ومصاعب الإصلاح ثم نتبع ذلك بخلاصة مع بعض الملاحظات التي نراها مفيدة.

1 – أيمن عودة، المعاني، **الإدارة المحلية** ، مرجع سابق، ص: 125.

المبحث الأول:

الصفات الأساسية للإختصاصات المحلية.

ففي ضوء ما ذكرنا، تقوم نظرية الإدارة المحلية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، التي تمارس عملها بإشراف الإدارة المركزية ورقابتها[1]، والإختصاصات التي تتطلع بها الجماعات المحلية تنصب أساسا على نشاط إداري صرف، في إطارها الإقليمي، بواسطة ممثلين شرعيين يكون أهلا لإصدار أعمال إدارية لها أثار قانونية، تهم سكان منطقة معينة دون سواهم، فهي حتما مختلفة عن الإختصاصات الوطنية التي تتعدى المستوى المحلي، والقانون هو الفاصل ما بين ما هو محلي وما هو وطني ومما لا شك فيه فإن حدود إختصاصات المجالس المحلية تتفاوت من دولة إلى أخرى، حسب طبيعة النظام السياسي، ومن ثم الإداري فيها، إلا أن هناك بعض المبادئ العامة التي توضح طبيعة ذلك الجانب حين دراسة المجالس المحلية.

وأوَّل هذه المبادئ العامة، ضرورة أن تكون الإختصاصات الخاصة بالمجالس المحلية مميزة عن الإختصاصات الخاصة بالسلطة المركزية، مما يعني ضرورة أن تكون للمجالس المحلية قدر كافي من حرية ممارسة بعض الإختصاصات دون الرجوع إلى السلطة المركزية ،وأن درجة توافر هذا المبدأ هي التي تبين طبيعة نظام اللامركزية .

ولمثل هذا التوجه نلاحظ أنه كلما زاد هذا الحجم الذي تمارسه المجالس المحلية يعبر حتمًا على زيادة درجة الإستقلال المحلي ويشكل دعامة أصلية من دعامات اللامركزية الإدارية. كما أن طبيعة إختصاصات المجالس المحلية تظهر معيار آخر للتفرقة وأي كانت الأحوال فإن إختصاصات المجالس المحلية يجب أن يظهر فيها بوضوح سلطة تلك المجالس في رعاية الشؤون المحلية وتدعيم اللامركزية وعليه فإن هذه الاختصاصات المحلية الإدارية، تكون في الواقع متصفة بشكل ملحوظ بعدة صفات أساسية، نلحظها عند إستقراء مواد قانون الإدارة المحلية المتعلقة باختصاصاتها.

وبناءًا عليه سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين ضروريين ندرس في المطلب الأول، الإختصاصات الخاضعة ونبحث في المطلب الثاني kالإختصاصات العارضة، مع الإشارة في آخر المبحث إلى بعض الملاحظات .

1 --أيمن عودة المعاني. الإدارة المحلية .مرجع سابق .ص125.

المطلب الأول:

إختصاصات خاضعة.

مما لا شك فيه أن الجماعات المحلية ليس بمقدورها إلا أن تمارس إختصاصات محدَّدة في إطار الوظيفة الإدارية، التي تبدو كوظيفة ثانوية مشتقة، وخاضعة بتدخل مسبق من نشاط عام أكثر سموا[1]، الذي يحدد بصفة أصلية، النظام القانوني الذي يجب أن يكون.

فهذه الإختصاصات المحلية الإدارية تصطبغ بسمة الخضوع الذي يكون لصيقا بكل نشاط إداري ورغم أن سلطة البث والقول الفصل للجماعات المحلية، التي تكون لها الكلمة الأخيرة في مجال إختصاصاتها مرسومة بمعرفة النظام القانوني السائد، والدولة تمنح وسائلها وقوتها للجماعات المحلية من أجل تنفيذ قراراتها الحرة[2].

فتجد الجماعات المحلية يديها مغلولة بتوجيهات الدولة وهذا ما يتيح للدولة أن تخضعها بحزم لنظامها القانوني العام المفترض أنه أعلى منها ويضمها جميعا[3].

ولمثل هذا التوجه فهي لا تعبر بصدق عن طموحاتها فهي محددة بطريقة آمرة غاية ما في الأمر حصولها على تفويض من السلطة العامة الوحيدة للدولة وما على الجماعات المحلية تطبيقها في حدود القواعد القانونية المفروضة بواسطة النظام القانوني على اعتبار أن الصالح العام المحلي، لا يمكن أن ينفصل عن الصالح العام للدولة، وما الإختصاصات المنجزة بمعرفة الجماعات المحلية إلا إختصاصات مفوضة بمعرفة الدولة التي بمقدورها أن تزيد أو أن تقلل من إتساعها رغم أن الجماعات المحلية الإدارية الإدارية الحائز الأصلي للسلطة الغامة بزعم أنها حقوق مكتسبة وريثة أوضاع تاريخية، فالدولة لا تعترف بهذه المزاعم لتبرير فكرة الذاتية الإدارية المحلية، فالدولة متصورة كنظام قانوني يرتكز على مفهوم السلطة، فهي لا تتوقف عن التدخل في كل المجالات وتقرر ما تشاء وفقا لمقتضيات وإعتبارات الصالح العام .

1-محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**، مرجع سابق، ص: 901

2-Jean Marie pontier thèse **l'état et les collectivités locale, la répartition des compétences**, Aix Marseille L.G.D.J. Paris 1978, p 320.

3- Jean Marie pontier thèse **l'état et les collectivités locale, la répartition des compétences** I BID ,P306

ومن هذا المنطلق فإن النظرية التي بمقتضاه أن تلك الجماعات المحلية لها حقوق مقدسة مثل حقوق الأفرد غير قابلة للمساس بها لا تتناسب إطلاقا مع معطيات القانون الوضعي.

المطلب الثاني:

إختصاصات عارضة.

خلافا لما ذكر سابقا فقد تكون إختصاصات الإدارة المحلية الإدارية مؤقتة وعارضة، غير ثابتة وقابلة للإلغاء والزوال[1]، طالما الدولة لها كامل السلطة على إلغائها أوتغييرها إذا ما إقتضت الضرورة، ومع ذلك لا يجب إغفاء أن هناك إمكانية قانونية تكفل لها إحترام إختصاصاتها طالما أنها باقية[2] ولها حق مهاجمة قرارات السلطة العليا المركزية ،إذا تعدت على إختصاصاتها الخاصة، ما دامت سارية المفعول، فالدولة لها حق التعديل ليس لأنه حقا مكتسبا بل لكي تمارس بمقتضاه هذا الإختصاص الذي يمكن أن يعود أساسا إلى الدولة ذاتها.

مما لاشك فيه أن هذه الإختصاصات ذات طبيعة غير ثابتة فهي تكون محلية حينا، ووطنية حين آخر، والعكس ما هو وطني يمكن أن يكون إختصاصا محلي غير أنه لا يمكن إنكار أن هناك إختصاصات محلية صرفة بطبيعتها، لا يجوز التصرف فيها و تحويلها أو التنازل عنها وهي غير محددة ماديا .

فكلما شعرت الجماعات المحلية بكونها مراكز للحياة الذاتية أنها مهددة ، فهذا يعني لا وجود لاختصاصات خاصة فجماعة محلية إدارية تمارس إختصاصا منذ سنوات طويلة وقد يكون منذ قرون مضت، يصبح من الصعوبة أن نجردها منه على الأقل رويدا رويدا و أيا كانت هذه الإختصاصات يجب الإعتراف بأن الدولة تبقى دائما سيدة اللعبة التي يمكنها أن تحدد بطريقة سيادية مدى إتّساع الإختصاصات المحلية .

فالجماعات المحلية لا تملك أي حق إتجاه الدولة بالإحتفاظ بأي من هذه الإختصاصات مستقبلا والتي سبق منحها لها بمعرفتها و رغم ذلك توجد بعض الضمانات التي تكفل للإختصاصات المحلية بعض الثبات، والتي تظهر على شكل نص دستوري الذي ينبغي على المشرع إحترامه إذا كانت واضحة المعالم غير أنه في العموم نجد هذه النصوص عبارة عن مبادئ عامة تحمل نصوصا غامضة لا تتضمن إيضاحات دقيقة، وهذا ما يفسر لماذا يختص

1-محمد أحمد إسماعيل : **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** ، مرجع سابق ، ص:903.

2-Jean Rivero **Fédéralism et décentralisation dans Les structure de l'état moderne** école nationales d'administration , centre des Hautes études administratives paris, France 1949 , p54.

المشرع مهمة تحديد الإختصاصات المحلية وأحيانا الدستور يكتفي بإصدار قواعد أساسية، ويترك للجهاز التنفيذي مهمة التدخل عن طريق اللوائح، للإشارة يمكن ذكر عدة عوامل تساهم في ضمان الإختصاصات المحلية، وجعلها أكثر ثباتا فالجماعات المحلية تقوم بالتدخل لدى الأجهزة المركزية للدفاع عن ذاتيتها ، وتقوية وضعها، ولبلوغ هذه الغايات فهي تلجأ لعدة طرق منها الإحتجاج الذي يمكن أن يأخذ شكل خطاب مرسل للمسئول المركزي، وإما خطاب مفتوح منشور في الصحف المحلية أو الوطنية، التظاهر، الإضراب ،التهديد بالاستقالة الجماعية أو الاتجاه نحو الإتحادات المشكلة بواسطة المنتخبين المحليين ضد الطغيان المحتمل من جانب السلطة المركزية، من أجل الحصول على بعض المزايا لصالح الجماعة المحلية عن طريق الأخطار والاستشارة ، أو إقحام المجتمع المحلي عن طريق المنظمات المحلية القانونية جمعيات مقاولين نقابات .

ولمثل هذا التوجه قد يحدث إندماج المنتخبين المحليين والوطنيين في مطالب مشتركة تصبح بمثابة أداة ضغط قوية على الأجهزة المركزية وأحيانا عن طريق مشاركة ممثلي الجماعات المحلية في تشكيل أحد الأجهزة المكونة للبرلمان الوطني لرفع انشغالاتها والتصدي من أجل إجهاض كل محاولة تضع في الخطر وجودها القانوني أو تهدد جديا الإختصاصات المحلية .

ولعل تعدد الوكالات الإنتخابية الوطنية والمحلية من شأنه تقوية حضور المنتخبين داخل الجهاز التشريعي حيث يكون الحق للمنتخبين المحليين المشاركة في الجهاز التشريعي لطرح إنشغالاتهم وتقديم مقترحاتهم وهذا ما هو حاصل في بعض الدول كفرنسا مثلا دون أن يفقد عضويته في المجالس المحلية[1] .

ومن خلال هذا التحليل الموجز للصفات الأساسية للإختصاصات أنها تتميز بإختصاصات خاضعة وأخرى عارضة إلا أنه لا يمكن إنكار أن هناك بعض الخطوط لا يجب أن تتجاوزها السلطة المركزية إلا بحذر الخصوصية المحلية التي يجب أن تضعها في الحسابات فأي تأثير يطرأ عليها ينعكس برد فعل غير متوقع، ويعود سلبا على التنمية المحلية وعلى مردود المرافق المحلية .التي يعتبرها المواطن مقياس أداء الحكومة والجماعات المحلية، فهذه الاخيرة كما ذكرنا سابقا أنها سلطة عامة مندمجة مع سلطة خاصة تشبه سلطة الأب على العائلة، ومهما قلنا فإن الإرادة والسلطة الوحيدة التي تملك كل الصلاحيات هي الدولة ممثلة في سلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية.

1 – محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** ،مرجع سابق، ص: 908.

المبحث الثاني:

الطرق الفنية المختلفة لتوزيع الإختصاصات.

لعل الإلتباس قد يثور خلال توزيع الإختصاصات، بين ما تضطلع به الدولة وما تكفله الجماعة المحلية، ومما لا شك فإن تحديد نوع وحجم الشؤون المحلية، التي هي كثيرة وفي تزايد مستمر مادام هناك تغير إجتماعي وحضاري وسياسي يطبع كيان الدولة ، فالحجم الهائل للشؤون المحلية والملقى على عاتقها مهمة إنجازها، يستدعي البحث عن طريقة توزيع الإختصاصات طالما الإدارة المحلية جزء من جهاز الدولة الإداري، و هي تمارس أعمالا تقرر إعتبارها مصالح و حاجات تهم سكان منطقة محلية معينة دون سواهم .

وبناء عليه فكل المصالح والحاجات الغير معنية بها هي من إختصاص الدولة و تعتبر من المهام الوطنية ورغم أن القانون هو الفاصل حول ما هو محلي ووطني من الإختصاصات، إلا أن هناك إعتبارات تؤخذ بعين الإعتبار كحاجة المرفق للمال، أو الخبرة والكفاءة الفنية والإدارية، ومتطلبات حسن الإدارة ومدى شمول الخدمات التي يقدمها فيما إن كانت تعمُّ سكان الدولة أم تخص فئة منهم[1].

وفي هذا الإطار يشير البعض إلى مسألة توزيع الإختصاصات المحلية ذاتها، بين المجلس المحلي المنتخب كهيأة تتولى رسم السياسة العامة والإشراف والمراقبة وبين الجهاز الإداري التنفيذي كهيأة تنفيذية للوحدة المحلية وتجدر الإشارة فإن رئيس المجلس المحلي نفسه قد يرأس الجهاز الإداري التنفيذي، وقد يتولى هذا المنصب الحاكم الإداري أو مدير معين من قبل السلطة المركزية[2].

بعض الدول ترى أن تكون كافة الشؤون المحلية من إختصاص المجالس المحلية المنتخبة وهذا ما تأخذ به بريطانيا والجزائر[3]في حين ترى دول أخرى مثل فرنسا أن يقتصر دور المجلس المحلي على المداولة والتقرير، وأن تتولى الجهة الإدارية التنفيذية مهمة التنفيذ.

---

1 -أيمن عودة المعاني: **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص:125.

2 -محمد على الخلايلة: **الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر ، دراسة تحليلية** ، مرجع سابق ، ص:99.

3 - المادة 80 من قانون البلدية 10/11

(يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي و يطلعه على ذلك).

فهناك من الفقهاء من يقسم الإختصاصات المحلية إلى إختصاص أصيل وإشرافي وإستشاري[1] فالإختصاص الأصيل تعود فيه مهمة الإقرار والمتابعة والتنفيذ للجماعات المحلية أما الإختصاص الإشرافي فتصبح الجماعات المحلية مهمتها الإشراف والرقابة، والإختصاص الإستشاري هو إعطاء سلطة إستشارية في كل ما يتعلق بشؤون المحليات.

وبناءا عليه وحسب النظم القانونية الوضعية الحالية توجد طريقتان هما: الأولى طريقة السرد التحديدي للإختصاص، وبمقتضاها الجماعات المحلية تؤدي فقط المهام التي تخولها لها الدولة، وتحدد بطريقة مرنة وأحيانا جامدة .

أمَّا الثانية فإنها تتعلق بالبند العام للإختصاص، و التي بمقتضاها تكون الجماعات المحلية أهلا لأن تدير كل الشؤون التي تهم الصالح العام المحلي، والتي لم يخولها المشرع صراحة للدولة[2] وهناك من يضيف طريقة ثالثة وهو الجمع بين الأسلوبين، ونحن نرى أنه لا لزوم لها لأن كل طريقة لها إستثناءات، فالبند العام للاختصاص ليس معناه لا حدود لها اي لا متناهية فالدولة من منطلق السيادة هي التي تضع هذه الحدود.

ولعل الإلتباس قد يثار في أن الطريقتين متناقضتان ومختلفتان تماما رغم أن هدفهما واحد، ولما كانت اللامركزية تعني توزيع الوظائف بين الأجهزة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية فإن كل الإختصاصات ذات الطابع الوطني تعهد بالإدارة المركزية، والإختصاصات ذات الطابع المحلي تناط بالإدارة المحلية، ورغم بساطتها إلا أنها في غاية الغموض لعدم وجود فاصل بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية.

وبمقتضاها يجب دارستها وتقييمهما فنتناول في المبحث مطلبين، ندرس في المطلب الأول، توزيع الإختصاص بشكل عام، مع رصد نموذج مطبق مع تحليل لمزاياه وعيوبه، ونبحث في المطلب الثاني، حصر الإختصاص مع رصد نموذج مطبق، مع تحليل لمزاياه وعيوبه مع الإشارة في آخر المبحث خلاصة تقييمية.

1 –محمد محمد عبد الوهاب: **البيروقراطية في الإدارة المحلية**، ط1 ،الإسكندرية مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2004، ص: 271.

2- La reforme de l'administration local , une analyse de l'expérience de divers pays , notions unies , New York 1975 , P 62-63.

المطلب الأول:

توزيع الإختصاص بشكل عام.

حسب هذا المبدأ تعتبر جميع الشؤون المحلية من إختصاص الهيئات المحلية، عدا ما أستثني منها بنص خاص وتكون من صلاحية السلطة المركزية وفقا لهذه الطريقة الأكثر إنتشارا في أوروبا[1]، ودول أخرى مثل مصر والمغرب ولبنان وتونس وتكون الشؤون المحلية غير مسرودة مبدئيا على وجه التحديد، وغير محددة أي لا تكون مطلقة ولا حصرية وبمعنى اخر توزيع الاختصاصات والمهام بصورة عامة بحيث يعطي المشرع القانوني السلطات المحلية صلاحيات البت في كل ما يهم الهيئات المحلية ويسهل عليها القيام بإدارة المصالح المحلية بشكل عام في ظل اشراف ورقابة السلطة المركزية، حيث يعطي القانون السلطات المحلية الولاية العامة في شؤون وحدتها المحلية الا ما استثني بنص خاص ليوكل امره الى السلطة المركزية[2] .

فالجماعات المحلية لديها إستعداد للإنشغال بكل مشكلة محلية تحت إحترام التشريعات السارية النفاذ، وإحترام الحريات العامة، ومصالح الأفراد الخصوصية، وهذا ما يفسر خضوع وإشراف الدولة على الجماعات المحلية من أجل أن لا تتجاوز نطاق إختصاصاتها إلا أنه أحيانا لا يحقق المرونة المطلوبة ولا يعطي الهيئات المحلية الفرصة الكافية للمبادأة والإبتكار، مما يشكل قيدا إضافيا .يضاف على عاتق الهيئات المحلية.

وقد أشار (A. De l'aubader) بهذا الخصوص أن العنصر الجوهري لمعنى لامركزية يكمن في الطابع غير التحديدي للسرد التشريعي لإختصاصات الأجهزة المحلية .وبالمثل بالنسبة (F.P.Benoît) أنَّ حرية اللامركزية يتطلب ألا نتمسك بقوائم محددة[3].

وبناءًا عليه تكون شرطا أساسيا للذاتية المحلية، وهذا ما يترجم النظرية القديمة للسلطة البلدية والتي بمقتضاها جوهر اللامركزية يكمن في السلطة المعترف بها للجماعات في وجه الدولة بل وضدها أيضا هذه المزايا ولو أنها حقيقية على المستوى النظري إلا أنها تخفي بعض العوارض .

1 -André de laubadiere Trait De Droit Administratif .T.I.L.G.D.J. Paris tome I , Paris 1973,ET Avec La Participation Jean – Cland Venezia Et Yves Gaudement Tome, I 9ed Paris, France ,1984, p115

2 – مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، 2015، الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص:48.

3–محمد احمد إسماعيل : **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**، مرجع سابق ، ص: 918.

إنَّ البند العام للإختصاص لا يمكن أن يعتبر بمثابة حرية الحركة للجماعات المحلية التي قانونا لا يعترف بذاتها إلا على سلطة قليلة جدا، هكذا يبدو أن المرونة المفرطة لنظام البند العام للإختصاص المحلي تنشئ بالضرورة فراغا قانونيا، ليونته تكون مصدرا لكثير من اللبس والحيرة والإرتباك .

وهذا ما سنتناوله في فرعين نبحث في الفرع الأول، مزايا وعيوب هذا الأسلوب ونتعرض في الفرع الثاني أحد النماذج المطبقة للإختصاص بشكل عام .

الفرع الأول:

مزايا و عيوب توزيع الاختصاص بشكل عام.

وعلى ضوء ما درسنا يتضح لنا بعض المزايا التي لا يمكن إنكارها فالهيئات المحلية أكثر تشجيعا وقدرة على الإبداع والإبتكار في شتى المجالات ومن ثم تعميم التجارب الناجحة على الهيئات الاخرى، وتكون مؤهلة للوفاء بكل الشؤون ذات المصلحة العامة المحلية حيث يعطي للهيئات المحلية عنصر المرونة الذي يسمح لها بأن تعمل أكثر أو أقل ضمن حدودها الممكنة، ويمكنها الاستجابة للمتغيرات الجديدة وحسب العادات المحلية دون الحاجة إلى تعديل النصوص مما يخفف العبء عن كاهل الهيئات التشريعية التي تسن القوانين، حيث تشهد الهيئات المحلية رغبة و قدرة على توسيع اختصاصاتها المحلية الممنوحة لها باستمرار دون الحاجة إلى صدور قوانين جديدة مما ترفع الروح المعنوية وزيادة الثقة بالنفس لدى السكان في المحليات ومن ثم، مما قد يرفع سقف المشاركة الشعبية وتعميق الديمقراطية[1].

ويمكن الاشارة ان الشؤون المحلية غير محددة وغير قابلة للتحديد ولا تتشكل مسبقا ولكنها تتحقق لاحقا، فهي ليست لانهائية ولا محددة، باختصار تتدخل الجماعات المحلية في كل مشكلة لها علاقة بالشؤون المحلية بشرط احترام التشريعات السارية المفعول خاصة التي تحدد تدخل مجالات الدولة وباحترام الحريات العامة، ومصالح الافراد الخاصة.

وخلافا لذلك لا يمكن أن تتغاضى على بعض العيوب فعدم تحديد الإختصاصات بشكل دقيق ينجم عنه نوع من الحساسية والاحتكاك بين الإدارة المركزية والمحلية، فضلا عن خضوع قرارات المجالس المحلية مما يجعل الهيئات المحلية تتصرف وكأنها حكومات مستقلة بذاتها عن السلطة المركزية، كما تساهم في نشر ظاهرة تنازع الاختصاص

1 – مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015، مرجع سابق، ص:48.

مما يستوجب بالضرورة رقابة واتصال بصورة مستمرة[1]،للطعن القضائي، فإنها تخضع لرقابة إدارية شديدة تمارسها السلطة المركزية، وتشمل هذه الرقابة أعضاء المجالس المحلية منفردين ومجتمعين كما تشمل أعمالها .

فالبند العام للاختصاص لا يمكن أن يعد بمثابة حرية لحركة الجماعات المحلية ، ولا يكون مطلقا بل محددا ومسبقا بإذن مبدئي(Autorisation préalable) أو يبدو كما يسمى الصكوك الخاصة (Privat bills) في الجماعات المحلية الانجليزية لعدم قدرة الهيئات المحلية بالنهوض ببعض إختصاصاتها لضعف إمكاناتها المادية والبشرية[2]، وعدم تحديد الاختصاص بشكل عام ينشأ عنه عدم تحديد المسؤولية .اضافة الى أن كل جماعة محلية تختار مجالها للتطور والنمو ممَّا يتعارض مع مبدأ المساواة الوطنية التي تهدف من خلالها التوازن بين الأقاليم، وهذا ما يفسر لماذا الدولة تتدخل في تحديد بعض الاختصاصات .

الفرع الثاني:

نموذج الإختصاص بشكل عـام.

إختصاصات المجالس المحلية في فرنسا:

نعتبره هو النموذج لعدَّة إعتبارات تاريخية وحضارية وفنيَّة فتاريخها السياسي حافل بالثورات من اجل الديمقراطية، ونظامها رئاسي- برلماني حدده دستور 1958 والمعدل عام 1962، ويعد الشعب الفرنسي من الشعوب الطبيعية المنادية بالحرية والديمقراطية وحقوق الانسان الأساسية، وكانت مقسمة الى أقاليم ذات خصائص ثقافية متمايزة، ولذى تاصلت روح الإقليمية في ضمير الشعب، ونمت النزعة الاستقلالية وانعكست في التنظيمات الإدارية، فقد كانت اهم خصائصها دعم السلطة المركزية على حساب الوحدات اللامركزية، وعلى الرغم من ذلك كانت تخفف بعض الشيء، وتبعًا لذلك فإن تحديد إختصاصات المجالس المحلية في فرنسا وفقا لقاعدة عامة وليس حصرا كما هو الحال في بريطانيا، فهي مسؤولة عن إدارة كافة الشؤون المحلية وما عدا ذلك يترك للسلطات المركزية، ويتكون النظام المحلي في فرنسا من ثلاث مستويات هي: البلديات، المحافضات، الأقاليم، وكلها تتمتع بشخصية اعتبارية[3].

1 - نفس المرجع السابق، ص: 48.

2 -أيمن عودة المعاني ،**الادارة المحلية** مرجع سابق ، ص 126.

3 - محمد منلا محمد: **تجربة الإدارة المحلية في سوريا ، الواقع و الأفاق**، مرجع سابق، ص:58.

يقول(A. De Laubadaire):

" L'élément essentiel de décentralisation résidait dans le caractère non limitatif des énumérations légales d'attributions des assemblées locales selon la législation française".

مجلس الإقليم:

حيث يتولى إجراء المناقشات والمداولات، حول المسائل التي تهم الإقليم مباشرة ، وتتركَّز أساسا حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعلمية، وله أن يقدم التوصية الخاصة بتقديم المساعدات المالية من الحكومة المركزية لأغراض الاستثمارات الرأسمالية في الإقليم، ويساهم في تنفيذ مشروعات التنمية في دائرة الإقليم، ويمكن أن تنفذ في أكثر من إقليم على إنشاء مؤسسات عامة مشتركة تعود بالنفع العام على سكان هذه الأقاليم ويختص هذا المجلس بالبحث والدراسة لمسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الصحة والثقافية والعلمية للإقليم ويتخذ القرارات اللازمة فيها ويعمل على تحسين الخدمات المتعلقة بهذه المسائل،كما يشارك في وضع خطة الإقليم ويساهم ويشرف على تنفيذها كما أن له سلطة اتخاذ القرارات في مجال الاستثمارات المالية و بشكل عام نلاحظ أن السلطات المحلية تمنح اختصاصاتها على نحو مجمل وأن قدر الاختصاصات الذي يمنح للسلطة المحلية يتوقف على درجتها في النظام من دون أي إعتبار آخر.

المجلس العام للمحافظة:

فيتولَّى سير العمل في المحافظة والهيئات المحلية الواقعة في نطاقها وتحديد اختصاص كل منها، وإنشاء هيئات عامة مشتركة مع البلديات لتقديم المشورة في مجال الأعمال الفنية والمالية والقانونية، ووضع اللوائح الداخلية في حدود القواعد العامة التي يحددها القانون لاختصاصات المجلس، والتصويت على الميزانية التخطيطية للمحافظة والعمل على تنفيذها، وكذا إنشاء وإدارة المرافق المحلية التي تعود بالنفع العام على المجتمع المحلي، والإشراف على أملاك الدولة داخل النطاق المحلي للمحافظة[1].

ويجدر الإشارة أن هذه الاختصاصات نوعان إلزامية وعامة فالمسائل التي نص المشرع عليها بموجب القانون كالرقابة والإشراف على شتى المرافق والخدمات التي تنهض بمستوى المحافظة مثل الطرق والتعليم والزراعة والشؤون الاجتماعية وإدارة الأملاك وعلى بعض الأنشطة البلدية الواقعة ضمن نطاق المحافظة مثل: تحديد رسوم

1 – محمد علي الخلايلة: **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر**، مرجع سابق، ص:103.

المستشفيات وتقديم الإعانات للمحتاجين وتحديد نسب اشتراك البلديات في المشاريع المشتركة، تقديم إعانات مالية للبلديات المحدودة الموارد الواقعة في نطاق المحافظة، فض الخلافات بين البلديات المختلفة وتوفير الأبنية اللازمة والمكاتب لإدارة المحافظة ومأموريات التعليم وإدارة بعض الخدمات التي تقدمها الحكومة في نطاق المحافظة مثل الخدمات الصحية والاجتماعية، حفظ الأمن، مراقبة وتشغيل العمال الأجانب، التخطيط العمراني، إدارة الموانئ والمطارات، توريد الكهرباء مراقبة الأسعار وقمع الغش التجاري والصناعي وإبداء الرأي للسلطة المركزية فيما يخص التعديلات الجغرافية في حدود المحافظة أو البلديات أو في احتياجات المحافظة إلى الخدمات وعند وقوع حوادث إستثنائية تحول دون إجتماع الجمعية الوطنية (البرلمان) تجتمع مجالس المحافظات بحكم القانون وبصفة عاجلة ومؤقتة ومن دون دعوة خاصة لإتخاذ ما يلزم من إجراءات لضبط الأمن والنظام العام.

وتتمتع مجالس المحافظات بإختصاص عام بالنسبة للمسائل التي تتصل بالمصالح المحلية وذلك تحت رقابة مجلس الدولة الفرنسي ووزارة الداخلية بإعتبارها سلطة الرقابة الإدارية ،ومن أمثلة هذه الاختصاصات التي تمارسها بعض مجالس المحافظات النقل العام، الحمامات العمومية، الأسواق المحلية، الصيدليات، الإطفاء، الإسعاف العام، دفن الموتى، ويدخل على هذا الاختصاص العام قيدان هما عدم تناول المواضيع التي ترتبط بالمرافق الوطنية أي التي تدخل في اختصاص الدولة والمسائل ذات الصبغة التجارية والصناعية وذلك بهدف عدم الاعتداء على حرية التجارة والصناعية، وقد تعرض مجلس الدولة إلى الكثير من التدابير التي اتخذتها مجالس المحافظات والتي عدها مزاحمة لأصحاب المهن الحرة، غير انه اقر تدخل هذه المجالس في مجالات الاحتكار والمحافظة على النظام العام والظروف الاستثنائية ودواعي المصلحة العامة وفي ضوء ما ذكرنا يمكن القول أن المشرع الفرنسي منح اختصاصات واسعة لمجلس المحافظة وفق ما نصت عليه المادة 46 من قانون الإدارة العامة رقم 213 لعام 1982.

المجلس البلدي: يحتل المرتبة الثالثة في التنظيم اللامركزي ويعتبر القاعدة الهرمية حيث تمارس إدارة أكبر قدر ممكن من المرافق والخدمات العامة ذات صفة محلية، وذلك وفقا لنص المادة 61 من قانون الإدارة المحلية رقم 213 لعام 1982[1] ومن الاختصاصات التي تمارسها المجالس البلدية في فرنسا (إثبات الولادات، الأحوال الشخصية، الإفادات الطبية، الخدمة العسكرية، إصدار تراخيص الدفن، عمليات دفن الموتى، إدارة المقابر، أعمال الجزارة، المطاعم الشعبية، بناء المساكن لذوي الدخل المحدود، بناء وإدارة الحمامات العمومية، النقل العام، الطرق

1 – رياض منلا محمد: **تجربة الإدارة المحلية في سوريا ، الواقع و الأفاق ، دراسة مقارنة مع بعض البلدان الاوربية، مرجع سابق،** ص:72.

والأرصفة، الكهرباء، المياه والمجاري، إدارة المرور، الحدائق العامة، إدارة خدمات مشتركة لها صفة تجارية أو صناعية، الأملاك العامة، شؤون البنك، الآثار والمتاحف، عقد القروض ...)، ومن المرافق العامة التي تلتزم القيام بها جبرا المرافق الصحية مثل: الإشراف على المستشفيات، إنشاء المدارس، التمريض، مكافحة الأمراض وإنشاء المكاتب والمتاحف والمسارح ودور السينما ومرافق الطرق العامة والإشراف عليه والخدمات الاجتماعية (رعاية المدارس الابتدائية، الثانوية ، الفنية).

فالاختصاصات الإجبارية يتحتم على المحليات القيام بها ،في حين أن الاختصاصات الاختيارية تمارسها وفقا لظروفها وإمكانياتها، ولكن من دون إلزام عليها، وبشكل عام فالسلطات البلديات متساوية لا فرق في ذلك بين أصغر بلدية وأكبرها ويحتل المرتبة الثالثة في التنظيم اللامركزي المحلي بعد الإقليم والمحافظة ويمثل القاعدة لهذا التنظيم فيختص بإدارة وتنظيم الشؤون المحلية كوضع لوائح داخلية والتصويت على الميزانية وتقدير الرسوم والضرائب المحلية وعقد القروض وتحديد أولوية الخدمات ونشير هنا أن المجالس المحلية الفرنسية سلطتها تقريرية فقط ، بمعنى أن عملها يقتصر على تقرير السياسة العامة وإعتماد الموازنة السنوية، وأمَّا التنفيذ فيتولاه الرئيس التنفيذي بمساعدة الجهاز الإداري في المجلس وتبدو هذه الظاهرة واضحة في مجالس الأقاليم والمحافظات حيث يكون لمفوضي الحكومة دور ايجابي هام في كل الشؤون وكذا بالنسبة للبلدية حيث تنفصل مهمة التنفيذ عن المجلس بوصفها منتخبة ويتولاها رئيس البلدية، وهو الأسلوب نفسه الذي اتَّبعه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية وفي تحديده لصلاحيات البلدية حيث لم يضع قانون البلدية 11-10 المواد من77 إلى 84 إلا إطارا عاما لذلك ويتضح أن المشرع الجزائري اختار أسلوب الاختصاص العام عند توزيع الاختصاص بين الدولة والهيئات المحلية .

ومن المميزات التي تتميز بها وحدات الإدارة المحلية الفرنسية عمومية اختصاص هذه الوحدات، وفتح المجال امام المبادرة المحلية لتنمية الوضع الاجتماعي والاقتصادي، على شرط ان لا يتعارض ذلك مع الحرية الفردية في مجال التجارة والصناعة، وبالفعل قد عرضت مسالة على مجلس الشورى بهدف الطعن في قرار بلدي يتعلف بمنافسة البلدية للقضاء الخاص فقرر المجلس في قرار له شهير بدعوى (CASANOVA)، بان: "المجالس البلدية لا تستطيع ان تنشئ مرافق عامة تنافس أصحاب المهن التجارية او الصناعية او الحرف الحرة الا في حالة الظروف الاستثنائية"[1]

1 - خالد قباني: **اللامركزية ومسالة تطبيقها في لبنان**، ط1، منشورات عويدات وبحر المتوسط، 1981.

المطلب الثاني:

حصر الاختصاص (سرد تحديد الإختصاص).

يقوم على أساس ان يحدد المشرع القانوني الاختصاصات والمهام الممنوحة للسلطات المحلية على سبيل الحصر، وفي ظل هذا الأسلوب يعد مصلحة محلية كل ما ورد في قوانين الإدارة المحلية، وتعتبر المصالح الغير مذكورة صراحة بالقانون مصالح وظيفية، لا يمكن للسلطات المحلية القيام بها[1].

في هذا الأسلوب تحصر إختصاصات الهيئات المحلية، ولا يمكن لها ممارسة أي إختصاصات لم تخول لها بحكم القانون وفي هذا المضمون لا توجد إختصاصات محلية إلا بمقتضى إذن تشريعي صريح وكل قرار متخذ بواسطة هذه الأخيرة خارج إطار إختصاصاتها المحددة بدقة بواسطة النصوص التشريعية يعتبر باطلا قانونا تأكيد لقاعدة(beyond the power ultra vires)[2] ،المطبقة في إنجلترا وهذا يعني تجاوز السلطة ولذا فإن زيادة إختصاص الهيئات المحلية يتطلب صدور نص تشريعي جديد اذا رغبت الجماعات المحلية في المزيد من الاختصاصات ان تلجأ الى الطرق المقررة قانونا وعلى هذا فإنه يأخذ في الحسبان الخصوصية المحلية فلذا فهذا النظام يتميز بالمرونة وملائمته للظروف المحلية التي تختلف من سلطة محلية لأخرى، ويأخذ بهذا الأسلوب في العديد من الدول منها الأردن والعراق وسوريا وقطر والكويت والبحرين والسعودية والمملكة المتحدة .

الفرع الأول:

مزايا و عيوب هذا الأسلوب.

ففي ضوء ما ذكرنا يتضح لنا بعض المزايا التي لا يمكن الشكوك فيها، فتوفر الوضوح والدقة في ممارسة المهام والاختصاصات المركزية المحلية بما يجنب الاختلاف والتعارض بينهما، ويسهل عملية الرقابة بما يدعم استقلالية هذه الهيئات المحلية نظرا لان صلاحياتها محددة يمكن الدفاع عنها بصورة قانونية، ومما يساهم في رفع مستوى كفاءة تقديم الخدمات[3]، فإذا كانت إختصاصات الهيئات المحلية ضمن إمكانات ومقدرة هذه الأخيرة من الناحية المادية والبشرية مما ينعكس إيجابا على الخدمات والمشاريع المحلية، زيادة على ذلك التقليل من التنازع بين السلطة المركزية والهيئات المحلية حول إختصاصات كل منها فلا تتدخل السلطة المركزية في أعمال المجالس المحلية ولا تستطيع

1 – مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015، مرجع سابق، ص:48.

2- **La reforme de l'administration local , une analyses de l'expérience de divers pays** , notions unies , op cit New York 1975 , P 62.

3–مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015، مرجع سابق، ص:48

إلغاء قراراتها إداريا بل يتعين عليها، كأي فرد عادي اللجوء إلى القضاء الذي يتمتع وحده بسلطة واسعة في إلغاء القرارات غير الشرعية وحتى التفتيش لا يمس بالاستقلالية بل على العكس تدفع المجموعات المحلية إلى العمل طالما الدقة والوضوح من خلال تحديد الإختصاص فضلا عن ذلك إعطاء المواطنين المقدرة على معرفة عاتق من ستلقى مهمة تنفيذ بعض المهام وهذا ما يساهم في تفتح الحرية المحلية ، وتقوية التشغيل الديمقراطي للنظم المحلية مما يشجع الدولة إمكانية أن تخول لجماعة معينة اختصاصات لا تستفيد بها الجماعات الأخرى من نفس الطبقة وحسب هذه الطريقة فإن للبرلمان صلاحية تحديد الشؤون المحلية فهي ضمان حقيقي للذاتية المحلية وتحاشي التدخل المتوالي والتفسير التعسفي للسلطة التنفيذية وفروعها الإدارية المتشعبة ويكون للجماعات المحلية الحق للتوجه إلى البرلمان للحصول على إختصاصات جديدة.

وخلافًا لذلك لا يمكن أن ننكر وجود نقائص وبناءًا عليه فعدم تمكين الهيئات المحلية من الإستجابة السريعة للمتغيرات والمستجدات التي تظهر بشكل مستمر وتحد من قدرة الهيئات المحلية على الابتكار والمبادأة مما تقيد بشكل كبير في ممارسة أعمالها فنص القانون هو الذي يحدد إختصاصاتها فهي بحاجة لصدور تشريعات جديدة عند محاولة زيادة الإختصاصات المحلية مما يلقي ضغطا متزايدا على الهيئات التشريعية للدولة وقد لا يعد ملائما اذا كان الهدف هو توسيع المشاركة الشعبية[1] .

إلاَّ أنَّ نظام الحكومة المحلية أو الأسلوب **الأنجلوسكسوني** يتحول حاليًا نحو لا مركزية بسيطة من النموذج الفرنسي ويعني تخفيض درجة الإستقلال المحلّي تدريجيا في ثلاث مستويات تتمثَّل في إنشاء هيئات حكومية متخصصة (وزارات Boards)[2]،من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من الحكومات المحلية إلى السلطة المركزية وظهور سلطات مختلفة للوزراء على المجموعات المحلية مثل اللوائح الوزارية وسلطة التصديق اللاحق، وسلطة الحلول وإمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير وظهور رقابة المنحة (Contrôle par la bourse)، أي المساعدات التي تمنحها الدولة ممَّا يخول السلطة المركزية حق متابعة ومراقبة أوجه صرف هذه الأموال، وستبقى دائما سجينة النصوص، وهي تخشى التدخُّل في مجالات جديدة بدون وجود نص صريح، يعطيها هذه الميزة وتكون في وضع آمن نتيجة تطبيق قاعدة تجاوز السلطات .

1 – نفس المرجع السابق، ص:48.

2 – مسعود شيهوب: **الجماعات الادارية بين الاستقلال والرقابة**، مرجع سابق، ص:47.

الفرع الثاني:

نموذج السرد التحديدي للإختصاص.

اختصاصات المجالس المحلية في بريطانيا:

دولة ذات نظام ديمقراطي برلماني، يطلق لفظ **إنجلترا** على **إنجلترا وويلز** واحيانا على **بريطانيا العظمى** يطلق على **إنجلترا وويلز واسكتلندا** ونضم المملكة المتحدة وشمال ايرلندا، ويعتبر نظام الحكم المحلي من اقدم أنظمة الحكم لدرجة انه قيل: "ان ابراشيات وهيئاته المحلية لا تدين في شانها الى البرلمان بل على النقيض من ذلك"[1].

ما يميز نظام الإدارة المحلية في بريطانيا أن هيئاتها بدرجات ومستويات مختلفة لذا كانت اختصاصاتها بأحجام متنوعة ومختلفة من وحدة إلى أخرى فمنها من تتمتع بإختصاصات واسعة ذات أغراض متعددة سياسية وإقتصادية وإجتماعية وتتمتع بإستقلال واسع في علاقتها بالسلطة المركزية ممَّا يجعل منها أجهزة محلية فعالة قادرة على التصرف والبت في كثير من الأمور بعيدا عن هيمنة السلطة المركزية وسيطرتها .

وممَّا لا شك فيه فإن كل قرار متخذ بواسطة هذه الأخيرة في خارج إطار إختصاصاتها المحددة بدقة بواسطة النصوص التشريعية ستكون باطلة قانونا ولاغية تأكيدا لقاعدة (Ultra vires)، وهذا يعني تجاوز السلطات (Beyond the powers) وهذا لم ينشأ من إجراء تشريعي بل تشكلت بوجه قضائي من جراء القرارات القضائية ومن أمثلتها شركات السكك الحديدية التي اعتبرها القضاء أجهزة عامة منشأة بواسطة البرلمان و عليها ألا تتجاوز الموضوع الذي أنشئت من أجله فهي كحاجز تسمح احتماليا بإلزام السلطة المحلية المتقاعسة على أن تقوم بأداء اختصاصاتها إجباريا ولكن الاختصاصات الاختيارية تثير المتاعب إذا ما تخلت عنها السلطات المحلية وهذا ما يثير الالتباس.

ومن أهم إختصاصات المجالس المحلية في بريطانيا خدمات البوليس والدفاع المدني تتكفل لجنة من المجلس بإدارة الشؤون الأمنية وشؤون الحرائق ومنع الحوادث بصفة مستقلة باستثناء العاصمة لندن التي يقوم فيها بهذه المهام هو وزير الداخلية وخدمات الصحة إضافة إلى الإشراف على مصادر المياه الخاصة بالشرب ومشروعات الصرف الصحي وكذا خدمات التعليم كالمدارس العامة، ورعاية كبار السن والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة

1 – رياض منلا محمد: **تجربة الإدارة المحلية في سوريا، الواقع والافاق**، مرجع سابق، ص:86.

كالمرضى عقليا والمصابين بالعاهات وتتولى مراقبة شروط البناء سواء كان جديدا أو ترميم للمباني القديمة ووضع مخططات للحفاظ على المساحات الخضراء والأماكن الأثرية كما تتولى تقديم إعانات السكن وبالنسبة للأنشطة الاقتصادية تتمثل في تحصيل بعض الرسوم والأثمان كرسوم التعليم ودور الحضانة ومواقف السيارات وأثمان المواصلات والأسواق التجارية فهي تمارس إختصاصات مقررة لها بمقتضى القوانين الصادرة عن البرلمان ومحددة على سبيل الحصر بما يتناسب مع الظروف الإقتصادية والإجتماعية لها وهكذا يتَّسم الأسلوب الإنجليزي بتقليص دور السلطة المركزية معتمدا بالأساس على دور القضاء في تصحيح أخطاء المجموعات المحلية وللإشارة فإنه لا يوجد نمط موحد لهيئات الإدارة المحلية[1].

يرى الكثير من الباحثين أن عملية نقل بعض الاختصاصات التي نص عليها قانون البلدية لتمارسها الإدارات الحكومية أو القطاع الخاص و كذلك تجريدها من بعض الاختصاصات التي كانت تمارسها قديما تحقق بعض المزايا من بينها رفع مستوى الخدمات في مناطق البلدية نظرا للقدرات المالية و الفنية الكبيرة للحكومة المركزية وتخفيف العبء المالي عن المجالس المحلية فتتفرغ للقيام بمزيد من الواجبات المنوطة بها وتقديم بعض الخدمات المكلفة والمعقدة مما تعجز عنه بعض البلديات خاصة الصغيرة منها لتحقيق أعلى كفاءة ممكنة في إدارة المرافق الخدمية التي يستحسن إدارتها فنيا و ماليا على مستوى الدولة.

خلافا لذلك يرى بعض الباحثين أن نقل تلك الإختصاصات من مسؤولية المجالس المحلية إلى الإدارة الحكومية أو الخاصة يؤدي إلى تعدد الجهات المنوطة بها تقديم الخدمات ضمن حدود المجالس البلدية إلى ظهور صعوبات في مجالات التنسيق والتخطيط والتنفيذ ويؤدي قيام الإدارات المركزية بمعظم الخدمات في مناطق البلدية إلى تقديم خدمات تختلف عن الخدمات التي يعتقد سكان تلك المناطق أنهم في حاجة إليها أكثر من غيرها، قد يتسبب عن ذلك عدم إحترام الملكية العامة والمحافظة عليها وإضعاف هذه المجالس في مجتمعاتها فسلبها الدعم الشعبي اللازم لتمكينها من أداء أعمالها وسيطرة المواطنين على الخدمات الموجودة في منطقتهم مما أدى إلى إزدياد الإعتماد الشعبي على الحكومة وقوى النزعة السلبية لدى بعض المواطنين .

نرى أن توزيع الإختصاص بالطريقتين، والتي تبدو أنهما متناقضين فهو عكس ذلك، ففي نموذج الإختصاص العام، التي تكون فيه كل الشؤون المحلية مسؤولية المجالس المحلية، عدا ما أستثنى منها بنص خاص، وتكون من

1 نفس المرجع السابق، ص ص:99 -100.

صلاحية السلطة المركزية، وتثار المشكلة عندما يتمدد الاستثناء نوعيا على حساب العام، مما يستوجب طرح التساؤل أيهما يملك سلطة القرار المحلي .

ولعلَّ الإلتباس قد يزول لو فضلنا طريقة حصر الإختصاص، طالما الجماعات المحلية تملك سلطة القرار حتى وإن تقلصت إختصاصاتها ونفضل أن تتفرغ المجالس المحلية إلى مسؤولية الإشراف والرقابة دون التنفيذ حيث تترك هذه المسألة الأخيرة إلى ذوي الإختصاص مما للدولة من الفنيين وكذا الرقابة الشعبية والاشراف على الأجهزة المحلية ومسائلتها ومحاسبتها، بما في ذلك سحب الثقة من رؤسائها[1].

ومنه نقترح أن تتولَّى الجماعات المحلية إختصاصات بشكل عام دون إستثناء ما عدا التي تمس السيادة الوطنية أما إتخاذ القرار فيكون مشروطا بإستيفائها معايير أو دراسات جدوى وأخذ رأي أو إستفتاء المعنيين أو حتى تسبيب القرار الصادر في هذا الشأن وهذا هو الأصل العام وعلى سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية كي تضمن حدا أدنى من الإنفتاح والشفافية، حيث يلزم المشرع الأمريكي وجوب إتاحة الفرصة لذوي الشأن في المشاركة في إعداد وصناعة القرارات قبل إتخاذها تطبيقا لمبدأ المواجهة وإتاحة الفرصة لأصحاب المصلحة والمهتمين أو المعنيين.

وإجمالا يمكن القول لا يجوز التصرف بدون علم الجمهور بالمحتوى (Content) والأسباب (Reasons) فإلزام متخذي القرار بالحصول على ملاحظات وتعليقات كل الأطراف والتي تستوجب نشر الآراء النهائية، مشتملة على الآراء المؤيدة والمضافة للقرارات المتخذة ، كما أنه على سبيل المثال فإن الإستفتاء الشعبي بواسطة أغلبية أصوات المواطنين أصحاب المصلحة الحقيقية في إصدار هذا القرار أو الإعتراض عليه هو مبدأ دستوري كما في سويسرا وإسبانيا[2].

1 – مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، 2015، مرجع سابق، ص33.

2 –سامي الطوخي: **اللامركزية المجتمعية ، مدخل التمكين و التنمية المحلية المستدامة** Sa-toukhy@hotmail.comمرجع سابق دون الصفحة.

المبحث الثالث:

أصل الإختصاصات المحلية (معايير الإستقلالية المحلية).

سبق القول أن الجماعات المحلية الإدارية كوحدة قانونية، مدعوة لأن تدير بحرية في إطار الدستور والقانون، شؤونها الخاصة، بما يكفل إشباع الحاجات المحلية المتميزة رغم كونها غير غريبة عن تلك المتعلقة بالأمة والتي يلقى على عاتقها مهمة تسييرها، رغم أنها لم تحدد بنفسها بحرية قائمة الشؤون المحلية، بدعوى أنها حاجات محلية محضة تتولى إشباعها من خلال ما تشيد من مرافق عامة محلية بهذا الخصوص ،طالما أن الدولة هي التي تكون وحدها المختصة أساسا بتحديد الإحتياجات العامة بصفة أنها مشتركة لكل سكان الإقليم الوطني، مما يستوجب مرافق عامة وطنية.

وخلافا لذلك تكون إحتياجات خاصة بجماعة محلية هي شؤون محلية، ويتم تحديدها من إختصاص الدولة طالما الجماعات المحلية لا تستطيع أن تتقاسم السيادة الوطنية مع الدولة وإختصاصاتها محددة في إطار الوظيفة الإدارية حيث أن الصالح العام يجب إنجازه بالتوافق مع مقتضيات الصالح العام الوطني، مع التشديد أن هذه الجماعات المحلية يجب أن تكون لديها القدرة على التمتع بأكبر قدر من الذاتية في تسيير إختصاصاتها الإدارية واضح أن مفهوم الإستقلال لغويا لا يعكس واقع الجماعات المحلية في الدولة المعاصرة أكثر مما يعكس طبيعة المدن اليونانية القديمة ، فالقانون الوضعي لا يعترف بالإستقلال المحلي في المحال التشريعي، ويجب أن لا يفهم لفظة إستقلال (Autonomie) المشتقة من اليونانية (Autonomia، Autonomon) من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة.

وإذا كان وجود نوع من الإستقلالية، فإنَّ المشكلة تثور بصدد تحديد حجمها ضيقا وإتساعًا، ممَّا يستوجب البحث عن أي أساس يتم تحديد مضمون هذا الإستقلال .

وفي ضوء ما ذكرنا أن المهام المحلية تكون سببا أصيلا في نشأة الجماعة المحلية الإدارية كشخص قانوني من أجل أداء دورها لصالح مواطنيها، غاية ما في الأمر أن الشؤون الوطنية هي الحاجات العامة التي تهم الشعب، وخلاف ذلك هي شؤون محلية التي تهم المجموعة المحلية[1].

1 –مسعود شيهوب: **المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة**، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002 ، ص: 41.

فالأصل هو الإستقلال و الإستثناء الرقابة، لضمان حد معين من الإنسجام بينهما، وإذا تجاوزت الرقابة مفهوم الإستثناء ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية، ورغم كلاهما يندرج في إطار الوظيفة القانونية الإدارية، رغم أن الدولة يعود إليها مهمة تنظيم الوضع القانوني لجماعاتها الداخلية الأدنى منها سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، إلاَّ أنَّ شقاق فقهي ضل مشتعلا حتى اليوم بين الفقهاء، وقد طرحت جملة من المعايير وحسب ما نعرضه لاحقا، لم تسلم من الإنتقادات، وبمقتضاها وجب دراستها وتقييمها .

حيث تم تقسيم المبحث إلى أربعة مطالب يتناول في المطلب الأول معيار المهام التاريخية ونبحث في المطلب الثاني نظرية الحقوق الخاصة وندرس في المطلب الثالث نظرية الحقوق الممنوحة وأخيرا في المطلب الرابع معيار المهام المحلية ونختمها ببعض الملاحظات نراها مفيدة.

المطلب الأول:

معيار المهام التاريخية.

دافع عنها (Henrion de pansey)في مؤلفه المعنون: "**السلطة البلدية والبوليس الداخلي للبلديات**"، حيث أكَّد أن السلطة البلدية لاتكون أبدا سلطة خاصة ولا تختلط مع السلطة العامَّة فهي تشكل سلطة رابعة تكون أسفل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية رغم أنها في آن واحد عامة وخاصة تجمع سلطة الموظف مع سلطة رب العائلة[1].

وممَّا لاشك فيه أن النظام البلدي انشق من الأعراف والعادات والتقاليد وبالذات من حاجات السكان[2] وليس مفروضا مثل كل النظم تقريبا السائدة في العصور الوسطى إعتمادا على الغباء العتيق أو الطيش المسلح بل أنه كان ناتج التربة مثل الشجرة العتيقة التي تغطي الأرض بفروعها تلقائيا وبقيت باسقة مزدهرة ومحلا للعناية والرعاية والصون من قبل هؤلاء الأشخاص الذين إجتمعوا تحت وارف ظلها الأمين[3]وتبعا لذلك فهي ليست من خلق التشريع وإنما إنبثقت تلقائيا من طبيعة الأمور ومقتضيات الحياة التي صنعت حقوقا و مصالح مشتركة تهمهم

1-Henrion de pansey , **du pouvoir municipal et de la police intérieur des communes** , Paris ,France, 1840 , p01.
2- Henrion de pansey.IPID, p 02.
3- Henrion de pansey, IPID p04.

جميعا أدى إلى خلق كيان قادر على حفظ وصون وحراسة هذه الأمانة، ويلقى على عاتقه مهمة السهر والإشراف على إدارتها وحسن إستخدامها والعناية الفائقة بقيادتها وتوجيهها[1].

ولتكريس هذا المبدأ فإن التشريعات لا تستطيع أن تناقض طبيعة الأشياء، أي لا يمكنها إلغاء الأجهزة البلدية ولا حرمان حق إنتخابها، حتى ولم يوجد أعضاء منتخبين في البلديات فإن السكان لا يمكن أن يتواجدوا في كيان جماعي، غرباء لا روابط تجمعهم تلك هي البلدة مع وجود أجهزة تمثيلية منتخبة تسير شؤونها وفي نفس الصياغة أضاف (Louis Jérôme): "أن حق عمل لوائح للبوليس يعطي لأعضاء البلدية حركة مباشرة على الأشخاص ولا يجب أن يوجد في إختصاصات السلطة الإدارية، إلا لائحة تنظيمية للأشياء وهذا الحق أنتزع من خلال أعمال الثورة، الفرنسية بالذات تشريع 14 ديسمبر1789 الذي نص في المادة 49 على أن الأجهزة البلدية تقوم بنوعين من الوظائف التي جزء منها يكون مرتبطا بالسلطة البلدية والآخر بالإدارة العامة المفوضة بواسطة الدولة للبلديات".

وهذا ما يقودنا بدون شك الى هذه النظرية التي تكفل لها الإستقلال وإن لم يكن أكثر إتساعا إلا أنه على الأقل الدولة لا تكون سيدة في إلغائها أو تقصيرها[2]ورغم أن حقوق البلدية ليست محددة مثل الحقوق الفردية أو حقوق الأسرة فهي رد فعل ضد تجاوزات السلطة المركزية الملكية والرغبة في إعطاء أسَّس جديدة للذاتية المحلية ورغم المساندة وإكتساب هذا المعيار لمعانه وخاصة من طرف السياسيين الفرنسيين بغية حماية الحريات المحلية ضد إستبداد السلطة المركزية بدأ في الإختفاء عقب الفوضى التي سادت البلديات[3]تراجعت الذاتية المحلية وإقتربت الإدارة البلدية من الإدارة العامة حتى أنها إختلطت معها[4].

حتى إختفت فكرة السلطة البلدية بالكامل بمقتضى تشريع (la loi du 28 Pluviôse) الذي حول البلدية إلى تقسيم إداري للدولة خلافا لمفهومها القديم ورغم ذلك بقيت محافظة على بعض الذاتية الإدارية وخاصة مع التطور الذي حصل بعد 1830 طالما لها خصوصية مميزة عن المصالح الوطنية ممَّا أدى إلى حرمان البلدية من التمتع بامتيازات السلطة العامَّة وهي تمارس إختصاصاتها، وهذا يتناقض من نظر طبيعتها القانونية

1- Henrion de pansey, IPID ,p 38-39.

2 – محمد احمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** المرجع السابق، ص: 884.

3-RENE .Carré de Marlberg **contribution à la théorie générale de l'état** Tome I Sirey,C.N.R.S. ,paris, France, 1920-1922, p188.

4- محمد أحمد إسماعيل :مرجع سابق ، ص: 885.

فكلاهما يندرجان في الوظيفة القانونية الإدارية ولهما بذلك نفس القيمة ونفس الفاعلية القانونية فإذا كانت المصالح الخصوصية للبلدية تكون نتاجا للقانون الطبيعي، تتعارض مع حقائق القانون الوضعي الذي يعتبر أن الدولة وحدها تكون حائزة على السلطة العامة دون غيرها أي أنه لا يعترف بالأوضاع التاريخية أو بحقوق مكتسبة، ويعطي للدولة حق تحديد إختصاصات الجماعات الداخلية، وترفض الإعتراف بحقوق البلدية (droit de la commune)، وتعتبر البلدية كدولاب (Un rouage) أو قطعة في تنظيمها الخاص .

فإذا ما إعترفت لها بذاتية حقيقية فمرد ذلك إعتبارات الصالح العام وليس إعترافا بحق وجد مسبقا[1]وهذا يفسر لماذا تكتفي الدولة الحديثة بتنظيم جماعتها المحلية وتضعها تحت رقابتها المباشرة باعتبارها مرفق من مرافقها العامة[2]ومما يعيب هذا المعيار في كونه يعزل المهام المحلية التي أحدثها التطور اللاحق[3]والقول بأن الجماعات المحلية لها طابع طبيعي، بل إجتماعيا حيث تطالب الجماعات المحلية باستغلال أكثر، وهو ما يتعارض مع القانون الوضعي فيعتبر كنوع من الأنين الخفي (souffle sous-jacent) فوجود حقوق تاريخية داخل النظام الوضعي فهو أمر مقترن بأخطاء فادحة فالحق أي كان أصله، لا يكتسب قيمته القانونية إلا بتأثير التشريع. ويتضح جليا أن نظرية السلطة البلدية قد أخفقت وتعثرت لفرض تجاوزاتها المتعاكسة طالما أعمدتها هشة لتأسيس صرحها وحضها الإيديولوجي حتى ولو كان مظهره ما يزال مصونا كذكرى، إلا أنه لم يحل دون سقوطها حيث أعلى نقطة في سماء القانون الوضعي[4]يعزل المهام المحلية التي أحدثها التطور اللاحق[5].

المطلب الثاني:

نظرية الحقوق الخاصة.

قدمها عميد تولوز الفقيه (Maurice Hauriou) في مؤلفاته حيث يعتبر أن ممارسة السلطة العامة من طرف السلطات المحلية وبالذات سلطة البوليس المخولة لرئيس البلدية حيث يعتبر عضوا في البلدية يقوم بحماية الحقوق الخاصة لهذه الأخيرة ومن الصياغات المتبناة بواسطة المشرع المواد 91، 92 من التشريع البلدي الفرنسي الصادر في 6 أفريل1884 والتي تقضي أنه عندما يشغل رئيس البلدية وظائفه بصفته عاملا للبلدية، فإنه موضوعا

1-L'eon Michaud, **de la responsabilité des communes a raison des fautes de leurs agents**. , paris 1897, p 18

2-L'eon Michaud, La Théorie De La Personnalité Morale Et Son Application Au Droit Français Tome ,L,G,D,J, paris, France, 1924 , p 325.

3 – مسعود شيهوب، **المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة** مرجع سابق، ص41

4-Louis-Jerome chaupuisat , These La Nation Daffaires Locales En Droit Administrative Français, Paris 1972 ; P 312.

5 – مسعود شيهوب: مرجع سابق، ص:43.

تحت سلطة الإدارة العليا، في حين يكون فقط تحت إشرافها عندما يكفل البوليس باسم البلدية وبناءا عليه فهو اعتراف بحق خاص للبلدية[1].

وأعتبر أن كل حكومة لها سلطة واحدة ترتكز على سلطات أولية متعددة سابقة لوجود الأمة وهي الشؤون المحلية، مع وضع حدود قانونية، رغم أن التقابل بين سلطة أصلية وسلطة مشتقة لم يكن فاصلا، حيث غالبا البلديات أسبق من الدولة وسلطاتها لا تكون مشتقة[2]لأن النظرية تستند على أساس اجتماعي[3].

وعند بعض الفقهاء، وبالذات الألمان(Rosin يعتبرون البلدية تكون جسم الجماعة المحلية، والدولة جسم الجماعة الوطنية والفارق بينهما هو هدفهما فإذا كانت البلدية هدفها إشباع الحاجات المشتركة للجماعة المحلية في نفس المكان والجوار فإن الدولة مهمتها إنجاز المصالح الوطنية والتي تكون للشعب بصفته جماعة طبيعية[4].

وحسب النظرية فإن الشخص المعنوي للبلدية كونه إنشاءا طبيعيا، ويرتكز أساسا على اللامركزية يستند بالاعتراف بالشؤون الخاصة للجسم المحلي الذاتي بسبب نوعية الأهداف التي يسعى لتحقيقها إلاَّ أنَّه لم تسلم هذه النظرية من النقد فرغم أنها تستند على وجود حقوقا طبيعيا مثل المعيار التاريخي فذلك يكون متناقضا كما أشرنا سابقا وتبعا لذلك فإن القانون الوضعي لا يعترف بالحقوق التاريخية أو المكتسبة والدولة ولها حق تعديل أو إلغاء الإختصاصات التي سبق منحها للجماعات المحلية الإدارية، وأجازت بأن تمارس باسمها بعض إمتيازات السلطة العامة والتي تكون الدولة وحدها لها صفة أصلية ورغم قسوة وشدة فكرة الحقوق الخاصة إلا أن الفقيه (Maurice Hauriou) خفف منها بقوله أن الأشخاص الإدارية الثانوية ،مديريات ،بلديات ،مستعمرات مؤسسة عامة، تمثل سلطات محلية أو متخصصة ،وهذا لأنها تحوز حقوق السلطة العامة التي تكون من طبيعتها أن تكون مفوضة مباشرة[5]وبناءا عليه فهي مشتقة واستنادا إلى تفويض صريح من جانب الدولة[6]مما يكسبها حقوقا، ويجب أن لا يفهم أنها ندا في مواجهة السلطة المركزية فهي لا يمكن أن تكون حقوق أسبق على التأسيس الإداري ولكن حقوق مخولة بواسطة هذا التأسيس[7]وخلاف ذلك لو قبلنا بأن سلطة البوليس هي سلطة التأسيس

1-Maurice Hauriou , **précis de droit administrative et de droit public** , sirey 12 éd 1929, paris, France, p 241 et suivi.
2-Maurice Hauriou **, précis de droit constitutionnel** , sirey , Paris, 1929 p 120 et suivi.
3-Louis-Jérome chaupuisat , thèse La Montion D'affaires Locales En Droit Administratif Français , paris, France, 1972 ; p 317.
4-Cit par R. Carré de Mabberg , op cit , Tome I , paris 1920 , p 148.
5-Louis- Jérome chaupuisat, op cit, thèse Rene Carre De Malberg ,1972 Paris , P 317.
6- R.Carré De Malberg ,Contribution A La Théorie Générale De La Etat Tone I C,N,R,S , Tome I , Paris, France, 1920 , p 317.
7-Paul Martin **, les idées des Turgot sur la décentralisation administrative** , Paris 1917 ,P XI.

وتحصيل الضرائب وسلطة نزع الملكية بواسطة البلديات فإننا نكون عرضة لخطر إهتزاز وحدة سلطة الدولة[1] ومن جهة أخرى لو اعتبرنا الدولة تظل باقية الحائز الأصلي والوحيد للإمتيازات، وتمنحها للجماعات المحلية فيكونوا عمالا للدولة مما يعني لا وجود للامركزية، لذا وجب التوفيق بينهما .

المطلب الثالث:

معيار الإختصاص الحصري :نظرية الحقوق الممنوحة.

هذه النظرية قدمها عميد **بوردو**(L'eon Duguit) معارضا بها ما قدَّمه (M. Houriou) في نظريته عن الحقوق الخاصة، أن الوظائف التي تتعلَّق بالعمال اللامركزيين يكون بمقتضى اختصاص يمنحه المشرع بإرادته المنفردة الذي يمكن أن[2] يكون متسعا للغاية حيث يتضمَّن إختصاصات تشريعية وإدارية وقضائية، ويكون قابلا للتعديل أو ملغيا بمعرفة الحكام بإرادتهم المنفردة وأن إختصاصات الجماعة المحلية تكون محض مخلوقات أنشأتها الدولة وأوضح بوردو أن البلدية وما تحوزه من حقوق تكون ممنوحة لها بواسطة الدولة وأن البوليس البلدي تحت سلطة العمدة باسم ولحساب الدولة .

وهذه النظرية لها مناصرون من بينها الفقيه الألماني (Jelinek George)[3]، حيث أشار أن البلدية لديها مثل الدولة إقليمها، مواطنين ،وسلطة خاصة ،ولكنها لا تتميز عن الدولة ولا تتضمن أي سلطة الإرغام فهي سلطة مشتقة، إقليمها يكون في نفس الوقت إقليما للدولة، وأعضاؤها يكونوا أعضاء للدولة، سلطتها خاضعة لسلطة الدولة وهكذا تم تمييز المجال الطبيعي للبلدية عن المجال الممنوح .حيث اعتبر الدولة لها حق النشوء التاريخي في شخصها والذي تتمسك به وحقوق الجماعات المحلية لا تكون إلا حقوق لاحقة ومفوضة وتبعًا لذلك فقد أكَّد (Kelsen Hans) أنَّ الجماعات اللامركزية لها حق خاص في وجه الدولة وهو من مقتضيات القانون الطبيعي حق مطالبتها سياسيا مع الديمقراطية العامة للدولة، وأن إدارة الدولة والإدارة المحلية ما هي إلا شكل للإدارة العامة[4] حيث تمارسها بصفة وكيل الدولة لبعض المهام ولكن لها وظائف وحقوق خاصة لم تأتيها بتفويض من الدولة وإنما استجابة للمطالب المحلية مثل كل الحقوق العامة والحقوق الملكية الخاصة حيث يتم الإعتراف بها

1-L'eon Duguit op cit Tome I , Paris 1927 , p 226.

2- محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**، مرجع سابق، ص: 891.

3 - محمد أحمد إسماعيل: مرجع سابق، ص: 892.

4- Hans Kelsen **, aperçus d'une théorie générale de l'état**, Tradition Francaise Par Charles Eisenmann. R.D.P, Paris Octobre- Novembre 1926, France , p 612.

من طرف الدولة وحمايتها وتكون مستقلة عن الحقوق العامة ولكي تكون مصونة قانونا إلا بواسطة الإعتراف من قبل الدولة وفي هذا المفهوم أعلن(Duguit) أن السلطة المعطاة للجماعات المحلية تكون بالكامل من خلق الدولة وبهذه الصفة سلطاتها ليست لها مصدر أخر إلا نفسها و أسبغت عليها قيمة قانونية فهي لم تنشأ لا جوهرها ولا محتواها ولكن فقط أكسبتها سلطة تقوم مقامها في النظام القانوني للدولة فهي لا تمنح حقوقا لم تكن بحوزتها وإنما تمنحها الفاعلية القانونية باعتراف الدولة بها، وميزة استخدام السلطة العامة ويتساءل **مسعود شيهوب** عن هذا المعيار الغامض حسب قوله: "فما معنى الاختصاصات الحصرية؟ هل هي تلك التي يحددها القانون والتي تمارسها المجموعات المحلية وحدها دون غيرها؟ اذا كان الامر كذلك فان التساؤل يثار حول الأساس الذي على ضوئه يجعل المشرع موضوعات ما اختصاصا حصريا للوحدة المحلية؟ ثم الا يعني ذلك ان المجموعات المحلية ستكون حينها ازاء الاختصاصات غير الحصرية تابعة ولا تتمتع بحق المبادرة؟ فهل يستقيم ذلك"؟[1].

المطلب الرابع:

معيار المهام المحلية النظرية الإجتماعية القانونية.

من أنصار هذه النظرية (de malberg carrè)[2]، (Georges bardeau)[3]الذين يأخذون في حسبانهم القانون الوضعي حيث يعتبرون أن البلدية تعتبر جماعة خاصة تاريخيا وماديًا محصورة ومحددة ،تحوز بالضرورة حقوق خاصة متميزة عن تلك للدولة لدرجة أنهم سيتواجدون حتى ولو لم تكن البلدية مشكلة، فهذه السلطات ليست لها مصدر آخر غير الوحدة الاجتماعية .

وبناءًا عليه اللامركزية لا تعمل إلا لتكريس حقيقة الجماعة ومصالحها الخاصة ويقول: (bordeau. G) الدولة لا تنشئ جوهرها ولا محتواها ولكن فقط سلطتها والمشرع يكرس ويجسدها في حقوق قانونية مقترنة بجزاء، هو لا ينشئها وإنما هو يعطيها الإمكانية للممارسة في نطاق وتحت حماية النظام القانوني القائم[4].

ويقول (A de laubadére):أن في الجماعات المحلية يوجد تضامنا للمصالح الخاصة والمميزة عن الحاجات العامة المشتركة لكل سكان الإقليم وهو الذي يقود إلى اللامركزية عندما يكونا مكرسًا بواسطة القانون تحت شكل

1 - مسعود شيهوب: **الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة**، مرجع سابق، ص: 43.

2- R.Carré De Malberg **,Contribution A La Théorie Générale De L'état** , Tome I ,C,N,R,S, Paris, France, 1922 , P 179-194.

3- Georges Burdeau ,Trait De Science Politique , L'Etat, Tome II ,L,G,D,J, Paris , France, 1967 , p 406 note n°80.

4-Georges Burdeau , Tome II , Paris , France ,IPID, 1967 , p 407.

شؤون محلية"[1] من خلال هذه النظرية تظهر الحقيقة الإجتماعية للجماعات المحلية ووجود حاجات خاصة التي لا يمكن للدولة إنكارها ويجب عليها تكريسها.

وعلى الرغم من أنَّ الاختصاصات المحلية لا تتوقف عن التزايد وعن التطور وعن ضرورة مواكبتها مع مقتضيات الحياة الحديثة إلاَّ أنَّ هناك اتجاه من الفقه ينادي بنزع هذه الاختصاصات التقليدية إلى أجهزة أخرى ونلاحظه خاصة في بريطانيا ظاهرة التأميم (Le phénomène l'étatisation) حيث تم تحويل بعض الاختصاصات المحلية لصالح مرافق الدولة، عبارة عن هيئات حكومية متخصصة وزارات(boards)[2]،كالصحة العامة إنشاء المرافق الوطنية للصحة التي كانت من قبل تسير بواسطة الجماعات المحلية و كان المبرر هو توحيد الخدمات المقدمة.

ونفس الظاهرة نلاحظها في فرنسا حيث الشرطة البلدية كان مؤمم في كل المدن الأكثر من 10000 ساكن وكذا في عدد من المشروعات كالغاز والكهرباء والنقل البري وغيرها وهذا حادث في كل من فرنسا وبريطانيا حيث تم تحويلها إلى مشروعات عامة وطنية خاصة إذا كانت تقلل من المنازعات بين الدولة و الجماعات المحلية ذاتها خاصة في نظام المساهمات.

في نهاية هذا التقديم السريع لمختلف النظم الوضعية فان التنوع اللانهائي في مجالات اختصاصات الجماعات المحلية التي ينتج عنها مسؤوليات أكثر أو أقل اتساعا وفقا لقدرتها الفنية وفاعلية حركتها وعائد الخدمة المؤداة والمفاهيم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع في لحظة توزيع الاختصاصات بين مختلف الفاعلين في الحياة الإدارية[3].

وبطبيعة الحال فان هذه العوامل تتغير من مرحلة تاريخية الة أخرى، ومن نظام سياسي لآخر، وحسب ظروف هذا المجتمع او ذلك، وعليه فان تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي، هي مسالة دستورية، تتعلق في نهاية الامر ببنية الدولة[4].

1-André de laubalére , Trait De Droit Administratife ,Tome I , Paris ,1970-1973 , p 86.

2 – مسعود شيهوب: **المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة**، ص:47.

3-**La réforme de l'administration locale**, op cit, 1976 ; p63-64.

4 - مسعود شيهوب: مرجع سابق، ص:44.

المبحث الرابع:

فاعلية الاختصاصات ومصاعب الإصلاح.

بعدما كان دور الجماعات المحلية يقتصر على القيام بوظائف تقليدية امتد دورها الآن ليشمل جميع المجالات المتعلقة بتقسيمها الإداري وذلك بحكم أنَّها لا تتدخَّل إلا في حدود الإمكانيات المحلية المتاحة لها، لذلك نجد أن اللامركزية تمنح كل الوسائل التي تؤهل الجماعات المحلية الإدارية بالقيام بدور تنمية إقليمها، والذي يعتبر متناسقا ومكملا لما تقوم به الدولة ولكن المعوقات كثيرة فمن بينها التغيرات المستمرة في الإختصاصات فما هو محلي يمكن أن يتحول الى وطني والعكس ودخول شركاء جدد في الشأن المحلي، وبالإضافة الى التغير المستمر في ثقل الجماعات المحلية حسب المستويات ولاية بلدية، زيادة على ذلك التحديات التي تواجه الجماعات المحلية الإدارية هي مصادر الموارد المالية المتغيرة وغير مستقرة والزيادة التي لا تتوقف للإختصاصات ممَّا تجعل عبئا إضافيا عليها .

وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المبحث حيث نتعرض الى مجال الاختصاصات المحلية في المطلب الأول ونبحث أزمة الاختصاصات المحلية في المطلب الثاني ونستعرض في المطلب الثالث فاعلية الاختصاصات والوسائل المتاحة وفي المطلب الرابع نبحث عن مصاعب الإصلاح.

المطلب الأول:

مجال الإختصاصات المحلية.

ومما لا شك فيه مهمة الجماعات المحلية الإدارية إشباع المتطلبات العامة المحلية في حدود القواعد المفروضة بواسطة النظام القانوني السائد وبناءا عليه فهي تدير كل المرافق المحلية المتعلقة بتقسيمها الإقليمي إلاَّ ما خولها التشريع إلى أشخاص إدارية أخرى ومن أجل تفادي التنازع حول مختلف أجهزة الإدارة يكرس مبدأ التخصص فيزيل كل أنواع الإشكالات ولعلَّ الالتباس قد يزول وتكريسا لهذا المبدأ فإن كل عمل صادر من شخص معنوي إداري يعتبر باطلا إذا لم يكن مرتبطا بموضوعه وخلافا لذلك فالشخص المعنوي غير مجبر على انجاز عمل لا يتعلق باختصاصه وعدم قبول الشخص المعنوي بأن يدافع في القضاء عن مصالح أخرى غير تلك التي انشأ من اجل تمثيلها[1] فالجماعات المحلية لا يجب أن تستخدم حقوقها في هدف غير المصالح الجماعية المخولة لها.

1 –محمد أحمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**، مرجع سابق ، ص: 922.

والمصالح الجماعية لا تكون أبدا مصالح أعضاء الجماعة الإنسانية ،ولا يمكن أن تكون فردية لأعضائها حصريا ،فهي حقوقا محددة لإشباع الجماعة المحلية الذين لا يستطيعون إنجازها فرديا بشكل فعال.

ويعتبر بعض الفقهاء أن مبدأ التخصص لا يمكن تفعيله على الدولة والبلدية هذه النظرية كتب (planiol) إن الدولة والبلدية تتصف بعمومية الإختصاصات ويستبعد كل فكرة للتخصيص بشرط أن تخضع سلطات البلدية لسلطات مركزية لتفادي الفوضى في الدولة وهذا ما يدعى بالوصاية الإدارية دون إيذاء الذاتية المحلية ودون أن نقلل من تنوع الإختصاصات، وأن مبدأ التخصص يكون للمؤسسات المنفصلة عن الإدارات العامة و لديها أجهزة مميزة مزودة بالشخصية.

ومن هذا المنطلق لا يمكن أن نحدد قائمة للاختصاصات المحلية تكون مؤهلة لإنجازها وفق طبيعتها، وكذا احترام القواعد القانونية السائدة التي تحفظ إختصاصات الأشخاص المعنوية الأخرى (عامة أو متخصصة) واحترام الحريات العامة والمصالح الخاصة للأفراد التي يلقى على عاتقهم مسؤولية إشباعهم بأنفسهم في حدود المبادئ والمفاهيم السياسية والاقتصادية السائدة في المجتمع.

وهنا يطرح السؤال المتعلق بتوزيع الإختصاصات بين نوعين من الجماعات العامة الدولة و البلدية، فإذا كان للدولة حرية الإختيار في تحديد الطريقة المثلى حسب ظروفها الخاصة فإن الجماعات المحلية لها من الخصوصية والذاتية ما جعل جدلا بين الفقهاء.

حيث اعتبر بعض هؤلاء الفقهاء أن الجماعة المحلية تملك حق إصدار اللوائح المحلية وهي ذات طابع تشريعي من وجهة النظر المادية حسب قول عميد **بوردو** (L'éon Duguit) اللائحة تكون تشريعية من وجهة النظر المادية على إعتبار أن كلا منهما يلتحق بأعمال قاعدية التي تكون أعمالا من النظام الموضوعي بوجه محض وحصري"[1].

وهناك بالمقابل من الفقهاء من اعتبر أن التشريع المصنوع من طرف الدولة واللائحة البلدية يوجد فارق يفصل بينهما عن الأخر التشريع والإدارة فالقاعدة التشريعية تصنع بمقتضى سلطة أصلية وحرة والجماعة المحلية لا تعمل إلاَّ تنفيذا لتشريعات الدولة، أي أنها لا تستطيع أن تصدر لوائح إلاَّ بمقتضى إذن تشريعي فهي أدنى من التشريع فهو نشاط من طبيعة إدارية.

1 -نفس المرجع السابق، ص: 927.

وسلطة التشريع تكون أساسًا سلطة دولة ولا يمكن تصورها إلا في الدولة[1] والجماعات المحلية تمارس إختصاصاتها التي تكون مدرجة في الوظيفة الإدارية و المتوقع في زيادة هذه الإختصاصات مصحوبا بتزايد حاجات السكان والنمو الديوغرافي والعمراني وإرتفاع مستوى المعيشة والرفاهية و التقدم الفني، وهكذا فإنه لم يبق حصر النظام العام في الأمن والسكينة العامة بل إمتد إلى المجالات الإقتصادية والإجتماعية .

وحسب النص الذي كتب حول إصلاح الحكم المحلي[2]،الصادر عن الأمم المتحدة أنه من الشائع إلتزام الإدارة المحلية ببعض الأنشطة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، وليس من أجل أن تقدم له أساس أكثر صلابة وإنما لتنظيم هذه النشاطات وعلى سبيل المثال تشمل خدمات الصيانة وإستغلال الأسواق العامة والمسالخ وكذا مقاولات النقل وتوزيع المياه والكهرباء، وأثبتت التجارب أن هذا الدور التقليدي للإدارة المحلية لايساهم في التقدم الإقتصادي بقوة. ولكن الحفاظ على حقيقة وجود سلطات محلية وفي بعض البلدان وهي كثيرة حيث تدخلت في أنشطة كثيرة تهدف من خلالها الى جذب وتشجيع الإستثمار وبناء مناطق صناعية من أجل تطوير البنية التحتية اللازمة.بما في ذلك تهيئة الطرق والمياه والكهرباء والهاتف وغيرها وكذا الحوافز الضريبية لإنشاء مجموعات صناعية وتوفير نظم معلوماتية للتواصل التي تعود بالفائدة على الإستثمار المحلي، وقد أتخذت إجراءات بارعة من أجل تعزيز المجتمعات التجارية والصناعية.وذلك ما يترتب عليه التحكم في إستخدام الأراضي التي ساعدت في تنظيم

1-R .Carré de Malberg , op. cit , tome I paris 1920 , p 189-190.

2- Il est courant que les collectivités locales administratives s'engagent dans certains activités relevant du développement économique , non dans le but de donner à ce dernier une assise plus solide mais bien plutôt pour réglementer ces activités parmi lesquelles en peut citer à titre d'exemple , l'entretien et l'exploitation des marchés publics et des abattoirs , ainsi que les entreprisse de transport et de distribution d'eau , et d'électricité n et comme l'expérience la prouvé , ce rôle traditionnel de réglementation ne contribue.

Que fort peu au progrès économique , c'est pour tenir compte de cette réalité que les autorités locales d'un certain nombre de pays en voie de développement (le Venezuela , Ciudad ,Guyayana et Valencia en sont de bons exemple) se sont lancé dans des activités ayant pour but d'attirer et d'encourager les investissements , certaines collectivités ont aménagé des zones industrielles dotées de l'infrastructure nécessaire du développement y compris les routes n l'eau , l'électricité et le téléphone , d'autre y ont ajouté des mesures fiscales d'encouragement à l'implantation d'industrie et mis en place d'importants systèmes d'information pour faire connaître les avantages pour les avantages offerts par les investissement locaux , d'autre encore ont prise des initiatives ingénieuses dans le but de relancer l'activité dans des collectivités commerciales et industrielles en déclin ou d'investir dans des propriétés foncières de façon à pouvoir par le suite , contrôles l'usage des sols , dans certains pays africains , on vu des entreprise commerciales crées à l'origine pour permettre de règlementer diverses activités se transformer en entreprise très rentables à même de contribuer au développement économique , ainsi en Zambie , les collectivités locales exploitent des brasseries sur un modèle commercial dans maints pays plus anciens d'Europe , les municipalités administrent des caisse d'épargne , voir la réforme de l'administration locale .

Une analyse de l'expérience de divers pays, Nations Unies Op cit New York , 1975- p 71.

مختلف الأنشطة التجارية المربحة جدا للمساهمة في التنمية الإقتصادية حيث تعمل على نماذج بعض بلدان الدول الأوربية في إدارة صناديق الإدخار[1].

ويلاحظ أنَّ الإختصاصات المحلية تكون متغيرة من دولة إلى أخرى حسب ظروفها السياسية والإقتصادية والإجتماعية والفلسفية ولهذا فلا يوجد نمط موحَّد للإختصاصات، إضافة الى أن شؤون بلدية صحراوية تختلف عن شؤون بلدية ريفية أو بلدية حضرية التي تظهر فيها تعدد المرافق مرفق المياه، الإضاءة، الأسواق، النقل وكما أن للجماعات المحلية الحرية فبعض المرافق يجب أن تكون منشأة إجباريا و فضلا عن ذلك لها الإحتكار الشرعي، أي الحماية القانونية والشؤون البلدية تتطور دوما مما يجعل البلدية الحديثة على إستعداد بالإشتغال بكل مشكلة ذات مصلحة عامة في إطار إقليمها، فهي تسعى لجلب الإستثمارات ورجال المال والصناعيين على التواجد داخل البلدية، وتتولى تجهيز المساحات وحتى في بعض الحالات الإعفاء من الضرائب المحلية للمشروعات التي تعود بمنفعة عامة، وفي هذا الاطار تصبح وظائف السلطة المركزية، هي رسم السياسة العامة واقتراح مشاريع قوانين وسن اللوائح التنظيمية والرقابة على سير العمل في الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية، وكذا تدريب وتاهيل للعاملين، وتنفيذ المشاريع ذات الطابع الوطني، اما على مستوى السلطة المحلية فتمارس دور الأجهزة المركزية كل فيما يخصه في مجال تنفيذ النشاط على المستوى المحلي والاشراف.

المطلب الثاني:

أزمة الإختصاصات المحلية.

إنَّ التطور المتزايد في الحياة الحديثة أدى إلى تزايد الإختصاصات ممّا أدى إلى ظهور مصالح وأجهزة أخرى غير الجماعات المحلية، ويظهر في بريطانيا ظاهرة التأميم (le phénomène l'étatisation) تحول عدد من المرافق المحلية إلى الدولة وهو المعد تقليديا مجالا رئيسيًا للجماعات المحلية، وخاصة في مجال المساعدات المتعلقة بالفقراء وكذا في الصحة العمومية حيث تحولت بعد نهاية الحرب العالمية الثانية ما يقرب من 1500 مستشفى إلى مرافق وطنية والتي كانت سابقا مدارة بواسطة الجماعات المحلية وكان تبرير ذلك هو توحيد الخدمات المقدمة .

ونفس الظاهرة بالنسبة لفرنسا حيث تمَّ إقالة البوليس البلدي في كل المدن الأكثر من 10000 نسمة والذي كان من إختصاص الجماعة المحلية، كما تم تحويل مشروعات الغاز والكهرباء والنقل البري، في فرنسا

1 - يراجع **إصلاح الحكم المحلي تحليلا لتجارب البلدان المختلفة**، الأمم المتحدة .نيويورك ، مرجع سابق، 1975 ،ص:71.

وبريطانيا إلى مشروعات عامة وطنية مما قلص من إختصاصات الجماعات المحلية وكبح الذاتية المحلية وإعاقة حركتها من خلال ظاهرة الوطنية(Nationalisation) وتتحول الجماعات المحلي إلى عمال للتنفيذ ونادرا مراكز للقرار.

وفي خلال العقود الماضية وفي مجال الإصلاحات التي مست الإختصاصات المحلية في معظم دول اوروبا ،وفي نفس الفترة ظاهرة تحويل الإختصاصات الى الخواص سواء كانت جمعيات أو مقاولات والتي بموجبها قلصت من سلطات الجماعات المحلية[1]،وفي بعض الأحيان تحويل إختصاصات محلية أصلا الى هيئات متخصصة ولكن تحت رقابة السلطات المحلية بما لها من خبرة .وتمتاز بأنها مرافق عامة لها الشخصية المعنوية وإستقلال مالي وحرية التصرف في مجال إختصاصها، وفي بعض الأحيان تحدث شراكة عامة وخاصة (partennariat public-prive ppp) حيث تكون مساهمة التمويل مشتركة بين كل الفاعلين بشرط أن تضع الجماعات المحلية العامة المصلحة الخاصة في الحسبان للممثلين الخواص المساهمين، وتكون بالمساهمة الإختيارية للجماعات المحلية أو بالمساهمة الإجبارية عن طريق النصوص القانونية المفروضة من طرف السلطة المركزية التي تضمن التمويل المالي، وفي بعض الحالات وهي كثيرة أن تساهم الجماعات المحلية لدى بعض الخواص عندما تندمج المصلحة العامة المبتغاة من طرف الجماعة المحلية والمصلحة الخاصة للخواص (Nouveau Management Public)، لزيادة الفاعلية وتحسين مستوى الخدمات وتحديد المسؤوليات مع إستقلالية التسيير، وهذا ما يسمح للسلطة المركزية بالمراقبة على أعمال الإدارة المحلية عند تجاوزها السلطات الممنوحة لها.

فإذا كانت الوطنية تقلل من المصادمات بين الدولة والجماعات المحلية ولكن يبقى النزعات شديدة خاصة في نظام المساهمات، وإنتهاج السياسة الإقتصادية والمالية للدولة على أساليب التخطيط المركزي مما تطمس الهوية المحلية، والأموال القادمة من الأجهزة المركزية التي غالبا ما تقرر بشكل سيادي و مخصصة لأهداف محددة ويكون دور الجماعات المحلية كعمال تنفيذ للسلطة المركزية.

إفتقار الجماعات المحلية على فنيين وكفاءات ذوي جدارة وخبرة فالمنتخبين يشهد لهم بالتجرد والنزاهة والمعرفة ونقصهم القدرات الفنية مما يلجئون إلى فنيين متخصصين بالضرورة لإنجاز تلك المهام فيلجئون إلى خبراء الدولة وبتوجيهات المركزية. رغم أن سلطة القرار للمسؤولين المحليين نظريا ولكن عمليا السلطة المركزية تتحمل المسؤولية الفعلية في تحديد وتنفيذ المرافق المحلية، ومن المشاكل الأخرى عدم الوضوح في الإختصاصات والإزدواجية

1-Rapport Réalisé par Bénédicte gui bard **les finances locales en Europe Allemagne .Espagne .Italie .bay bas .royaume uni**. Institut déménagement et d'urbanisme de la région d'ile de France i a u r i f septembre 2006.

والتضارب وعدم تحمل المسئولية، وعدم وجود تعاون وتنسيق بين كافة الأجهزة الحكومية، ووجود تداخل في الإختصاصات وإنشغال الهيئات المحلية بإجراءات وقضايا روتينية.

المطلب الثالث:

فاعلية الإختصاصات والوسائل المتاحة.

تحتاج الجماعات المحلية الى تغطية الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف النشاطات المنوطة بها الى موارد ذاتية وثابتة، تضمن لها نجاح دورها في النهوض الإقتصادي والإجتماعي والثقافي.وكلما زادت هذه الموارد وحسن إستخدامها زادت فاعلية الجماعات المحلية وأمكنها ذلك من تلبية حاجاتها مما يؤدي الى ممارسة إختصاصاتها على الوجه الكامل، حيث تلعب الجماعات المحلية دورا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية الشاملة على مستوى إقليمها، وتعتمد في ذلك على مواردها الخاصة، بالإضافة الى مساعدة الدولة عن طريق تخصيصات الميزانية العامة وموارد أخرى إضافية، غير أن حجم هذه المصادر المحلية لا يتوافق وحجم الصلاحيات المحلية المتنامية[1]

إنَّ تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري الإستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعة المحلية تمكنها من آداء الإختصاصات الموكلة لها، وإشباع حاجات محلية ولها الحق في التملك.

بدون أدنى شك طالما الإختصاصات المحلية المعترف بها نظريا دون مصادر مالية كافية فإن الذاتية المحلية لن تكون لها أدنى قيمة، فالإحتياج بالنسبة لكل شخص قانوني أيا كان معنويا أو طبيعيا عاما أو خاصا فإنه يحد من حركته ويشلها، ذلك أن المال عصب الحياة، ولا يكفي أن نعترف للشخص القانوني بالحق النظري لمباشرة عمل مشروع دون أن تكون له حرية التصرف (la liberté de faire) وعلى رأسها المصادر المالية الكافية، ونقصد ذاتية المصادر بحيث تغطي الجزء الأكبر من نفقاتها، إن لم يكن بالكامل وهذا ما يعزز ويقوي الذاتية القانونية لهذه الجماعات المحلية دون أن تكون مضطرة لإعانات الدولة التي تجعلها في موقع التبعية كالمستفيد من الصدقات، فالإستقلالية المالية المحلية ضرورية لتنفيذ القرارات اللامركزية فلكي تكون هناك فاعلية محلية يجب أن يتبعه إستقلال مالي.

1 –بن شعيب نصر الدين .شريف مصطفى: **الجماعات الاقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر** ،جامعة تلمسان الجزائر، .مجلة الباحث، ص:161.

ولإثراء الموضوع يجب ان نأخذ نماذج مختلفة مطبقة لتحليلها ومواجهة الحاضر والإستعداد للمستقبل وتصحيح المفاهيم الخاطئة وإزالة الغموض عن بعض النماذج والكشف عن النماذج التي تضمن الاستقلالية المالية والتي تنمي تطبيقهاا على الإدارة المحلية الجزائرية، ورغم ما قيل عن الجماعات المحلية الإدارية ومالها من مقومات كالشخصية القانونية والذاتية المالية ومجلس منتخب فان تطبيقاتها مختلفة في شتى البلدان مما يفسر اختلاف الرؤى في تعريف الاستقلالية المالية، وان المطالبة بالمزيد من الاستقلالية للجماعات المحلية لا تعني الاتجاه نحو الفدرالية، والعكس ان الاستقلالية المالية نجدها في الدول الفدرالية.

لا شك أن الغموض مازال مطروحا فبعض التساؤلات لا يمكن تجاوزها.

- هل الجماعات المحلية الإدارية لها سلطة مالية حقيقية؟
- وما أسس الإستقلال المالي؟

لا إختلاف في أن الإستقلال المالي يتعلق أساسا بمفهوم الإكتفاء الذاتي، والتحكم في القدرات والموارد المحلية فالأستاذ (benoit) لا يعتبر الموارد المالية ركنا من أركان اللامركزية بل يعد شرطا لضمان حسن تطبيقها، ويضيف أن تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية كافية تكفل لها إدارة الشؤون المحلية ومما لا شك فيه ان مدى الاستقلال الذي تتمتع به الجماعات المحلية في الواقع يتناسب طرديا مع حجم الإمكانات المالية الموضوعة تحت تصرفها، اذ كلما زادت الإمكانات المادية تمكنت تلك الوحدات من تحقيق الأهداف التنموية، حيث تمكن الجماعات المحلية الإدارية من مصادر تمويل مستقرة وقابلة للنمو والتوقع بما يتناسب مع حجم الصلاحيات والمهام المحلية وتكلفة أدائها، وتمكينها من إدارة مواردها المالية في حدود القانون وتوظيفها بكفاءة في خدمة المجتمع المحلي[1]، وتعتبر هذه المشكلة من أعقد مشاكل اللامركزية الإدارية[2]، وحسب إستطلاع الرأي لبعض المتخصصين في الشأن المحلي الأوربي حول ماذا تعني لكم الإستقلالية المحلية فكانت الإجابات

في بريطانيا تعتبر وسيلة لتلبية تطلعات الشعب، وفي ألمانيا هو الحصول على قبضة في المستقبل، وفي المجر هي مسألة حريةكانت الإيجابات متناغمة تعكس المستوى الثقافي والإجتماعي وكذا مستوى الوعي.

1 – مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015: مرجع سابق، ص: 70.

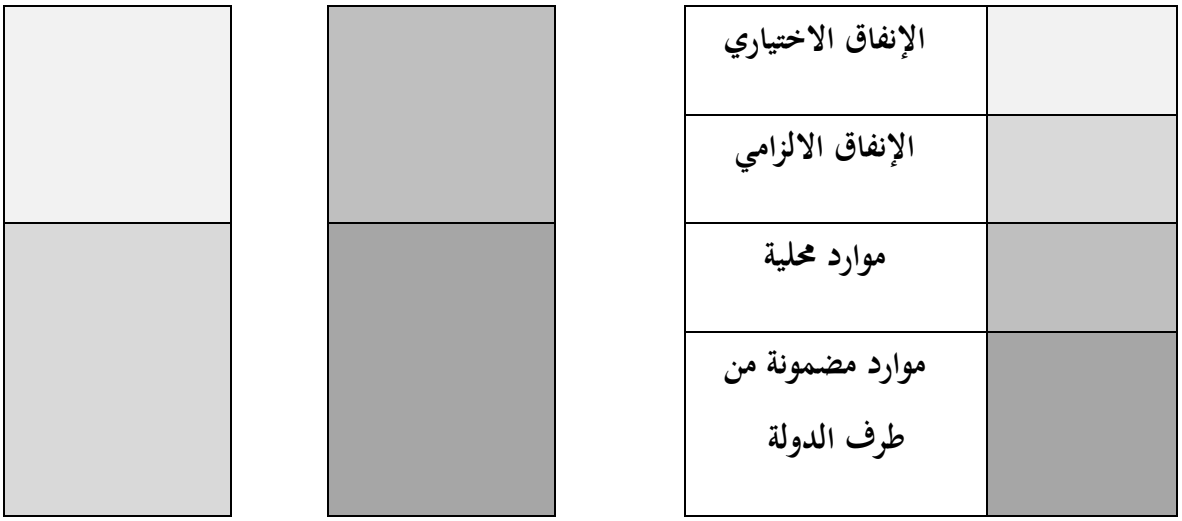
2 – مزياني فريدة: مرجع سابق، ص: 32.

لا شك ومن البديهي أن قياس حجم السلطات المحلية تكون متناسبة على كفاية الموارد والنفقات ويبدأ الإستقلال المالي عندما تكون هناك موارد كافية لتغطية تمويل الإنفاق الإلزامي، وحتى الطابع الإتحادي للدولة ليست في حد ذاتها ضمانا لاستقلالية محلية قوية، وبالمثل هناك دول مركزية بحيث تكون فيها الجماعات المحلية الإدارية أكثر إستقلالا من غيرها.

وقد تثير مسألة الإستقلال المالي للجماعات المحلية الإدارية عواقب منها حدوث فجوة إقليمية بين الوحدات حيث يظهر التمايز بين جماعات محلية إدارية ذات قدرة مالية كبيرة بفضل مواردها المحلية وبخلاف ذلك جماعات محلية إدارية فقيرة لشح مواردها المحلية مما ينعكس على مبدأ المساواة الإقليمية. وعدم الإستفادة من الخدمات المتماثلة في جميع أنحاء الإقليم مما ينتج عنها سلبا .الرغبة في ضمان الوحدة الوطنية.وكذا الهويات والتعبير الثقافي.

ومن هذا المنطلق أدى معالجة مسألة الإستقلال المالي الى ظهور أربعة نماذج كل واحد يقدم نوعا من التوازن بين النفقات الإلزامية والإختيارية من جهة وبين الإعانات المقدمة من طرف الدولة والموارد المحلية.

لذا سوف نوضح بأشكال هندسية الفوارق بين النماذج الأربعة[1].



1 -La perception de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe : Richard Frizon, Anne Claire Marand, Sophie Renard, François Scarbonchi
Quels enseignement pour la France ? Etude réalisée par les élèves administrateurs territoriaux de l'INET ,Richard Frizon, Anne Claire Marand, Sophie Renard, François Scarbonchi, Cnfpt, Jean Vilar, 2001p,11.

يقصد بالموارد المحلية الإيرادات الذاتية للجماعات المحلية الإدارية مجموع الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، إضافة الى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل وإستثمار المرافق المحلية التي تختلف في تنوعها من بلد الى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنظام الإقتصادي.

أمَّا الموارد الحكومية أو الإعانات الحكومية للجماعات المحلية، فنظرا لعدم كفاية موارد الجماعة المحلية، فإن السلطة المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الإقتصادية والإجتماعية وتسعى من خلالها الدولة الى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق لإزالة الفوارق الجهوية والإهتمام بالمناطق النائية والمشكلة يمكن طرحها هنا عندما تكون ميزانية الدولة تعاني من الضعف وعدم القدرة على تقديم الإعانات فإعتماد الجماعات المحلية على مساعدات الدولة يقيد دائما حريتها في التصرف.

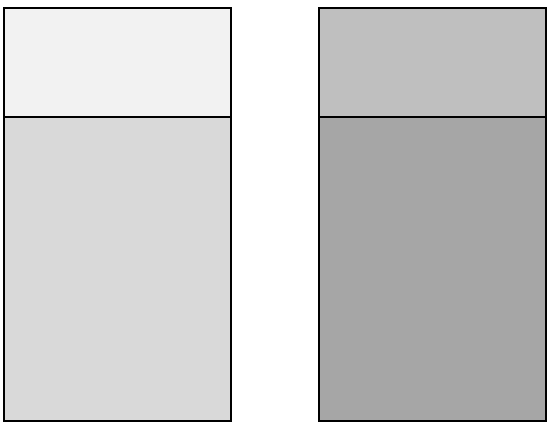
أما النفقات المحلية فتنقسم من حيث سلطة المجالس المحلية في إنفاقها الى نفقات إختيارية ونفقات إجبارية فالنفقات الإختيارية هي النفقات التي للمجالس المحلية الحق في إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية المحلية أما النفقات الإجبارية فهي تأخذ طابع الإجباري والمنصوص عليها قانونا كنفقات قسم التسيير، وهي:

النفقات التي لا يمكن الاستغناء عنها حتى في حالة الأزمات لكونها ضرورية ولا بد منها في تسيير شؤون الجماعات المحلية فالأولوية لها دائما لضمان سير هياكل الدولة.

الفرع الأول:

النموذج الأول التفويض المالي. (la déconcentration financière)[1]

ما يسمى عدم التركيز المالي هذا النموذج تتميز فيه أن معظم الإنفاق المالي المحلي تكون فيه مجبرة في الإنفاق الإلزامي عن طريق سلطة الدولة التي بدورها تضمن الموارد الكافية لتغطيتها، ويمكن أن يطبق هذا النموذج في دولة موحدة أو فيدرالية، ومن هذا المنطلق تصبح الجماعات المحلية ليس لها مجال كبير للحركة ومثل هذا النموذج مطبق في ألمانيا وبريطانيا والمجر.

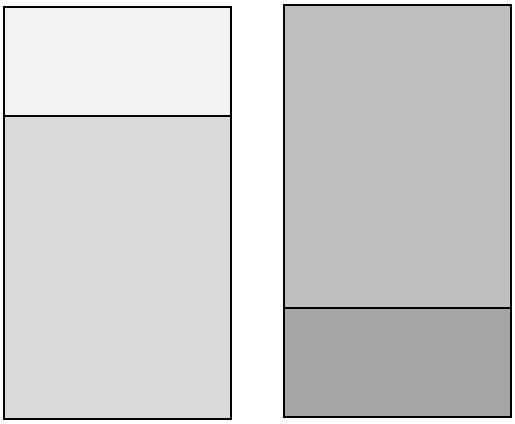


1 - IPID, p.11.

الفرع الثاني:

النموذج الثاني اللامركزية المالية. (LA DECENTRALISATION FINANCIERE)[1]

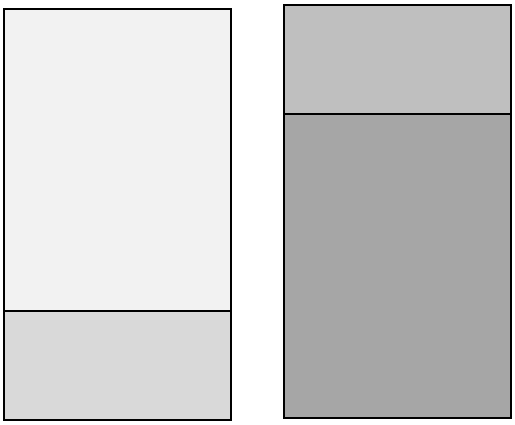
فيه هذا النموذج يتضمن نظام ذاتية مالية.حيث يكون للجماعات المحلية الإدارية أكثر حرية في تحديد طبيعة مواردها بالمقابل يفرض عليها من طرف الدولة الإنفاق الإلزامي موازيا لمواردها فهي مقيدة في الإنفاق من خلال الإنفاق الإلزامي، وهذا ما يطبق في البلديات في فرنسا وبلجيكا.



الفرع الثالث:

النموذج الثالث إستقلالية الميزانية (L'autonomie Budgétaire)

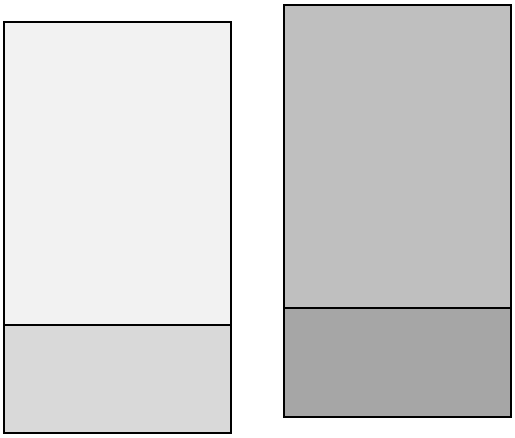
في هذا النموذج تكون الجماعات المحلية الإدارية لها الحرية في توزيع نفقاتها، أي لها الفسحة في إختيار وتخصيص النفقات مع تغطية معظمها من طرف الدولة، وهذه الطريقة كانت مطبقة في فرنسا قبل التغيير.



1 - IPID, p.11.

الفرع الرابع:

النموذج الرابع الإستقلال المالي (l'autonomie financière complète)[1]



تتصف الجماعات المحلية بقدر كبير من الذاتية حيث تحدد حجم نفقاتها ما يتماشى ومواردها، حسب إحتياجات أهالي المنطقة وهذا ما هو مطبق في الأقاليم الإسبانية، حيث تتمتع الجماعات المحلية الإدارية باستقلالية كبيرة في تحديد حجم مصادرها وتكاليف التمويل.

ومن خلال هذا التحليل الموجز يمكن أن نطرح بعض التساؤل:

- ما هي الأدوات اللازمة لضمان الإستقلال المالي المحلي؟
- ولماذا الضمان؟
- وما هي العوامل التي تحد من إستقلالية المالية المحلية؟

انَّ من بين الأدوات التي تضمن الإستقلال المالي المحلي هي المواثيق وخاصة الضمانات الدستورية حيث تكون ضرورية ولكنها غير كافية، كما هو في أوربا ضمان الإتحاد الأوربي من خلال الميثاق الأوربي للحكم المحلي[2] ولترجمة المبادئ العامة التي تضمنها الدستور تصدر القوانين المنظمة للسلطة المعنية على المستوى النظري ان الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام الإدارة المحلية [3]، أما لماذا الضمان فهو عنصر جوهري للذاتية المحلية

1 - IPID, p.11.

2 – فنص ميثاق البلدية" ان الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون ان تعرض الامر مسبقا على سلطة الدولة ودون ان تتدخل سلطة الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات او تعديلها، ويجب الا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية"

ونص ميثاق الولاية" ان الولاية هي وحدة لا مركزية وينتج عن ذلك ان المجلس الشعبي يتخذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير ولا يتدخل ممثل الحكومة الا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد"

نقلا عن مسعود شيهوب: الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص ص:43-44..

3 – مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي: مرجع سابق، ص:30.

حيث تشجع السلطات المحلية في القدرة على خلق ضريبة محلية مناسبة لطبيعة المنطقة وكذا إعطاء الحوافز الضريبية لتشجيع الإستثمار الذي تأمل فيه المنطقة وفك الارتباط العضوي بين الموازنة المحلية والموازنة المركزية وتمكينها من اجراء بعض التعديلات على مشاريع معتمدة في خطتها التنموية وموازنتها خلال السنة المالية ونقل الاعتمادات من مشروع لآخر، واعداد تشريعات خاصة بالموارد المالية المحلية بما يكفل الوضوح ومنع الازدواجية والتضارب والتنازع على الموارد.

امَّا العوامل التي تحد من إستقلالية المالية للجماعات المحلية فهي الوصاية، حيث تمارس رقابة واسعة على الميزانية كما هو في الجزائر سواء في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز، فجميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية التي تستطيع أن تعدل تقدير الموارد وتخفيض أو رفض بعض النفقات الإختيارية.

والتدخل المركزي يكون عندما تكون الموارد المحلية ضعيفة غير كافية لتغطية الإنفاق الإجباري، فتكتمل الرقابة الإدارية برقابة المنحة (contrôle par la bourse) أي إزدياد مستمر ليصل الى النصف تقريبا من جملة موارد الميزانيات المحلية مما يخول السلطة المركزية حق متابعة ومراقبة أوجه صرف هذه الأموال[1] وبالتالي فتكون حتمية التبعية مما تعرض إستقلال الجماعات المحلية وتهدد ذاتيتها وخاصة من أجل تمويل الإستثمار الإقتصادي الذي يتطلب مساعدات مالية من الدولة، مما يسبب جمود الأجهزة المحلية ويعود في جزء منه الى التواجد الدائم والمطلق لسلطة الوصاية التي تتدخل باستمرار في كل المجالات، حيث يتمتع الوالي بالشرعية القانونية والإدارية بحكم موقعه في السلم الهرمي في الإدارة الجزائرية فهو ممثل الدولة المباشر من خلال وظيفة الرقابة الإدارية على أعمال وقرارات المجالس الشعبية المنتخبة، زيادة على تدخل الوزارات كل حسب اختصاصه مما يجعل الجماعات المحلية عرضة للتهميش والاقصاء فتسلب ارادتها وتسود ارادة السلطة المركزية

1 –مسعود شيهوب: **الجماعات المحلية بين الإستقلال والرقابة** ،مرجع سابق، ص: 48.

المطلب الرابـــع

مصـــــاعب الإصـــــلاح

رغم ضرورة الإصلاح فإن التغيير الجذري وضعه موضع النقاد تصطدم بعوائق أكثر قوة وهي التي كبحت هذا التطور ولذا وجب أن يكون الإصلاح تدريجيا ودون إنعكاسات سلبية على مسار الإصلاح فنحن لا نريد زوبعة وعلى ضوء تحليلنا يمكن أن نلخص أهم الأسباب:

الفرع الأول:

أسبـــاب فنـــــية.

إن وجود معيار موضوعي للإصلاح صالح في كل لحظة حاضرا ومستقبلا غير موجود عمليا، والمثال الشهير الإتساع الأمثل (Optimum dimensionnel) أي حجم مناسب إعطائه للجماعات المحلية.

هذه العبارة تتضمن المقاس الواجب إعطائه للجماعات المحلية لتصبح فاعلة في نفس الوقت في المجال الإنساني والإداري والسياسي والمالي[1].

من أجل أن تكون مناسبة للمعايير الإنسانية والإدارية و السياسية والمالية ولكن رغم الاتساع المطلق للإختصاصات فإن المشاكل المطروحة أكثر اتساعًا مما يجعل الوضع المحلي غير متجانس و نتصور عدة نظم قانونية تتوافق مع نماذج مختلفة للجماعات المحلية و لكل نموذج غايته.

وفي هذه الحالة لن نجد نموذجا صالحا مع كل الأوضاع، فالمرافق الفنية تجهيزات صحية، تكرير مياه، المجمع المدرسي، الإضاءة، المذابح، القمامة المنزلية، والهياكل الإدارية لا تكون متجانسة فلهذا فالتغييرات ممكنة إضافة الى عدم التحديد الدقيق للأهداف التي يجب على المجالس تحقيقها، وكذا ضعف التنسيق بين المستويات لعدم وجود قواعد للمعلومات التي تسمح بتدفق البيانات والمعلومات بين الأجهزة المركزية والمحلية بسهولة ويسر، ونقص الوعي لدى الموظفين المركزيين والمحليين بأهمية التخطيط الاستراتيجي والوسائل والاليات التي تؤدي الى تحقيقه،

1 - "cette expression désigne la taille qu'il conviendrait de donner aux communes pour que ces dernière soient à la fois , aux mesures humaines , administrative politiques et financières " C.F.B Kornprobst , article précité , Revue administrative Mai- Juin 1967 paris n° 117 p 327.

واعتماد اليات التنفيذ في كثير من الأحيان على الدور المركزي على حساب الأجهزة المحلية، بعدم قدرتها، الامر الذي يعمل في نهاية المطاف على عدم تكامل التنمية الوطنية مع التنمية المحلية[1] .

فدون رأي عام مستنير وجيد التنظيم لا يمكن أن يكون هناك إصلاح، فإذا ما عجزت عن جذب اهتمامهم فعليها أن تتحمل إخفاق خططها وفشل ذريع للتواصل مع مواطنيه ولعلَّ وجود إرادة سياسية قوية وكثيرا من الشجاعة والإصرار وقهر الإعتراضات التي يحمل لوائها أعداء التقدم والإبتكار والتجديد التي تشكل أحيانا منافيا لأجهزة السلطة المحلية واحيانا أخرى معيق لها عن أداء الدور التنموي المطلوب منها بكفاءة وفاعلية، ووجود برلمان مؤهل لإنجاز إصلاحا جوهريا مستمدا من التجربة والحقيقة، ذات أفكار جلية واضحة ومستنيرة من أجل تأسيس هيكل محلي منسق يتوفر له إمكانيات النجاح وتشجيع التنمية المحلية حيث تكون في عمق الإصلاحات المحلية لأن الشعب يفضل دائما أن يشعر بقرب قيادته الفعلية ويتشكك من الإدارات البعيدة عنه والإنسان في حاجة لمساحة تتسع لإمكانياته ليمارس فيها مسؤولياته عن طريق إشراكه في إدارته والإصلاح لا يتم في الواقع بشرط إنضمام جماعي من الرأي العام للصياغات المقترحة ومشروعات الإصلاح تولد لتموت إذا ما حوت آفات الضلال والكذب وإفتقدت الصدق والدقة في كل مناحيها.

الفرع الثاني:

الأسباب السياسية.

من أهم الأسباب التي تعيق الإصلاحات:

عقلية الساسة المركزيين الذين يتخوفون من أي إصلاح، فهم اعتادوا على نظام رغم نقائصه وإخفاقاته خشية فقد هيبتها وسلطاتها ووسائلها للحركة[2]فهي تسعى لحفاظ على الأوضاع القائمة و تغيير بما يتوافق وغاياتها، مستمدة على مبدأ عدم رغبة السلطة في تقسيم السلطة وهي قاعدة بدائية في العلوم الإدارية مستمدة من فكرة ان الإدارة لا يمكن ان تعمل شيءسيئ (l'administration ne peut mal faire) والتي تتخذ من البيروقراطية عقلا مدبرا.فصعوبة تنازل المستويات المركزية عن تدخلها القوي في الأمور المحلية، مع وجود بعض الإستثناءات في هذا التنازل وإن إتَّصفت بعدم الإستمرارية وقيامها على أسباب غير موضوعية.

1 – مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي: مرجع سابق، ص: 54.

2 - Paul Borgniet , thèse La Réforme De L'Administration Départementale, paris ,FRANCE, 1951 , p401.

حيث ضعف الجماعات المحلية يقوي سيطرتها وعددها الكبير يجعل تحكيمها أكثر سهولة ،ومعظم الإصلاحات التي تكون المبادرة من السلطة المركزية تكون إصلاحات تسلطية من القمة تكون معرضة للإخفاق بواسطة عمالها الذين يفرغون مشروعات الإصلاح من كل محتواها الجوهري بغية منع بزوغ أشكال جديدة للسلطة المحلية تهدد سلطاتهم.

ومن العوامل السياسية تكوين المجلس البلدي الذي ينتمي إلى خيارات سياسية مختلفة متعارضة في كثير من الأحيان مما يؤدي إلى فشل كل إصلاح حقيقي.

ومواقف الأحزاب السياسية التي ترفع شعارات عامة بغير محتوى جوهري لا يمكن الإعتماد عليها لضعفها وغموضها ممَّا يساهم في الضغط والتأثير لإعاقة الإصلاح وفي غياب إرادة سياسية، ومجتمع مدني حقيقي وفاعل ستظل هذه الأخيرة تتغذى من أزمة ثقة متبادلة بين الإدارة المركزية والمنتخبين المحليين من جهة وإقتناع المواطن حول جدية الإدارة في الإصلاح.

الفرع الثالث:

الأسباب الاجتماعية.

كل إدارة محلية تعمل ضمن محيط إجتماعي وثقافي معين مما ينعكس سلبا أو إيجابا، وغالبا ما تشير الدراسات الى العلاقة الجدلية بين النمو الإقتصادي والنمو السكاني دون الإشارة الى الجانب الفكري ومدى تطور الوعي الإجتماعي والذي يعتبر الدعامة الأساسية لنهوض بالإدارة المحلية حيث تساعد على إحترام القانون والتعليمات، ولا يأتي ذلك إلا عن طريق التعليم والتكوين اللذين يعتبران مصدرين هامين لرفع المستوى الثقافي، وتدعيم الروابط الاجتماعية من خلال المشاركة في اتخاذ القرار المحلي ودعم الروابط الروحية بين افراد المجتمع المحلي، وأي تمزق في النسيج الداخلي للجماعات المحلية سوف ينعكس سلبا على المستوى الوطني.

وصمت الشعوب لجهلهم أو غموض الإصلاحات المقترحة لا يثير إهتمامهم ولفت أنظارهم من أجل مساندتها لمقاومة هؤلاء الذين مصالحهم تكون مهددة بإنجاز إصلاح محلي حقيقي.

خلاصـــــة:

من خلال بحثنا حول النماذج المختلفة في توزيع الاختصاصات في بعض الدول التي تعتبر رائدة كفرنسا وبريطانيا، فإنه لا يوجد حل موحد لكل الجماعات المحلية فلكل له خصائصه الجغرافية والعقائدية والثقافية، فكل مجتمع محلي له سماته العامة تنشأ من البيئة والمجتمع والتفاعل بينهما، ممَّا ينمي الهوية المحلية الى التنوع والتجانس من خلال الإنتماء الوطني والثقافة المشتركة إضافة الى أنماط المعيشة بين بدو وحضر وفلاحة مما يتحتم استعمال نماذج مختلفة.

ويبدو الإشارة في هذا المقام أن الاختيار بين احد هذه الطرق الفنية أو الجمع بينها يعتمد على الواقع المعاش وعلى العقليات الوطنية (mentalities nationals)، وبما أن الاختصاصات المحلية يمكن تحديدها بطرق مختلفة السرد ألتحديدي للإختصاص أو البند العام للإختصاص وهذا حسب النظام السائد ويمكن إجبار الجماعات المحلية على تأدية بعض الخدمات العامة مع الإعتراف لها بالإختصاصات الإختيارية .

كما تتطلب التنمية المحلية الناجحة تكاملا ضروريا بين مستويات الإدارة المحلية الولاية والبلدية وتكاملا آخر بين القطاعات التي تتولى الدولة مركزيا مسؤوليتها، ومن ثم فإن أربعة عناصر رئيسية تحكم إستراتيجية التنمية المحلية وهي التكاملية. المنهجية العلمية، المشاركة الشعبية واللامركزية.

واعتقد ان النموذج المقترح او المنشود من الجميع لا يتأتى الا باستمرارية الحركة بين كل القوى الفاعلة في المجتمع سواء كانت هيئات او افراد دون اقصاء، وهو في تغير سلس وتفاعل مستمر، والمستحيل ليس في عدم وجود حل بل المستحيل انك ما زلت لم تجد الحل، والنماذج المعلبة والمستوردة أكَّدت فشلها .

الفصل الثالث

الروابط القانونية بين الادارة المركزية والجماعات المحلية الادارية.

المبحث الأول : الجماعات المحلية الإدارية و التشريع .

المطلب الأول : الروابط الهابطة للجماعات المحلية الإدارية.

المطلب الثاني : الروابط الصاعدة إلى المشرع.

المبحث الثاني : الجماعات المحلية الإدارية و القضاء .

المطلب الاول الانماط المختلفة للتدخل القضائي

المطلب الثاني الاجراءات القضائية

المطلب الثالث نظرية العمل القضائي

المبحث الثالث : الجماعات المحلية الإدارية و الحكومة

المطلب الأول : الروابط الصاعدة إلى الحكومة.

المطلب الثاني : الروابط الهابطة اتجاه الجماعات المحلية الإدارية.

الفصل الثالث:

الروابط القانونية بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية الإدارية.

تمهيد وتقسيم:

لا يمكن إنكار أن الجماعات المحلية تشكل دولا منعزلة داخل الدولة المرتبطة بها، وتعد من أحد مكوناتها، ويعتبر استقلال الهيئات المحلية ركنا أساسيا يرتكز عليه نظام الإدارة المحلية، إلاَّ أنَّه استقلال نسبي غير مطلق، ويبقى في الإطار الذي يعينه المشرع والهدف منه عدم ظهور كيانات منفصلة عن الدولة وضمان مشروعية الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية، وممارستها بكفاءة وفعالية، وتكون مندرجة بالكامل في النظام القانوني للدولة التي هي بداهة أعلى منها و تشملها[1].

وعليه فإن ثمة روابط تكون قائمة بين تلك الجماعات المحلية الإدارية والدولة ولا تكون محددة بمقتضى عقد أو بواسطة قاعدة عالمية، إنَّما تكون منظمة ومتطورة بحسب النظام السياسي وبالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي تسمو في كل بلد، مما نشاهد أشكالا وأنماطا ونماذج متعددة ومتنوعة أكثر أو أقل تعقيدا.

وهذه الروابط ما بين الدولة ومكوناتها من الجماعات المحلية الإدارية تكون بالتأكيد متبادلة ومع ذلك يجب الإقرار بأن الروابط الصاعدة من الجماعات المحلية إلى الدولة المركزية لم تأخذ حقها من الاهتمام لا من الإدارة المركزية ولا من رجال الفقه حيث أعطوا أهمية بالغة على الروابط الهابطة من الجماعة المركزية إلى الجماعات المحلية، ونجد مبرراته في أن النظام القانوني للدولة تختارها بمطلق إرادتها وحسب رغبتها وبما يتناسب مع ظروف الزمان والمكان وكافة الاعتبارات الأخرى التي تملي عليها قرارها ووفق تقديرها الذي لابد أن ينسجم مع وضعها محقق للصالح العام[2]،مما يجعل التدخل المركزي له أشكال مختلفة أكثر أو أقل حدَّة وصرامة وفقا لاتساع السلطة المعترف بها للدولة بواسطة النظام القانوني إتجاه الجماعات المحلية، ومن أجل وضوح الرؤية بدقة وواقعية لهذه الروابط بين الجماعات المحلية

1-Michel Rasera **; l'évolution de la tutelle communale**, thèses paris, France 1975, p 13.
2-**La réforme de l'administration locale, une analyse de l'expérience de divers pays,** notions unies, op cit, New York 1975, p 61-62

الإدارية والجماعة المركزية وإسقاطها على النموذج الوطني بكل محاسنه ومساوئه، لكي نستفيد من تجارب غيرنا وخاصة من دول لها باع في هذا الإختصاص.

ممّا وجب أن نشير بعض النقاط فقد تضمن هذا الفصل على ثلاث مباحث نتطرق في المبحث الأول الجماعات المحلية الإدارية والتشريع وندرس في المبحث الثاني الجماعات المحلية الإدارية والقضاء ونتعرض في المبحث الثالث الجماعات المحلية الإدارية والحكومة، ونختمها ببعض الملاحظات نراه مفيدة.

المبحث الأول:

الجماعات المحلية الإدارية و التشريع.

لا شك أن أي نظام قانوني للدولة يوجد دستور ينظم ويشغل الأجهزة العليا للدولة ويمكن أن يحتوي برنامج أكثر أو أقل تطورا مما يسمح للحريات الأساسية للمواطنين، وفي معظم الدساتير تتضمن نصوصا متعلقة بالجماعات المحلية الإدارية[1]، كما توجد دساتير لم تتحدث عن ذلك مطلقا[2]، فالدستور الفرنسي للسنة الثامنة دستور القنصل والمواثيق الصادرة في عام 1814 وعام 1830 وحتى الدستور الصادر عام 1875 لم يتكلم عن البلدية إلا بخصوص تكوين مجلس الشيوخ، على العكس من ذلك فإن الدستور الفرنسي السنة الثالثة 1795 إذ يوجد به 27 مادة تتعلق بالبلديات وبين هذا وذاك توجد دساتير تعلن عن مبادئ عامة تؤكد وتكرس الوجود القانوني لهذه الجماعات في داخل النظام القانوني .

ورغم هذا التنوع فان الجماعات المحلية الإدارية تكون خاضعة بواسطة النصوص الدستورية إلى الجماعات المركزية عن طريق سلطة رئاسية (رئيس ومرؤوس) الذي تفرضه إعتمادًا على مطلق إرادتها مستندة لسلطتها العامة.

ومما لا شك فيه هذين النوعين من الجماعات العامة المركزية والمحلية ليسا متكافئان ويحدث أحيانا أن هذه الجماعات المحلية تكون خاضعة لدستورين في آن واحد، كما في بعض الدول الفيدرالية مثلما هو في البرازيل

1 –كما في الدستور الجزائري المادة 16، 15

المادة 15: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية .

المادة 16: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

2 –بريطانيا العظمى تشكل مثلا نموذجيا في هذا المقام ، من حيث أنها تكون محكومة بواسطة دستور عرفي ، ولم تعالج الأوضاع القانونية للتنظيم المحلي للبلاد.

وجمهورية ألمانيا الفدرالية والولايات المتحدة الأمريكية حيث الجماعات المحلية توضع تحت سلطة رئاسية لإثنين من الجماعات العامة، الدستور الفدرالي ودستور الدولة عضو الإتّحاد الفيدرالي.

ولا عجب أن تكون هناك روابط صاعدة من تلك الجماعة الفرعية الى الدولة المركزية ويمكن الإقرار أن معالجتها بنوع من الإزدراء ولا يجب أن تأخذنا الدهشة لأننا نشاهد كل يوم أشكالا وأنماطا متعددة أكثر أو أقل تعقيدا حيث يمكن أن نتصور نموذجا، وذلك من خلال مشاركة الجماعات المحلية في العمل الدستوري عندما يكون ذلك مسموحا قانونا .

ويكون مباشرا أو غير مباشرا من خلال التواجد داخل الحكومة أو البرلمان اللذان لديهما السلطة الفعلية في صياغة أو تعديل القواعد الدستورية، وعلى سبيل المثال في فرنسا حيث يمكن للمنتخبين المحليين شغل مقاعد في البرلمان مستفيدين من نظام تعدد الوكالات وبالمثل يمكنهم الإشتراك في الحكومة دون أن يفقدهم وكالتهم الإنتخابية المحلية، الذي يسمح لها بأن تمارس تأثيرا معتبرا على قرارات الإدارة المركزية[1] .

وهناك حالات أين تكون هذه الجماعات المحلية خاضعة لدستورين في آن واحد التي كلا منهما يعلن على مبادئ في المادة المحلية، وتكون في بعض الدول الفيدرالية حيث دستور كل دولة والدستور الفيدرالي التي كلا منهما يكون في إمكانه فرض قواعد دستورية حسب ما تراه محققا للصالح العام وفق تقديرها وفي حدود إختصاصها، والملاحظ أن هذه القاعدة ليس لها طابع مطلق للعمومية .فأحيانا أن الدول الأعضاء ليس لها أية مبادأة بخصوص نظام جماعاتها المحلية[2]،كحالة الإتحاد السوفياتي .

وبالمقابل لهذا الفرض تحتكر الدول الأعضاء مهمة معظم جماعاتهم المحلية الداخلية دون تدخل من جانب الدولة الفيدرالية[3]،كحالة الولايات المتحدة الأمريكية.

1 –دستور الجزائر 1996 يعطي الحق الى كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في التعديل الدستوري حسب المادة 174و177

م 174 –لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد ان يصوت عليه المجلس اشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي

م 177 – يمكن ثلاثة أرباع 4/3 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه.

2 –حالة الاتحاد السوفياتي حيث مبادئ الإدارة المحلية تكون بواسطة دستور 1977 مادة 145 و ما بعده

3 –حالة الولايات المتحدة حيث دساتير الدول الأعضاء لها الحق بإعلان المبادئ الأساسية المتعلقة بالجماعات المحلية.

وعلى ضوء ما ذكرنا يمكن أن نستخلص أن الروابط القانونية بين الجماعات المحلية الإدارية والدستور لا تكون متماثلة من حيث شدتها، مهما كانت دولة بسيطة أو مركبة، فإذا كان الدستور هو الفاصل بين السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) وأعطى أهمية للجماعات المحلية من خلال مبادئ، يجعلها تكتسب سلطات في مجال المحليات وهذا على حساب السلطات التقليدية فان المشرع المركزي هو المعبر عن الإدارة العامة والذي يتدخل في مجال المحليات بإصدار القواعد التشريعية التي تكون على رأس التدرج القانوني للدولة بعد القواعد الدستورية، لتنظيم وضعها القانوني وتحديد هياكلها وبيان إختصاصاتها ومواردها المالية وأحيانا يعتبرها سلطة رابعة بما يمنحها من سلطات، وتنظيم روابطها مع مختلف الأشخاص القانونية(طبيعية أو قانونية).

ويمكن أن يشرع للجماعات المحلية في آن واحد بمشرعين كلاهما له دور هام يزيد أو ينقص حسب قواعد الإختصاص المفروضة كما هو في جمهورية ألمانيا الفيدرالية[1]،البرلمان المركزي في العاصمة(bonn) يسن بعض التشريعات الخاصة في المادة المحلية وبالذات فيما يتعلق بالموظفين المحليين، في حين أن برلمانات البلاد (lander) تطبق هذه التشريعات الفيدرالية، وهي بدورها لديها إختصاصات بإصدار نصوصا تتعلق بالجماعات المحلية الإدارية.

ومن خلال هذا التحليل نحاول أن ندرس العلاقة المتبادلة غير المتكافئة بين السلطة التشريعية والجماعات المحلية الإدارية في مطلبين حيث نشير في المطلب الأول الروابط النازلة من المشرع إلى الجماعات المحلية الإدارية، ونبحث في المطلب الثاني الروابط الصاعدة من الجماعات المحلية الإدارية إلى المشرع .وفي الأخير نختمها ببعض الملاحظات نراها ضرورية.

وأول ملاحظة يمكن أن نختم بها هذه النقطة أنه رغم التحول العميق في النظام السياسي الجزائري بين دستوري 1963 و 1976 من جهة، ودستوري 1989 و 1996،الحاملين للتحول في إيديولوجية الدولة من جهة أخرى. إلا أنه لا نلمس آثار هذا التحول من خلال المعالجة الدستورية لمسألة إستقلالية المجالس المنتخبة، ما

1 –البرلمان المركزي في العاصمة (BONN) يسن بعض التشريعات في المادة المحلية و خاصة فيما يتعلق بالموظفين المحليين في حين أن برلمانات البلاد Lander التي تلتزم باحترام هذه التشريعات الفيدرالية لديها اختصاصا بإصدار نصوص تتعلق بالجماعات المحلية الإدارية المعينة.

عدا فيما تعلق باسم هذا النظام بذكر عبارة الجماعات الإقليمية أو الإدارة المحلية بدل المجموعة الإدارية التي استعملت أول مرة في دستور 1963[1] .

المطلب الأول:

الروابط الهابطة من المشرع الى الجماعات المحلية الإدارية.

لا شك أن دور المشرع تحديد وبدقة و تكملة للمبادئ الغامضة نسبيا في صلب الدستور ، وهكذا فإن دور المشرع مهمته تعريف وتحديد التنظيم العضوي ومدى إتّساع الوظائف المحلية[2] .

فالمشرع يمكنه في أي لحظة أن يفرض القواعد فهو السيد المطاع على منفذ خاضع فلا يوجد في هذه الحالة أقران متساوية ولكن روابط خضوع التي تكون من طبيعة رئاسية أي أن المشرع يمكنه في أي لحظة أن يفرض القواعد التي يرغب في وضعها حسب مشيئته.

ويكون ملحوظا في نموذج الدولة الموحدة على غرار فرنسا والجزائر ومصر، ويمكن تصور أن تلك الجماعات المحلية ترتبط بمشرعين في آن واحد حيث مشرع الدولة الفيدرالية ومشرع الدولة العضور[3]كحالة جمهورية ألمانيا الفيدرالية.

إضافة إلى ذلك يمكن أن ترتبط الجماعات المحلية الإدارية بنوع آخر من الروابط التي تتأسس جوهريا في حقه بأن يقرر مصير كل مشروع قرار تعده إحدى هذه الجماعات (محلية أو مركزية) ويكون خاضعا لمشيئة إنجازه تحت رحمة المشرع الذي يمكنه رفضها لتصبح عدما لا قيمة لها ولا حجية قانونية بمقتضى قرار يصدر منه بطريقة

---

1 – عبد الله بو حميدة: **معالجة الامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم**، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد2، 2005، ص:62.

2 –نص المادة 72 من الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 " هذه الجماعات تدير نفسها بحرية بواسطة مجالس منتخبة وطبقا للشروط المنصوص عليها في التشريع"

حسب المادة 128 من الدستور الايطالي " التشريعات العامة للجمهورية ... تحديد وظائف الكيميونات و الأقاليم"

المادة 163 من الدستور المصري الصادر في 11 ديسمبر 1971 تنص على " التشريع يحدد النماذج المتعلقة بتكوين المجالس الشعبية المحلية ، و اختصاصاتها و مصادرها المالية و ضمانات أعضائها و روابطها مع مجلس الشعب و الحكومة و دورها في تحضير و تنفيذ خطة التنمية في رقابة الأنشطة المختلفة .

3 –جمهورية ألمانيا الفيدرالية تخضع لنصوص تشريعية مصدر إنشائها متنوعا.

سيادية لا مطعن عليه أمام أية جهة كانت، حال أن تكون موافقته ضرورية لإنجازها قانونا و هو هنا يعتمد على مطلق سلطته التقديرية في القبول أو الرفض .

ومن المهم الإشارة فضلا عن ذلك أن الروابط بين المشرع والجماعات المحلية الإدارية تظهر بشكل آخر حيث المشرع هنا لا يفرض إرادته بل كطرف يشارك الجماعات المحلية في صنع قرار محلي مرجو إنجازه، وفضلا عن ذلك توجد رقابة الشرعية حيث يعطي للمشرع إختصاصًا مقيدا ومهمة محددة بوضوح وهو التحقق ما إذا كانت الأعمال الصادرة من الجماعات المحلية تتوافق أو لا تتوافق مع قاعدة قانونية عليا سابقة الوجود، فالمشرع لا يختار بحرية قراره هو فقط يطبق القاعدة الآمرة، فالجماعات المحلية المراقبة تكون قانونا مستقلة عن المشرع وتأخذ قراراتها بحرية وهي التي تقدر مناسبة الإجراءات المقررة، والمشرع لا يكون إلا أداة لضمان وجزاء قاعدة ثابتة محددة فهو مشرف بسيط على إنضباط مسيرتها .

هذه الرقابة البرلمانية لها عدة وسائل وأكثرها أهمية تكون لجان التحقيق البرلمانية، تقارير جهاز المحاسبة، التقارير المنشورة بواسطة الأجهزة الإدارية المركزية[1] والشكاوي المقدمة للبرلمان بمعرفة المواطنين، الوجود العضوي لأعضاء البرلمان في داخل الأجهزة المحلية .

فضلا على ذلك ظهور شكل آخر من الروابط بين المشرع و الجماعات المحلية الإدارية يتمثل في حضور أعضاء البرلمان في داخل الأجهزة المحلية حيث منح المشرع حقا بقوة القانون لأعضاء البرلمان حضور جلسات المجالس المحلية[2]، والتجربة تشير إلى أن أعضاء البرلمان الذين يشكلون جزءا من المجالس المحلية الإدارية لا يملكون حق العضوية رغم كونهم يشاركون بفاعلية في المداولات المحلية ومن مزاياه أنه يتيح للبرلمانيين التعرف على المشاكل المحلية عن كثب وبوضوح.

وعلى ضوء هذا التحليل الموجز للروابط النازلة من المشرع سواء كان الدستور أو المشرع فإن التدخلات تكون كثيرة ومتنوعة حسب النظام السياسي لكل دولة وإديولوجية الحكم ويعكس مستوى الدولة والمجتمع على السواء حضاريا وإجتماعيًا وثقافيًا .

---

1 –على غرار المندوبين البريطانيين Ombudsman britanniques و الوسطاء الفرنسيين Médiateurs francais

2 –المادة 102 من التشريع المصري رقم 43–79 المعدل بالتشريع رقم 50–81 .

وفي يوغسلافيا كذلك كل أعضاء مجالس الجمهوريات و الاتحاد يكونوا آليا أعضاء في المجالس البلدية في الهند أعضاء البرلمان الفدرالي و الدولة العضو يكونوا آليا أعضاء في الجهاز Zila parished و هي جمعية محلية في المستوى الأكثر علوا في تقسيمها

ويمكن أن نميّز عدة أنماط للتدخل، كسلطة رئاسية إمَّا أوامر تكون فيها الجماعات المحلية الإدارية منفذة للقانون الذي وضعه المشرع فهي مجبرة على تطبيقه أو إذا كان المشرع يسمح بمشاركته من الجماعات المحلية الإدارية في سن بعض التشريعات أو عن طريق الإستشارة حيث يستأنس بها المشرع لدى إصداره بعض التشريعات وهو غير مجبر على تطبيقها.

المطلب الثاني:

الروابط الصاعدة من الجماعات المحلية الإدارية إلى المشرع.

لا عجب في إمكانية يبيحها المشرع لحماية الجماعات المحلية ويمكن تصور عدة أشكال حيث غالبا أن النظام القانوني يسمح للجماعات المحلية الإدارية بالمشاركة في تكوين البرلمان[1]، ويمكن أن يظهر تحت شكل آخر عندما المنتخبين المحليين يمكن أن يشغلوا مقاعد داخل البرلمان مستفيدين من نظام تعدد الوكالات المطبق بشكل واسع في فرنسا وإنجلترا.

ويكون واضحا في فرنسا حيث المنتخبين المحليين يشاركون في تكوين مجلس الشيوخ حيث أنهم أكثر أهمية والأغلبية الساحقة لهذا المجلس، لذا لا يجب أن تعترينا الدهشة أن يطلق إسم المجلس الكبير للبلديات بدل مجلس الشيوخ في فرنسا.

ويمكن أن يكون هذا الوجود العضوي مخولا قانونا ، للجماعات المحلية ، بالحق في أن تكون ممثلة في داخل الجهاز التشريعي[2]كما في الجزائر حيث يشارك أعضاء المجلس الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية في إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبون بالأغلبية حسب نموذج الإقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية كما تنص المادة 105 من قانون الإنتخاب القانون العضوي رقم12-01 المؤرخ في 12يناير سنة 2012.

1 –في فرنسا المنتخبين المحليين يساهمون في تكوين مجلس الشيوخ و تكون لهم أهمية كونهم أغلبية ساحقة داخل الجسم الانتخابي لهذا المجلس حيث يطلق على مجلس الشيوخ " المجلس الكبير للبلديات في فرنسا' المادة 24 من الدستور الصادر في 04 أكتوبر 1958 أسس تنظيما هذه الوظيفة بأن خوله تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية" Consultez sur ce point Charles Roig Et D Autres , **article précité in administration traditionnelle et planifation régionale** Cahiers De La Fondation Nationale Des Sciences Politiques N ° 135 , paris France,1964 , p 15.

2 –في الاتحاد السوفياتي المادة 120 من دستور 07 أكتوبر 1977 تسمح لكل مركز مستقل في أن يكون له نائب في داخل **** القوميات المكون من نواب آخرين يتعلقون بجماعات عامة أخرى.

ومهما كان الشكل المتبع في هذا الإطار فإن الجماعات المحلية الإدارية بوسعها عمليا أن توجه حركة المشرع في الإتجاه الذي يخدم مصالحها عبر ما تمارسه من تأثير على البرلمان.

وفضلا عما سبق يمكن للجماعات المحلية تقديم مقترحات للبرلمان تخص المصالح المحلية[1].

ومن التقاليد التي تتبعها الحكومة الإنجليزية إستشارة المجالس المحلية عن طريق الجمعيات التي تمثلها في مشروعات القوانين التي تتصل بها قبل إتخاذ إجراءات تقديمها إلى البرلمان، ونستخلص مما سبق أن الروابط الصاعدة من الجماعات المحلية الإدارية و المشرع لا يمكن أن تقزم بل على العكس فهي تأخذ أشكالا مختلفة كل منها له طابع مميز عن غيره، ولا يجب أن يكون التحليل أحادي الجانب مما ينعكس سلبا على اداء الجماعات المحلية الإدارية.

فأي سلطة إدارية مركزية يجب أن تراعي عند إتخاذ قرار معين أو إتباع سياسة جديدة تأثيره على ذاتية الجماعة المحلية التي تتعامل معها، وإذا تحتم الأمر فلا بد من تهيئة الأعضاء المنتخبين لتقبل هذه التضحيات بمبررات السياسة الجديدة ونقل صورة صادقة للمسؤولين التنفيذيين في الإقليم المحلي، ويجب مراعات عند سن القوانين الخصوصية المحلية لكل منطقة لكي لا تبقى هذه التشريعات خارج التغطية دون فعالية عملية أو تولد لكي تموت كما يستحسن أن يضع المشرع الاطار العام دون تحديد التفاصيل الثانوية حيث يترك المبادرة والاستشارة الى الهيئات المحلية مع مشاركة السلطة التنفيذية، ويستحسن تشكيل خلية تنسيق بين السلطة التشريعية والسلطات المحلية كما هو حاصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أو كلاهما معا، لتفادي أي فجوات قانونية، ينتج عنها حالة من عدم التناغم بين أجهزة السلطتين المركزية والمحلية، وازدواجية في المهام والوظائف لصنع القرار واعداد التقارير على المستوى المحلي، وارباك على صعيد الهيكل الوظيفي للسلطة المحلية[2].

1 -في مصر المادة 14 فقرة 5 من التشريع رقم 75/52 المستبدلة بالمادة 12 فقرة 13 من التشريع رقم 79/43 التي حلت محلها المادة 12 من التشريع رقم 81/50 و في بريطانيا العظمى السلطات المحلية يمكنها أن تتخذ المبادأة بان تتطلب من البرلمان التصديق على ما يسمى Private billes التي تعدل من وضعها .D.N.Chester op cit London 1951 , p4-5

و في يوغسلافيا سلطة حقيقة للمبادأة التشريعية تكون ممنوحة للجماعة المحلية أن تقترح على المشرع الإقليمي أو الجمهوري تبني تشريع او تكمل ما يصدر من تشريع من الأقاليم أو الجمهورية باتخاذ إجراءات للتنفيذ MARC Gjidara , article précité CNR S paris 1981 , p 95.

2 - مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، 2015 الجمهورية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، أغسطس 2008، ص:31-32.

ونرى بدورنا أن إشراك الجامعة من خلال الاساتذة المختصين باقتراح نماذج لمشاريع القوانين والبحث عن حلول عملية للمستجدات خير أن نلجأ الى نماذج جاهزة من دول أجنبية أو خبراء أجانب بما يمتلكونه من تكنولوجيا، ويمكن أن ينعكس سلبا، وليس بالضرورة ما يصلح لديهم سوف ينجح لدينا ومن هذا المنطلق تصبح لنا مرجعية وطنية ونسترجع الثقة في قدراتنا العلمية والفكرية، مستوحاة من أصالتنا وأعرافنا وتاريخنا.

المبحث الثاني:

الجماعات المحلية الإدارية والقضاء.

لا شك أن الجماعات المحلية الإدارية تكون مرتبطة برباط وثيق مع السلطة القضائية للدولة التي يتأسس دورها في العمل على أن يسود القانون[1]،إنَّ فرض سيادة القانون من مهام القضاء مما يفرض وجود علاقة بين الجماعات المحلية الإدارية والقضاء هو المرجع والملاذ الحقيقي الذي يلجا اليه الجميع من السلطات العامة والافراد على حد سواء للتأكُّد من الالتزام بمبدأ المشروعية[2]، حيث تعتبر الوحدات المحلية صنيعة القوانين فهي تنشأ وتلغي وتحدد إختصاصاتها والواجب أن تمارس الهيئات المحلية أعمالها وفقا لهذه القوانين، وأن لا تسيء إستعمال سلطاتها أو تتجاوز حدودها وإلا كانت تصرفاتها غير مشروعة وعرضة للطعن أمام القضاء[3]، فهو الفاصل بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية، فالقضاء هو الذي ينظر في القضايا التي ترفعها الإدارة المحلية ضد الإدارة المركزية مطالبة بإلغاء القرارات التي تراها مجحفة بحقها ومخالفة للقانون، وكذلك تنظر في القضايا التي تطالب فيها الإدارة المركزية أو الأفراد إلغاء القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية إذا كانت مخالفة للقانون.

فالقاضي لا يستطيع أن يصدر قرارا بوجه عام، ولا أن يبت في إستوائه، حيث أن هذا سيكون تعديا على المشرع، فعمله ينحصر في تطبيق القانون على الحالة التي تكون مطروحة أمامه معلنا إرادة المشرع في منطوق حكمه أي لا يخرج عن نطاق الشرعية، فالقاضي لا يجب أن يحل محلها ولا يبحث عن تقدير ما إذا تلك السلطة يجب أن تعمل أو لا تعمل وإذا كان عليها أن تعمل وفق نمط معين[4].

1-Achille Mastre , course de droit constitutionnel Les Cours De Droit, Paris, France, 1932 1933 , p 28.

2 – هاني علي الطهراوي: **قانون الإدارة المحلي، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا** مرجع سابق، ص:162.

3 – ايمن عودة المعاني: **الإدارة المحلية** ، مرجع سابق، ص:171.

ولكن هذا المفهوم القديم قد تجاوزته بفعل الوقائع فأصبح للقاضي دورا أكثر إتساعًا من ذي قبل والتي كانت محصورة في الشرعية وفي نطاق ضيق وجامد، إذ إنه يفرض عددا معينا من المبادئ العامة للقانون أو مبادئ للإدارة تتعلق بالجماعات المحلية المعنية بوجه موحد على مجموع الإقليم[1].

لا اختلاف أن الرقابة القضائية هي أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة حيث أن القضاء يعد أكثر الأجهزة قدرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية وذلك إذا ما توافرت للقضاء الضمانات الضرورية التي تكفل له الإستقلال في أداء وظيفته وذلك حتى يتمكن أن تتحقق بشأنه الحيدة المطلقة وبالتالي يمكن أن يقوم بالرقابة على أكمل وجه، وتعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد ضد تجاوز الإدارة لحدود وظيفتها وتعسفها في إستخدام سلطتها و خروجها عن مبدأ المشروعية.

وتتولى المحاكم على اختلاف أنواعها و درجاتها في الدولة هذه الرقابة سواء أكانت عادية أم إدارية مدنية أم جنائية وهي بذلك تكون في مجموعها السلطة القضائية المستقلة طبقا للدستور،وذلك عن غيرها من السلطات العامة[2]، ومن الملاحظ أن في بعض الدول القضاء الدستوري يكون الضامن ليس فقط لذاتية الدول الأعضاء ولكن بالمثل لذاتية الجماعة المحلية[3]،يكون لها الحق في ظل بعض الشروط بعمل طعن أمام القضاء الدستوري إذا لحق الأذى بمصالحها وفي فرنسا المجلس الدستوري يملك حق مراجعة قانون الجماعات المحلية[4].وهكذا القاضي الدستوري يصبح حاميا للذاتية المحلية.

والرقابة القضائية تتميز عن الرقابيتين السياسية و الإدارية أنها لا تتحرك من تلقاء نفسها بل لابد من يحركها ويتم هذا التحريك بناءا على رفع دعوى أمام القضاء من ذوي الشأن حتى يستند إليها القاضي في ممارسته للرقابة على أعمال الإدارة التي تثار مشروعيتها نتيجة هذه الدعوى[5].

1- محمد أحمد إسماعيل ،**مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** المرجع السابق ، ص: 1071.

2 – محمد محمد عبد الوهاب: **البيروقراطية في الإدارة المحلية**، ط1، المكتبة القانونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2004، ص:397.

3 –مثال جمهورية المانيا الفدرالية وسويسرا

4 –بواسطة مرسوم رقم 77/90 الصادر في 27يناير1977الجريدة الرسمية 3فيبراير1977 ص731.

5 – محمد محمد عبد الوهاب: نفس المرجع السابق، ص: 397.

ورقابة المشروعية أصلا مهمة القاضي فيفحص التصرف الإداري محل النزاع من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية، أي مدى ملاءمته ومطابقته لمبدأ المشروعية دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملائمة هذا التصرف ومن ثم فإن الرقابة القضائية هي رقابة قانونية يسلطها القضاء للتعرف على مدى مشروعية العمل الإداري ويقف عمل القضاء عند حد المشروعية أو عدمها.

وفي ممارسة الرقابة على الإدارة يمكن للقاضي أن يصدر حكما بمشروعية التصرف الإداري أو الحكم ببطلانه ومن ثم إلغائه لعدم مشروعيته، ثم أيضا الحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنه إن وجدت، وليس من حق القضاء التدخل في أعمال الإدارة كأن يحل محلها في إصدار أي قرار أو أن يأمر الإدارة بأداء أمر معين أو بالامتناع عنه، بل يظل للإدارة حريتها في إصدار ما تراه من قرارات، ولكن هذه القرارات تخضع لرقابة القاضي، وتعتبر الأحكام القضائية بصفة عامة تتصف بحجية الشيء المقضي فيه والتي بمقتضاه توجد قرينة قاطعة على أن الحكم هو عنوان الحقيقة في ما قضي به.

وبناءا عليه فإنه لا يجوز بعد أن صدر الحكم وصار نهائيا أن يكون محلا لأي نزاع بل يكون واجب النفاذ ويجب تنفيذه بالقوة عند الإقتضاء، وهذا على عكس القرارات الإدارية التي لا تتمتع بهذه الحجية والتي يكون الطعن عليها مباشرة أمام القضاء[1].

فالجماعات المحلية الإدارية تكون شخصًا معنويًا حائزا على ذمة مالية، وحقوق وعليها إلتزامات وقابلة للجوء إلى القضاء، وتوقيع عقود، مستخدمة العديد من الأشخاص بسبب إتّساع الخدمات التي تقدمها ومن ثم فهي تكون قابلة لأن تكون محلا للملاحقة القضائية بسبب مسؤوليتها التعاقدية أو الجنائية أو شبه الجنائية، فيتولى القاضي سلطة فحص المناسبات الواقعية حال كونها تشترط شرعية قرار محلي، فالقاضي له سلطة النطق بالجزاء في حالة عدم الشرعية المقترفة من قبل الجماعات المحلية الإدارية أو بالإعتراف بمسؤوليتها عن عمل قابل للتعويض عنه وفي نفس الوقت يعتبر حاميا لهذه الجماعات نفسها من جانب السلطة المركزية وموظفيها حين تتعرض حقوقها وإمتيازاتها.

والملاحظ في أن عدة دول وخاصة في الدولة الفيدرالية حيث القضاء الدستوري يكون الضامن ليس فقط لذاتية الدول الأعضاء و لكن بالمثل لذاتية الجماعات اللامركزية[1].

1 – نفس المرجع السابق، ص: 398.

أمَّا في نموذج الدولة الموحدة مثال كالجزائر وفرنسا ومصر، فالأغلب أنها ترتبط بسلطة قضائية واحدة ولكن ليس نادرا أن ترتبط بسلطات قضائية متعددة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية وهي دولة فيدرالية حيث الجماعات المحلية ترتبط بمحاكم الدولة الفيدرالية ومحاكم الدولة العضو في الإتحاد الفيدرالي والتي كلا منها لديه مجالا للإختصاص وفق القانون القائم .

وفضلا عن ذلك في بعض الدول الجماعات المحلية الإدارية توضع في نفس الوضع مع الأفراد العاديين أمام القضاء وليس لها أي إمتيازات خاصة وهذا النظام يكون مطبقا في بريطانيا العظمى وبوجه عام في كل البلاد الناطقة بالإنجليزية حيث أن مبدأ وحدة القضاء مكرسا ويبقى أساسيا[2].

ويعتبر حق اللجوء إلى القضاء من أهم وسائل الرقابة الفعالة، فالسلطات المحلية تخضع للقضاء العادي مثلها في ذلك مثل أي فرد أو سلطة مركزية وتطبق على منازعاتها نفس القواعد، وتعتبر رقابة القضاء من أفضل السبل وأقوى الضمانات لحماية حقوق الأفراد.

ولما كان النظام الإنجليزي يقوم على مبدأ وحدة القضاء فإن المحاكم العادية تختص بالنظر في جميع المنازعات أيا كانت طبيعتها إلا إذا وجد نص مكتوب يقضي بعدم إختصاصها وتكون من إختصاص محاكم خاصة[3].

ويهدف من الرقابة القضائية هو إخضاع مشروعية أفعال المجالس المحلية وتصرفها في حدود القانون وإلاَّ كانت قراراتها غير مشروعة فهي تطبق القاعدة العامة والتي تقضي بتوافر في عمل السلطات العامة حسن النية (Good faith) والمعقولية (Rasionability)[1].

---

1 –مثال جمهورية ألمانيا الفيدرالية و سويسرا يكون معترف لها بالحق في ظل بعض الشروط بعمل طعون أمام القضاء الدستوري ضد تشريع يلحق إيذاء بذاتيتها و في فرنسا المجلس الدستوري يملك على سبيل المثال مراجعة تشريع الإدارة الكميونية بواسطة مرسوم رقم 90-77 الصادر في 27 يناير 1977 (الجريدة الرسمية) 3 فبراير 1977 ص 731 و الملحق

و في سويسرا الكميونات يمكنها الدفاع عن حقوقها بالتوجه إلى المحكمة الفيدرالية بواسطة طعن للقانون العام كما يمكنها أن تطلب إلغاء القرارات الصادرة من الكانتونات حاملة إيذاء لوجودها أو لذاتيتها

2 –و الملاحظ في حقيقة القول أن هناك محاكم إدارية متعددة فيما وراء المانش و لكن هيئتها الجماعية لا تشكل مع ذلك قضاء إداري حقيقي

ففي الولايات المتحدة الأمريكية توجد عدة أجهزة تقوم بمهامها وفق التشريع حق ممارسة وظائف قضائية أو شبه قضائية.

3 –مثال ذلك مجلس التعليم الذي يتكون من عناصر قضائية و إدارية و يختص بالفصل في قضايا المعاهد العلمية و القرارات المتعلقة بموظفيها و أيضا مجلس الصحة و هكذا

انظر د.هاني علي الطهراوي ، **القانون الإداري** ، طبعة سنة 2001، ص 20

وعدم الخروج عن الغرض الذي منحت من أجله السلطة وبمقتضى مبدأ المعقولية فإن ممارسة قدر كبير من الرقابة على أوجه نشاط المجالس المحلية وفي هذا المعنى يقول:(Jackson) "أعتقد أننا في محنة فالرقابة القضائية كثيرا ما تمنع مجلسا محليا من القيام بعمل يطلبه أهالي الوحدات المحلية لأن القانون لا يجيز القيام به، ولأن القضاء يميل غالبا إلى الحد من نشاط المجالس المحلية أكثر مما يميل إلى تأييد إتّساع مجال نشاطها حفاظا على الحقوق والحريات العامة"[2].

ويملك القاضي الإنجليزي في مواجهة الإدارة وموظفيها أن يقرر على النحو التالي:

1-الأوامر (Injunctions) وتقوم على مبادئ العدالة والأخلاق وهي وسائل تقديرية ذات طبيعة قضائية توجهها المحكمة سواء إلى السلطات المركزية أو الهيئات الإدارية المحلية كما توجهها إلى الأفراد بدل دعاوى التعويض وكذا حمايته من وقوع الضرر بإيقاف العمل أو التصرف الضار قبل وقوعه، وفي حالة امتناع الهيئة المحلية لمثل هذه الأوامر القضائية يعتبر جريمة تسمى جريمة إهانة المحكمة،(Contempt of court) وتعرض مرتكبيها للحكم عليه بالسجن .

2-التقرير ويتمثل في إعلان حكم القانون في أية مسالة ويسمى (Déclaration of Law) و يمكن الأفراد من معرفة حكم القانون في أي نزاع مستقبلي محتمل ويرى بعض الشراح في ذلك وسيلة من أعظم الوسائل ملائمة بالنسبة للمنازعات الخاصة بالهيئات المحلية، وهكذا فان القضاء الإنجليزي يمارس رقابة جامدة على المجالس المحلية ومع ذلك رغم شدتها لا تستطيع تلقائيا وبصورة مسبقة إلزام المجالس المحلية بأداء إختصاصاتها فليس للقضاء حق

---

1 -و من القضايا فيما يتعلق بالمعقولية قضية Roberts V.Hopued أن مجلس مدينة Popler كان مخولا بمقتضى القانون بان يدفع لموظفيه أجورا يراها مناسبة و بمقتضى هذه السلطة دفع أعلى من المستوى العام للأجور لان أعضاء المجلس اعتبروها لا تحقق حياة كريمة للموظفين

و لكن مراقب الحسابات اعترض على هذه الأجور و طالب أعضاء المجلس برد المبالغ الزائدة من أموالهم الخاصة وعند نظر طعن المجلس أمام مجلس اللوردات أيد رأي مراقب الحسابات

و في قضية مجلس مدينة كنت Kent city council وضع تشريعا فرعيا نص على منع إحداث أصوات مزعجة أو العزف على أية آلة موسيقية أو الغناء في مكان عام في نطاق خمسين ياردة من احد المساكن و ذلك بعد التنبيه عليه من جانب احد الحراس أو احد سكان المنزل شخصيا أو عن طريق خادمه أو خادمته

و لما استدعي احد الأشخاص أمام القضاء بحجة انتهاكه لهذا التشريعات دفع لعدم مشروعية القانون الفرعي على أساس عدم معقوليته وتطلب النظر في القضية أمام المحكمة العليا و التي أيدت ضرورة تأييد القوانين الفرعية بقدر الإمكان شرط أن تكون معقولة و غير انتقائية وتتصف بالعموم و التجريد

2-R.M.Jackson **, the machinery of local government** ,Mac Millan co,LTD, London 1959 , p235-236.

التدخل إبتداءا في أعمال المجالس المحلية، أمَّا في النظام القانوني في فرنسا ترفض الادارة هذا المنطق الإدارة مهما كانت محلية أو مركزية فهي تتميز وتعلو على المصالح الخاصة وتحتفظ بالإمتيازات اللاصقة بالسلطة العامة فالقانون العام يربط بين إدارات متساوية وليس بين الأفراد والإدارة والحق أنه إذا إعترفنا بوجود سلطة عامة ولا يمكن إنكارها فهناك نظام قضائي إلى جانب النظام القضائي العادي.

والجزائر هي إحدى الدول التي تأخذ بمبدأ إزدواجية القضاء (القضاء العادي)، (القضاء الإداري) بما أن المجالس المحلية تتمتع بالشخصية الإعتبارية فلها الحق في التقاضي أي أن ترفع هي الدعاوي أو ترفع عليها من الغير ويعتبر مجلس الدولة الهيئة القضائية التي ترأس الهرم المشكل من جميع الهيئات القضائية وشبه القضائية التي تتولى الفصل في منازعات الإدارة باستقلالية عن القضاء العادي، كما يتمتع كذلك باختصاصات إدارية تتمثل أساسا في الدور الإستشاري الذي يضطلع به لصالح السلطة التنفيدية للدولة، حسب ما ورد في القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي1998.

المطلب الأول:

الأنماط المختلفة للتدخل القضائي.

إن تدخل السلطة القضائية يأخذ أشكالا مختلفة.

رقابة المشروعية : (Le Contrôle de légalité) حيث يكون مكلف بالتحقيق من توافق القرارات المحلية مع التشريع، أي أن دور القاضي في هذه الرقابة هو فحص التصرف الإداري محل النزاع من حيث مطابقته لمبدأ المشروعية، دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملائمة هذا التصرف، ومن ثم فإن الرقابة القضائية هي رقابة يسلطها القضاء للتعرف على مدى مشروعية العمل الإداري أي عند حد المشروعية أو عدمها ، فالقاضي لا يجب أن يحل محلها ولا يبحث عن تقدير تلك السلطة أن تعمل أو لا تعمل أو تعمل وفق لهذا النموذج أو ذاك فهو لا يملك لا الوسائل و لا العناصر، ومع ذلك توجد موضوعات له سعة التقدير وحرية القرار تكون ضرورية ولا غنى عنها[1]،في المشاركة وفحص الملفات تتعلق بمبدأ المشروعية، ويكون من الصعب عمليا تحديد بدقة بين الشرعية والمناسبة والقاضي هو الذي يحدد الحدود الصحيحة .

1-Rapport Fait Par M Lionel De Tinguy Du Pouet Au Nom De La Comminassions Des Lois Constitutionnelle De L Législations, Du Suffrage Universel, Du Reglement Et D'administration General Sur Le Projet De Loi Pour Le D Développement Des Responsabilités Des Collectivités Locales N:187, 1978-1979, P.42.

في فرنسا حيث مجلس الدولة يصادق على عدد من القرارات المحلية كالقروض ذات الأجل الطويل الأشغال العمومية، مشتريات عقارية الخصوصية، إنشاء إمتيازات بلدية[1] ،فدوره في فحص المشروعية بشرط أن تتوافق مع الإجراءات القانونية ومع ذلك لا يستطيع أن يحل محلها و تقدير بدلا عنها بدون أن يعمل على إعلاء وجهة نظره الخاصة وللقاضي الحرية، حرية المشرع على المسائل التي عليها المشرع لم يضع تشريعات خاصة إدارية "غير مشرع" (Non légiférées) "ولكن لا يجب التقدم إلا بحذر وحيطة[2] ،عن التأثيرات الممكنة خاصة ما يتعلق بالقانون الطبيعي المفترض والإتجاهات السياسية والمفاهيم الليبرالية الإقتصادية في مادة المرافق العامة للبلدية[3]، وينتج عن عدم دقة النصوص ذاتها فهو يتحقق من شرعية الغايات المتتابعة ومن شرعية الوسائل فاحصا حتى الظروف الواقعية ويراقب قيمة البواعث.

وفي إنجلترا نفس الشيء إلا أن في حالات القاضي يلغي لائحة بسبب أنها تفرض على المواطن التزاما غير مناسب لإنجازه، وللإشارة فان القاضي تشغله فكرة إنحراف السلطة والذي يهم ليس الإنضباط الشكلي للعمل عن صحة الهدف والمقاصد عند صانع القرار مع وزن وتقييم تقديري لأخلاقية الهدف.

أمَّا في فرنسا يمكن لمجلس الدولة عن طريق أقسامه الإدارية في قسم الداخلية أن يشارك في اللجان لدى الجماعات المحلية ولا ينحصر في التعبير عن أرائه بل في إقتراح مشروعات مراسيم أو بواسطة الإستشارات شبه الرسمية، ويمكن التذكير القضاء المالي المستحدث في فرنسا بمقتضى التشريع الصادر في 02 مارس 1982 له غرف إقليمية تعمل خارج الوظائف القضائية وهي وظائف إدارية تمارس رقابة مالية على تنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية ويمكن أن تطرح ملحوظات على تسيير أجهزة البلدية والمديريات والأقاليم.

1-Brian chapman , L'administration Locale En France Cahiers De La Fondation Nationale Des Scieces Politiques A, Colin paris, France, 1955, p164.
2-Charles eisenman **un dogme faux l'autonomie du droit administrative** , mélangers sayagues laso 1969, p421.
3-Roland M Aspetiol Et Pierre Laroque, l'attelle Administrative, Le Contrôlé Des Adminisratales, Communales, Coloniales Et Des Etablissement Public.
Auditeur Au Conseil D'Etat Ouvragé Cournne Par L'Académie Des Sciences Morales Rt Politique Prisc Odilon Barrot 1930 Pp.182-183.

المطلب الثاني:

الإجراءات القضائية.

إنَّ للقاضي أن يتدخل في الشؤون المحلية في عدة أشكال وإجراءات متعددة ومختلفة، في إنجلترا يمكن الحكم بالتعويض على موظف إرتكب عمل غير شرعي أو أوامر من أجل إلزامهم باحترام التشريع.

وبناءا على مبادأة النائب العام (Attorney général) له الحق أن يفرض أمرا إتجاه السلطة المحلية لمنعها من العمل فيما يتجاوز إختصاصاتها (Injunction ultra vires)، وبخلاف ذلك يمكن للجماعات المحلية الإدارية أن تلجأ إلى وسائل أخرى تتعلق بامتياز التاج (Writof certorari) حيث يتم إثارتها أمام مجلس الملك (Le banc du roi) قصد الحصول على حكم بإلغاء قرارا للسلطة الإدارية المركزية فهي أداة للدفاع ضد الإدارة المركزية.

وفي المقابل يمكن لأصحاب الشأن رفع دعوى ضد الهيئات المحلية وإثارتها أمام (Le banc du roi) بالإحجام أو الإمتناع أو الحظر (Writ of mandamus) ويكون ضد الإدارة المحلية بإجبار الموظف على العمل بما يقضي به التشريع ويكون بناءا على طلب الوزارة وإما لصاحب الشأن في العمل ونادرا ما تستخدم السلطة المركزية هذا الإجراء [1].

على غرار فرنسا القضاء الإداري يكون الطعن بالنسبة لتجاوز السلطة في المقام الأول ومسؤولية الجماعات المحلية منازعات العقود، ومنازعات التفسير والطعون تكون إما بواسطة الأفراد أصحاب الشأن (ناخب أو ممول) أو بواسطة ممثلي الدولة ضد الجماعات المحلية المعنية، أو العكس الطعون المقدمة من الجماعات المحلية ضد الدولة وكل الأشخاص العامة أو الخاصة الأخرى من أجل الدفاع عن مصالحها الخاصة التي إعترف بها القانون.

وبجانب الجهات القضائية للقانون العام توجد هيئات مختلفة التسمية (لجان ، مجالس منظمات) التي تتطلع ببعض المنازعات غير مصنفة ضمن المنازعات ذات الطابع الإداري العادية كما في النصوص التشريعية التي يخضع لها مجلس الدولة الجزائري وبالرجوع إلى المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 [2]حيث تنص المادة 11 "

1 – محمد احمد إسماعيل: مرجع سابق، ص: 1084- 1085.

2 –قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماس 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، جريدة رسمية العدد 37 مؤرخة في 01 جوان .1998

يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا و كذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة" يبدو أن المشرع يشير إلى هذه الهيئات التي لها الطابع القضائي فقط.

ويلاحظ عن القانون الوضعي أنه يشهد تكاثر معتبر للهيئات المذكورة دون الإفصاح في أغلب الحالات عن طبيعتها القانونية الحقيقية يضاف إليها قضاء مالي[1]،كما في الجزائر قانون رقم 05-80 مؤرخ في أول مارس سنة 1980يتعلق بممارسة وظيفية المراقبة من طرف مجلس المحاسبة معدل ومتمم بالأمر رقم 03-81 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1981 وحسب ما تنص عليه مواده وخاصة المادة 3 يوضع مجلس المحاسبة و هو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب و المؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية .

وحسب المادة 39 : "يصدر مجلس المحاسبة عند ممارسته للإختصاصات القضائية قرارات مسببة."ذلك مما يؤدي بنا إلى تساؤل منطقي حول كيفية تحديد طابعها القضائي أو الغير قضائي بسبب سكوت القانون أو غموضه.

وتكمن أهمية تكييف الطبيعة القانونية للهيئات التي تتولى البث في بعض المنازعات التي ترفع إليها على وجه الخصوص في إنعكاسها على طبيعة القرارات التي تتخذها في هذا الشأن وبالتالي إنعكاسها على تحديد طبيعة الطعون التي يمكن تطبيقها فيها.

1 -المجالس الإقليمية للمحاسبات نشأت بواسطة التشريع الصادر في 02 مارس 1982 المواد من 84 إلى 89 يختص فيما يتعلق بالجماعات المحلية
ومكملا و معدلا بواسطة التشريع رقم 82/594 و 959 الصادران في 10 يوليو 1982 و يختص بوضع المستخدمين في المجالس الإقليمية للمحاسبات معدلا بواسطة التشريع الصادر في 17 يونيو 1983.

المطلب الثالث:

نظرية العمل القضائي.

لكي نحدد العمل القضائي، يجب أن نتطرق أولا إلى رأي الفقه والقضاء حول المعايير المقترحة في هذا الشأن، وقد عالجها كل من الفقه والقضاء الفرنسيين، وقد أقترحت عدة معايير ففي الفرع الأول نتعرض إلى المعيار الشكلي وفي الفرع الثاني ندرس المعيار الموضوعي وفي الفرع الثالث نتناول المعيار المختلط.

الفرع الأول:

المعيار الشكلي في تحديد العمل القضائي.

يأخذ الإجراءات المتبعة أمام هيئة ما لتحديد طبيعتها القضائية أو غير قضائية[1]، وكذا الجهة التي أصدرته أو على ما يخلص القانون على العمل نفسه من قوة أو حصانات أو أثر قانوني مما يؤدي إلى أن يحوز العمل حجية الشيء المقضي فيه[2]، وينسب هذا المعيار الشكلي إلى مدرستين هما:

أولا– نظرية كاري دي مالبير (Carre De Malberg): والتي تميز العمل القضائي عن غيره في الجهة التي يصدر عنها التصرف والإجراءات التي يتبع أمامها غير أنه غير صحيح أن ما يميز الوظيفة القضائية هو الفصل في مسائل قانونية متنازع عليها، فالإدارة هي الأخرى تفصل في المنازعات عندما تنظر في التظلم الرئاسي من القرارات الإدارية، والقضاء يستطيع أن يباشر إختصاصاته دون منازعة كما في الأحكام الإنتقالية، وأن القول بأن حجية الشيء المقضي فيه ليست خاصية كامنة في التصرف وإنما تأتي لصدور الأعمال القضائية من هيئات منظمة. ولكن يعاب على هذه النظرية إسرافها في الشكلية حيث تجعل من عناصر العضو والإجراءات والقوة الخاصة

---

1 –نقلا عن د.بوعبد الله مختار في محاضرته السنة الجامعية 2010–2011.

انظر مرافعة محافظ الحكومة Couneille في قضية Tery مجلس الدولة 20 جوان 1913 تتمثل في الوقائع في طلب إلغاء قرار المجلس الأعلى للتربية العمومية الذي أكد عقوبة الفصل المتخذة ضده من قبل مجلس أكاديمية مدينة Lille دون سماعه .

Le conseil superieur est une juridiction disciplinaire … il en résulte n d'une part que vous avez compétence pour apprécier , non pas le fond de ses décisions mais la légalité de ses décisions , il en résulte d'autre part que devant le conseil superieur , il y a des règles de procédure à observcer , car l(observation d'une procédure est le corollaire indispensable de l'instruction d'une juridiction C.E 20 juin 1913 , rec 736 , S1920 , 3.13 Gaja 5eme ed p 117 .

انظر كذلك مجلس الدولة 12 جويلية 1929 قضية Lerousc المجلد 710.

2 – محمد رضا النمر: **مسؤولية الدولة عن اخطاء القضاء دراسة تحليلية مقارنة في النظام القضائي المصري والاسلامي** ،ط1 ،المركز القومي للاصدارات القانونية ،مصر، 2010، رجع سابق، ص:37.

الناتجة عنها فيصلا مطلقا للعمل القضائي، أي تأخذ بالإعتبار صاحب القرار ومصدره أو من خلال تشكيلة الهيئة التي إتخذته.

ثانيا– مدرسة فيينا عميد هده المدرسة الفقيه **كلسن**(Kelsen)والفقيه **مركل**(Merkel):[1]وقد أشتهرت هذه المدرسة بنظرية تدرج القواعد القانونية، ويعد كل عمل قانوني تطبيقا لقاعدة أعلى، وإن ما يميز الوظيفة القضائية على التشريعية أنها تنشئ قواعد فردية في حين أن الوظيفة التشريعية تنشئ قواعد عامة، وليس معيار التمييز كون الوظيفة القضائية تتولى تطبيق القانون، إلا أن هذا المعيار لا يجدي نفعا، باعتبار أن جميع الأعمال الصادرة من السلطة القضائية لا تعتبر أحكاما بل القاضي يقوم بأعمال إدارية بطبيعتها. كما أن المشرع كثيرا ما يعطي للجهات الإدارية سلطة إصدار الأحكام وهي الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي. مثل القرارات الإدارية في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة، وفي المجال التأديبي.

الفرع الثاني:

المعيار الموضوعي المادي.

أولا: نظرية دوجي[2].

يحدد الطابع القضائي باعتبار القرار في حد ذاته دون الأخذ بالعنصر الشكلي أو العضوي، وفقا لهذه المقاربة، فالنظام القانوني عند دوجي مجموعة القواعد القانونية لدولة ما في زمن ما وتنضم في هذا المجموع جميع الأعمال القانونية الفردية والتنظيمية والأعمال القانونية، إما أن تكون مشروعة أو أعمال شرطية أو ذاتية، فالأعمال الشرطية أو الذاتية هي التي تتكون منها الوظيفة الإدارية أما الأعمال المشرعة هي التي تكون من إختصاص الوظيفة التشريعية.

أما العمل القضائي يفترض وجود مخالفة للقانون سواء كان وجود إدعاء أم لا وهو جوهر العمل القضائي، كما يجب أن يكون حل المسألة القانونية غاية لا وسيلة وهكذا يكون تحليل دوجي للعمل القضائي يتأسس على ثلاثة عناصر أولها مسألة قانونية المراد من السلطة العامة حلها. وثانيها الفصل في هذه المسألة بتقرير أو بحل له قوة الحقيقة القانونية، وثالثها أنه عمل قانوني شرطي أو ذاتي لحل المسألة القانونية أو تقرير بوجود مخالفة أو من عدمها وهو جوهر العمل القضائي عند دوجي، وقد إنعقد الإجماع على أن نظرية دوجي هي أهم النظريات المادية لتحليل

1 – محمد رضا النمر : **مسؤولية الدولة عن اخطاء القضاء دراسة تحليلية مقارنة في النظام القضائي المصري والإسلامي**، مرجع سابق ص:39.

2 – نفس المرجع، ص:32.

العمل القضائي.ولكن هناك من النقاد بأن الأعمال القضائية ليس قرار ومع ذلك فلها ما لأعمال القانون من آثار.

ثانيا: نظرية جيز.

العمل القضائي عند جيز هي من فضائل الأعمال القانونية، وأنه تعبير عن الإرادة بممارسة قدرة قانونية موضوعة لتقرير مركز قانوني أو وقائع له قوة الحقيقة القانونية، وأن جوهر هذا العمل هو هذا التقرير المنصب على مركز قانوني عام أو فردي وليس كل تقرير عملا قضائيا، هذه النظرية تتسم بالقوة والبساطة والوضوح لأنه يتكون من التقرير وحده ويخالف الفقيه دوجي الذي يرى أن هو تلك الوحدة الغير قابلة للإنقسام بين التقرير والقرار، إذا كانت القرارات الإدارية تصدر من شخص خوله القانون من إختصاص تقديري بينما الأحكام تصدر من إختصاص مقيد غير أن القاضي كثيرا ما يتمتع بقدر كبير من حرية التقدير.

الفرع الثالث:

المعيار المختلط[1].

يقوم هذا المعيار على الجمع بين المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي وصاحب هذه الفقيه جويفان حيث يعتبر العمل القضائي يقتصر على حل المسألة القانونية المطروحة للبحث والتي تنصب على مخالفة قانونية ويأسس نظريته على فكرة القرار الذي يعقب التقرير في مضمون العمل القضائي فالقاضي عندما يصدر القرار فإنما يصدره كموظف تنفيذي، فالنظرية تجمع بين المعيار المادي وهو التقرير ويشمل الجانب الشكلي وهو ضرورة صدوره من شخص متميز عن السلطة الرئاسية أو التأديبية للقائم بالعمل المطلوب بعيدا عن الإنحراف، وعلى ضوء ما سبق ورغم وجود هذين النظامين القضائيين إداري ومالي، لم يمنع المحاكم العادية أن تمارس دورا معينا تجاه الجماعات المحلية في فرنسا[2]وخاصة القرارات البلدية للبوليس بواسطة وسيلة اللاشرعية المنصوص عليها في المادة 471-15من قانون العقوبات، وهو لا يتدخل أبدا تلقائيا ولكن عندما يكون بواسطة طالب فالقاضي يفصل عندما الجماعات المحلية تقيم طعنا ضد القرارات الصادرة من أشخاص عامة أو خاصة التي تبدو لها مسيئة لها، أو عندما هؤلاء الأشخاص يقيمون دعوى ضد هذه الجماعات وفقا للقواعد والإجراءات المفروضة قانونا.

1 - نفس المرجع سابق ص:36.

2-L'éon Michoud , article De La Responsabilite Des Commune A Rairon Des Fautes De Leurs Agent , paris 1827 p 24

المبحث الثالث:

الجماعات المحلية الإدارية و الحكومة.

إنَّ الجماعات المحلية الإدارية ترتبط بالجماعات المركزية وخاصة السلطة التنفيذية التي تشكل جزءا متكاملا منها بواسطة جملة من الروابط المتبادلة التي يمكن أن تأخذ أشكالا متعددة، فالميزة الأصلية للامركزية لا تكون فحسب منع تطبيق حلول موحدة على أمور مختلفة ولكن في تعدد مراكز الحركة الإدارية لضمان مشاركة أكثر إكتمالا لممارسة مسؤولية الحكومة".

في كلمات أخرى، المسؤولية تنشأ من مشاركة محددة في ممارسة السلطة" تركيز السلطة إلى حد أنه بالإمكان توزيعها بدون تعرض نظام الحقوق للأذى هذا يكون فتح الباب على مصراعيه لتجاوزات السلطة".[1] و الجماعة العامة الوحيدة التي يمكن أن ترتبط بها الدولة ممثلة في حكومتها و إدارتها المركزية و هذا في نموذج الدولة الموحدة مثل ما هو في فرنسا وإنجلترا و الجزائر.

ويمكن أن تكون الجماعات المحلية مرتبطة بأكثر من جماعة عامة حيث تلعب كل منها دورا أكثر أو أقل وفقا للقواعد المحدد لاختصاصات كلا منها كالولايات المتحدة الأمريكية والنمسا فنزويلا هولندا إيطاليا وبلجيكا وقد يكون هذا الربط مكفولا بتواجد ممثلي السلطة المركزية لدى السلطات المحلية كفرنسا مثلا يوجد جهاز للمديرين وفي بعض البلدان مثل بريطانيا العظمى غياب ممثل الدولة على المستوى المحلي[2].

ورغم ذلك تكون السلطة المركزية في إتصال دائم مع السلطات المحلية عن طريق المفتشين أو لجان التحقيق[3].و بفضل هذه الوسائل تكون السلطة المركزية بدراية تامة فيما يتعلق بالمحليات دون أن تتحمل أعباء

1-"La vertu principale de la décentralisation est non seulement de prévenir l'application de solutions uniformes à des choses différentes ; mais en multiplient les centres d'action administrative , d'assurer une participation plus complète à l'exercice responsable du gouvernement ".
« En d'autre termes , la responsabilité naît d'une participation définie à l'exercice du pouvoir ».
« Concentres le pouvoir à un point ou il pourrait être diffusé sans porter atteinte au système de droits , c'est ouvrir la porte aux abus de l'autorité ».
Harlod **L**aski Grammaire de la politique , Tradution De Marg, L, Rocher, Librarie Delagrave Biblitheque De L Institu Internationnal De DroitPublic. Pqris, France,1933,P.83.

2-محمد أحمد إسماعيل : **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** مرجع سابق ، ص: 1087.

3 -المفتشين من طرف مختلف الوزارات ظهر منذ قرن و عددهم في تزايد في السنوات الأخيرة و هؤلاء لا يملكون أي سلطة القرار فهم في وظيفتهم كمستشارين

الإشراف المستمر من جانب الموظفين المركزيين ويكون ضروريا إيضاح أن في عدة بلدان كما هو الحال في الجزائر هذا الربط يمكن أن ينجزه الوالي الذي يصبح مكانه بين السلطة المركزية والجماعات المحلية الأخرى كما ينص قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية .

حسب المادة 110 "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية"، هو صاحب سلطة الوصاية المباشرة على البلدية، حيث يمكنه إلغاء أي قرار صادر من المجالس المنتخبة دون إلزامه بتبرير هذا الإلغاء، ويمكن تفويض سلطة الرقابة إلى رئيس الدائرة[1]، بل أن القانون منحه سلطة الرقابة على المجالس المنتخبة طبقا للمرسوم التنفيذي رقم215-1994 الصادر في 23-07-1994[2]،كما يعتبر رئيس الجمهورية ووزير الداخلية جهة وصاية أيضا على البلدية بموجب السيادة المطلقة.

وإذا كان النموذج الفرنسي للوصاية والمطبق في الجزائر قد تخلى عن جميع أشكال الرقابة التقليدية وأبقى على الرقابة القضائية بموجب قانون 21-03-1982 فان المشرع الجزائري أخضع البلدية لأشكال عديدة من الرقابة التي كثيرا ما تتدخل في نشاط البلدية وتحد من إستقلا ليتها .والأخطر من ذلك عندما يكون الرفض دون التعليل القانوني مما لا يسمح للجماعات المحلية بالطعن أمام أي جهة وخاصة القضاء.

وبما أن هذه مستوحاة من الرقابة التقليدية التي كان يطبقها النظام الفرنسي، فلماذا لا يحذو المشرع الجزائري حذو النظام الفرنسي الذي تخلى عن الرقابة الوصائية، وأصبحت تقتصر فقط على رقابة المشروعية، عن طريق القاضي الإداري، وهي أهم آلية يمكن تفعيلها في مجال الرقابة على الجماعات المحلية.

كما يلاحظ أن هذه الرقابة لم تعد مقتصرة على جهة وصاية واحدة ممثلة في الوالي بل إنها تعدتها إلى المصالح الخارجية للإدارات أو ما يسمى بالمديريات التنفيذية التابعة لنظام عدم التركيز الإداري أو كما يطلق عليها اللامركزية المرفقية[3]،بحيث تحولت الى منفذين لسياسات السلطة التنفيذية، وإنتهاك سلطة القرار المحلي وإفراغ المجلس المنتخب من فحواه.

1 -ناجي عبد النور:**دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة**،مجلة دفتر السياسة والقانون جامعة ورقلة 01 جوان 1999 ص:159.

2 -انظر بخصوص صلاحيات رئيس الدائرة المراسيم التنفيذية رقم 31-1982 الصادرفي 23-01-1982 ورقم 03-1986 الصادر في18-02-1986.

3 - مسعود شيهوب:**إستقلالية الإدارة المحلية** .مجلة الفكر البرلماني، الجزائر،ع1.السنة،2002 ، ص:124.

المطلب الأول:

الروابط الصاعدة من الجماعات المحلية الإدارية إلى الحكومة والإدارة المركزية.

رغم أن السلطة الرئاسية بيد الحكومة في مواجهة الجماعات المحلية حيث تعتبر منفذا لسياساتها إلا أن المشرع منح بعض الصلاحيات لهذه الجماعة في مواجهة أي ضرر يلحق بمصالحها .في فرنسا مثلا يحدث تكرارا أن يشارك منتخبون محليون في الحكومة و المجالس الوزارية دون فقدهم لوكالتهم المحلية فهذا التواجد العضوي يمكن أن يكون له تأثير من أجل الدفاع عن مصالحها الخاصة، وبخلاف هذا الرابط العضوي هناك رابط وظيفي و يتجلى في عدة أشكال.

مشاركة السلطات المحلية في إعداد بعض القرارات أو بعض الوثائق أو إستشارة وهي إجراء مسبق قبل اتخاذ القرار النهائي هكذا في سويسرا، حيث تتوجه حكومات النواحي(canton) إلى الجماعات المحلية عندما يتعلق بتشريع يخص هذه الجماعات أو بخطة للتنظيم حسب ما يسمح به التشريع النافذ ويكون ضروريا في المشروعات الكبيرة وبهذه الطريقة يمكن للجماعات المحلية أن تعبر عن رأيها قبل أن يحول المشروع إلى البرلمان للبث فيها[1]،مما يعطي مصداقية كبيرة للعمل التشريعي.

ورغم أن الإدارة المركزية لها السلطة في إتخاذ القرار النهائي إلا أن صياغتها الأولية تكون بواسطة الجماعات المحلية عن طريق الإستشارة لكي يكون العمل شرعيا وللسلطة المركزية المختصة تكون بين ثلاث خيارات إما إختيار وإما إجبار وإما أمر[2]،يفرضها القانون وفي حالة الإختيار فالسلطة المركزية لها كل الصلاحيات في تعديل النصوص ولو كانت جوهرية ولكن لا يمكنها أن تتجاهل كلية رغبات المنتخبين المحليين وإلا فإنها ستقابل بعدم إكتراثهم .

وفي حالة الإجبار فالسلطة المركزية مجبرة على أخذ باستشارة رأي السلطة المحلية لكي يكون القرار الصادر شرعي، فغياب الإستشارة يعرض القرار للبطلان وكثيرا ما يكون القرار معد سلفا من طرف السلطة المركزية المختصة وتكون الإستشارة لاحقة ، وهذا يسمح للمنتخبين المحليين إعطاء مواقفهم إتجاه مشروع القرار الجاري

1 –في فرنسا البلديات و المديريات و الأقاليم تكون مستشارة بخصوص الخرائط المتعلقة بالأعمال البحرية (مادة 57 من تشريع 7 يناير 1983) و المديريات مستشارة على خطة الأقاليم و المواثيق المنعقدة ما بين البلديات و التنظيم (مادة 27 من تشريع 7 يناير 1983)

2-Cette distinction de monsieur cadoux correspond à la classification traditionnelle ; l'avis facultatifs, l'avis obligatoire et l'avis conforme CF Charles cadoux, la procédure consultative, Essais de synthèse annales de l'université de Lyon ,Troisiene Serie DroitFascicule 20 Librairie Recueil Sirey, 1960 , P30.

إعداده بمعرفة السلطة المركزية ولكي يكون ناجحا يجب ملاءمته للظروف المحلية، وإبداء الرأي يكون أمرا في الأحوال التي تكون فيها رأي السلطات المحلية ملزمة للسلطات المركزية، وهذا الإجراء الذي يمنح سلطة إتخاذ القرار للمحليين ويمنع من جهة أخرى عدم إتخاذ القرار[1]، وهذا لا يمنع بأن تمارس السلطات المركزية تأثير ملحوظا على المنتخبين[2]، من خلال الإعانات المالية أو بواسطة وسائل أخرى للضغط[3]من أجل أن يكون رأيهم مشجعا لمشروعاتها.

وهناك شكل آخر من التفاعل بين السلطة المحلية والمركزية وهي في حالة التماثل فيشتركان معا فعليا في إنتاج القرارات المناسبة ولكن هذه المشاركة تكون غير مباشرة عن طريق ممثلين عن الدولة وممثلين عن الجماعات المحلية حال لجنة أو مجلس له صلاحية إتخاذ القرار، وغياب أحدهما يعرض قراراتها للبطلان وهذا يكون على سبيل المثال مجلس إدارة المستشفى، والمساواة لا تعني بالضرورة مساواة عدد الممثلين داخل اللجنة أو المجلس وإنما المساواة في الحمل القانوني لصوت أو الأصوات التي تحوزها سلطة القرار .

أما العقود التي تبرم بين السلطة المركزية و السلطة المحلية بحيث يكون كلا الطرفين على قدم المساواة مع الآخر من الناحية القانونية والقرار الناتج يكون جماعيا و لكن ناتج عن تقابل إيرادات ويضمن تعهدا من الطرفين بالإلتزام للوصول للهدف المشترك سواء كانت ذات طبيعة إدارية أو إقتصادية أو مالية.

1-Jean marie Auby, le régime juridique des avis dans la procédure administrative ,A.J.D.A paris 1956 , p55.

2 –يمارس الوالي الضغط على أعضاء المجلس البلدي في إطار التعسف في استعمال السلطة من خلال اكتساح اكبر المجالات و المساحات اللايقين و الارتياب حسب تعبير ميشال كروزييه لتفرض على المنتخبين وجهات نظرها التي تعكس مصلحة الوالي الشخصية (الوالي منتدب أو رئيس دائرة) و من ثمة التأثير على القرارات الصادرة عن البلدية و لأن المفروض رسميا أن تكون كتابية ، فإن ممارسة الضغط و التأثير بل هو شفهي لا يتم على هامش الرسميات و لا يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي المطالبة بأمر مكتوب ، و هنا يمكن الحديث عن الوظيفة الكامنة لمنصب الوالي بمقابل الوظيفة المعلنة حسب تعبير روبرت ميرتون

للمزيد زبيري حسين ، الحكم الراشد و التسيير المحلي ، دراسة ميدانية تحليلية على المجالس الشعبية البلدية لولاية الجزائر . العهدة الانتخابية 1997–2004 مجلة دراسات اجتماعية العدد الثاني ، 2009.

3 –واللافت في هذا المجال أن العالم موريس هوريو Maurice Hauriou حذر من اعتماد اللامركزية في المساعدات المالية التي تأتي من السلطة المركزية لأنها قد تعطل مفهوم اللامركزية فعلى الهيئات اللامركزية إذا الاعتماد على مواردها المالية الذاتية حتى تحافظ على استقلاليتها

Maurice Hauroiu **;précis de droit administratif** 10 Ed, paris, France, 1921 , p109

المطلب الثاني:

الروابط الهابطة من الحكومة الى الجماعات المحلية الإدارية.

هذا الموضوع أخذ قسطه الكافي من طرف الفقهاء منه القديم والمعاصر ووردت فيها مؤلفات كثيرة، ومن المعروف أن للمجالس المحلية الحق في إصدار القرارات الإدارية في حدود معينة دون أن تخضع لتوجيهات الإدارة المركزية ولهذه المجالس الحرية في التصرف وهي صاحبة السلطة فيما تصدره من قرارات، فلها الحق في العدول على تنفيذها أو إلغاؤها أو إصدار قرارات بديلة عنها أو تعديلها ويمكن للمجالس المحلية كذلك أن تقاضي و تتقاضى وتسأل عن الأعمال التي تصدر عنها وعلى الرغم من مظاهر الإستقلال هذه إلا أن الإدارة المحلية لها حدود لا تتجاوزها كما يوكل لها إختصاصات وأعمال يجب أن تطلع بها و لضمان أداء مسؤولياتها تأتي الرقابة المركزية .التي تهدف من خلا لها.

تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية، فالنظام الإداري اللامركزي هو مجرد وسيلة فنية وقانونية إدارية لتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات الإدارية المركزية و السلطات الإدارية المحلية في نطاق مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية وليس أسلوب من أساليب تفتيت فكرة السيادة الوطنية التي يمنحها المشرع للسلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية[1] وعدم تعريض كيان الدولة للإنهيار والتهديم، وفضلا عن ذلك تأكيد مشروعية أفعال السلطات المحلية وعلى عدم خروجها وتناقضها وتضاربها مع المصلحة العليا للدولة وعدم الخروج عن مبدأ الشرعية، وتأمين أدنى حد من الخدمات التي تؤديها المجالس المحلية وضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية، وبين المصالح العامة المحلية .ولتحقيق أهداف الرقابة الإدارية تبحث عن أسباب القصور في العمل الإداري حيث تكشف العيوب التي تعرقل سير الأجهزة الإدارية، وتقترح وسائل تفاديها، وتقوم بمتابعة تنفيذ القوانين وتكشف عن المخالفات الإدارية والمالية، ويمكن أن نميز عدة مواقف:

1-يمكنها التدخل بالعمل محل الجماعات المحلية المتقاعسة عن الوفاء بالتزاماتها بعد تكليفها رسميا بالوفاء بواجباتها والاضطلاع بمسؤولياتها[2].

1 -عمار عوابدي : **القانون الإداري** ، ج1 ، 2008، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص: 242.

2- و هو ما ورد في المواد 100 ، 101، 102 ، من قانون البلدية رقم 11-10 حيث تنص المادة 100 يمكن الوالي ان يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية او بعضها كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الامن والنظافة والسكينة العامة .وديمومة المرفق العام.عندما لاتقوم

2-تتدخل الدولة كسلطة رئاسية فارضة إرادتها الخاصة على الجماعات المحلية التي تبدو في وضع خاضع تماما.

3-للدولة حق ممارسة السلطة التقديرية، أي للدولة تقدير المناسبة أو الملائمة إعتمادا على مطلق إرادتها متعاونة في ذلك مع جماعة محلية لها ذات الصفة التقديرية وصولا إلى إنجاز قرار يحظى بموافقة الطرفين.

4-لا تملك الدولة إلا سلطة مقيدة إتجاه الجماعات المحلية إذا كانت أعمالها توافق القواعد القانونية المنصوص عليها مسبقا وينحصر دور الدولة في القيام بمهمة الرقابة الشرعية (الوصاية) التي تحفظ للجماعات المحلية ذاتيتها وإستقلاليتها في إدارة شؤونها المحلية.

هذا من الجهة القانونية ،أما بخلاف ذلك فالإدارة المركزية يمكنها اللجوء إلى عدة أساليب وإجراءات إدارية ومالية أو فنية أكثر مرونة وغالبا ذات فعالية بغية إحكام السيطرة على الجماعات المحلية التي تصبح ذاتيتها هشة بل ونظرية أكثر من كونها حقيقية.

ولا تعتبر الرقابة المركزية دائما قيدا على حريات المجالس أو معوقا لأعمالها مادامت تمارس في حدود القانون وكان أسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة أكثر منه على إستخدام السلطة والتهديد و هدفها التكامل والتعاون حيث يسمح هذا النظام والمساهمة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن مهمة الإضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية[1].

كما قال **جون ستيورات مل** "إن الحرية في ذاتها في حاجة إلى رقابة"، وبناء على ما سبق يمكننا أن نعرف الرقابة الإدارية حسب ما كتب الكثير من فقهاء القانون الإداري وإختلاف مضامينها إلى حد كبير، حيث كتب **جيروم دي بيزان** "مجموعة الوسائل التي يمكن بمقتضاها داخل الدولة ذات النظام اللامركزي المحافظة على وحدة نشاط الإدارة العامة ومنع السلطات المستقلة المحلية والمتخصصة من تعريض المصالح العامة للضرر و حتى لا تصبح هذه السلطات خطرا على حرية المواطنين" وبالمثل عرف **شارل ديباخ** بأنها:" الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء

السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية .والمادة 101 عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن الوالي بعد اعذاره.ان يقوم تلقائيابهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الاجال المحددة بموجب الاعذار والمادة 102 في حاة حدوث اختلاس بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية.فان الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون.

1 -عمار عوابدي: **القانون الإداري** ، مرجع سابق، ص: 244.

الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله ، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات المحددة قانونا وحماية الإستقلال والوحدة المشمولة بالوصاية المركزية" وأوضح **ماسبيتو ولاروك** "مجموعة السلطات المحددة التي يمنحها القانون إلى سلطة عليا في مواجهة العمال اللامركزيين وأعمالهم وذلك بقصد حماية المصلحة العامة" وبالمثل[1] **جاد بمبور** "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بالقانون أم بمقتضى القانون من أجل إحترام القانون وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين"، ويضيف **فيني**" السلطات المحددة التي تتم عموما بوصفها رقابة تباشرها السلطات العليا على الأشخاص المعنوية اللامركزية من أجل مراقبة مشروعية نشاطها وضمان إحترامها للمصلحة العام".

واكدا **ريفيروا** "ان الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي في الحدود المقررة في القانون"، ويضيف **فالين**" جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة"، وكذا **سير كامبيه**" الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع بهما بالنسبة لبعض النواحي خضوعا بعيدا عن السلطة الرئاسية و ذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة فيما يتعلق بموضوعها أسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة"[2].

فالرقابة الإدارية هي الوسيلة التي تملكها الدولة للمحافظة على تماسكها ووحدتها حيث تمتاز الرقابة الإدارية الوصائية[3]بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها تتم بواسطة القوانين والتشريعات والنصوص التي تتصل بالنظام الإداري للدولة .

---

1 – مزياني فريدة: مرجع سابق، ص:42.

«L'ensemble Des Ponvoirs Limites Accordes Par La Loi A Une Autorité Supérieure Sur Les Agents Décentralises Et Sur Leur Actes, Dant Un But De Protection De Lintere General».

2 –و لمزيد من التفاصيل انظر بكر القباني ، **الرقابة الإدارية** ، دار النهضة العربية ، القاهرة الطبعة الأولى ، ص 73–78.

3 –اعترض البعض على إطلاق تعبير الوصائية الإدارية على هذا النوع من الرقابة لأنه ينتج عن استخدامه التباسا بينها و بين مفهوم الوصاية في القانون الإداري لذلك استعمل الدستور الفرنسي لسنة 1946 و سنة 1958 عبارة الرقابة الإدارية

عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** ، 2007، جسور للنشر و التوزيع ، ص 177 ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، جسور للنشر و التوزيع ، 2010 ، ص 36.

ويقول الدكتور **سليمان الطماوي**[1] في مؤلفه الوجيز في القانون الاداري ان اصطلاح الوصاية الادارية هو الترجمة الحرفية للمقابل الفرنسي (Latutelle Administrtive)، وهي لا تعبر عن المراد بها ويستبدل بها إصطلاح الرقابة الإدارية، لأنها أقرب الى المعنى المقصود فالإختلاف جوهري بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية فالأمر يتعلق بنقص في الأهلية، فضلا عن أن الرقابة الإدارية تختلف في وسائلها وفي آثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية.

الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته، والغرض من الوصاية المدنية حماية ناقص الأهلية وتحقيق مصالحه الشخصية، بينما الغرض من الرقابة الإدارية قد يكون تحقيق المصلحة العامة ومنع الهيئات المحلية من الإعتداء عليها وتطبيقا لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص، وحدد الجهات المعنية بالرقابة كما في الجزائر حيث تنحصر في رئيس الجمهورية، والوزراء في حدود إختصاصه والولاة فقط[2].

كما أن وسائل الرقابة الإدارية الوصائية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تستخدم إمتيازات السلطة العامة للرقابة إلا إمتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية ،وتمتاز الرقابة الإدارية الوصائية بأنها رقابة إستثنائية وضيقة تمارس في حدود نص القانون فقط، لأن الوحدات والهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية عن طريق منحها الشخصية القانونية وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، ومن خلال هذا التحليل نستخلص ما يلي:

- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة للرقابة الإدارية الوصائية.
- عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات المحلية في القيام بأعمالها.

ومن جهة أخرى فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحياته كممثل للدولة، فإنه يخضع لرقابة تسلسلية يمارسها الوالي والوزير[3].

1 – سليمان الطماوي: **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص:69.

2 –عمار عوابدي : **النظام الإداري** ، ج1 ، 2005 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص: 244.

3 –ناصر لباد : **القانون الإداري** ، **التنظيم الإداري** ، 1999 ، منشورات حلب ، ص: 205.

ويقول الأستاذ (André de laubadére) :

"Le maire est lui-même soumis au pouvoir hiérarchique exercé par le préfet et comportant notamment le pouvoir d'instruction dans les domaines ou il agit comme agent de l'état et non comme agent de la commune".

ويقول **ميسوم سبيح** (M.Sbih) :

" le président d'APC et dans l'exercice des fonctions qu'il exercent en qualité de représentant du pouvoir central , placé sous le pouvoir hiérarchique du wali , il est en conséquence , tenu d'exécuter les instruction qu'il reçoit , l'autorité compétente ayant le pouvoir de suspendre , de réformer ou d'annules ses décisions et si elle l'estime nécessaire de se substituer a lui"

كما يتمتع الوالي بالشرعية القانونية و الإدارية بحكم موقعه في السلم الهرمي في الإدارة الجزائرية فهم ممثل الدولة المباشر الذي يرعى شؤونها على المستويات الولائية، من خلال وظيفة الرقابة الإدارية على أعمال وقرارات المجالس الشعبية المنتخبة فمن الناحية القانونية يقوم الوالي بعملية مراقبة هي رقابة وصائية تتم من خلالها بعد كل مداولة من المداولات التي يعقدها المجلس الشعبي المنتخب مطابقة القرارات الصادرة عن هذه المداولات مع القوانين المعمول بها، وكذلك الحرص على عدم تجاوز وتبذير الأموال العامة و كذا في حالات الانسداد المتكررة في المجلس البلدي الواحد تصل المداولات إلى حالات الإنسداد تتعطل بذلك مصلحة المواطن و يكون الوالي أحد العناصر المقترحة لحل هذا الإنسداد بحكم المنصب الذي يحتله كممثل للحق العام.

إلا أن الوالي وبحكم ذات المنصب كقوة رقابية ممثلة للدولة و له قوة إقتراح في فصل أي عضو من أعضاء المجالس المنتخبة لأي سبب يرى فيه أنه تجاوز للسلطات أو بحجة تبذير المال العام، ويمكن أن نتعرف عن التدخل المركزي من خلال مظهرين.

الفرع الأول:

الـــــروابـــط العضـــــويـــــة.

ويظهر هذا التدخل في عدة نواحي:

أولا–التنظيم :

إنَّ سلطة تحديد القواعد الأساسية المتعلقة على الهيكل العضوي لهذه الجماعات يمارسه بكل تأكيد الدستور المشرع المركزي وفق القواعد والإجراءات المرسومة بواسطة الدستور المركزي ولا يستطيع أن يحيد عنها.

ومهما كان هذا الدور أكثر أو أقل اتساعا فهناك هامش تلعبه الحكومة المركزية أقل أو أكثر أهمية بمقتضى سلطتها اللائحية، فالمشرع لا يستطيع أن يبث في كل التفاصيل إذ أن جدول الأعمال البرلمانية تكون مزدوجة فيخول للحكومة مهمة تحديد القواعد القانونية و هذه السلطة اللائحية هي وسيلة ضرورية للحركة عمليا، فبمقتضاها السلطة المركزية تنشئ قواعد متطورة أكثر فأكثر بسبب عدد المسائل والتعقيد المتزايد وظروف اللحظة[1].

واللائحة تكون خاضعة للتشريع وهي أدنى منه ولا يمكن أن تحمل أي أذى وأحيانا بمقتضى نصوص صريحة من التشريع نفسه، اللائحة يمكن أن تعدل التشريع وذلك عن طريق الأوامر كما تنص المادة 124 من الدستور الجزائري الصادر في 1996، والأوامر هي إجراءات لائحية التي يخول البرلمان بمقتضى تشريع لرئيس الجمهورية حق إصدارها خلال فترة محددة[2] و في حالات توجد بعض المواد في التشريعات يطلق عليها (Clause de Henri VIII)بند هنري الثامن الذي يسمح للوزير بأن يعدل تشريعا من أجل ضمان وضعه في العمل[1].

---

1 –هناك تسميات مختلفة وفقا للبلاد فعلى سبيل المثال في بريطانيا يستخدم اسم التشريع المفوض delegated legislation و توجد الأوامر في مجلس و اللوائح الوزارية التي يطلق عليها لوائح مصلحية département régulation و أدناه التفويضات warrants و في الولايات المتحدة الأمريكية administrative legislation و هي الاشهارات و الأوامر التنفيذية الصادرة من الرئيس و في فرنسا décrets reglementaires أو مراسيم لائحية و تكون صادرة من رئيس الجمهورية أو من الوزير الأول ، أما تعبير arêtes réglementaire قرارات لائحية فتصدر من السلطات الإدارية الأخرى و في بلجيكا مصطلح قرار ملكي arête royal و أسفله القرارات الوزارية و قرارات السلطات المحلية.

2–المادة 124" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دوريتي البرلمان و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان أو في أول دورة له لتوافق عليها
تعد لاغيه الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان

وفي كل الأحوال يكون المبدأ أن السلطة اللائحية تكون تحت رقابة البرلمان و القضاء فالبرلمان له الحق في تعديل وإلغاء اللوائح التي لا يصدق عليها ورغم ذلك يوجد في بعض الدساتير الحق للإدارة أن تفرض إرادتها متحررة من الحواجز التشريعية[2] وهي إدارات شبه سيادية(Quasi souveraintes)، ومهما قيل عن السلطة اللائحية الذاتية للقانون العام والسلطة اللائحية الممارسة من وجهة تكملة التشريعات تظل دائما لوائح تكميلية للتشريع فالتشريع يتخذ المبادرة أولا .

ومن خلال هذه السلطة اللائحية للحكومة "الإدارة المركزية" اتساعا وضيقا سوف تنعكس على السلطات المحلية ويمكن تصور عدة حالات فعند فرض إرادتها على تلك الجماعات المحلية بحيث تنصاع لها تلك الجماعات كرها أو طوعا بغير منازعة و هذا لوضعها العضوي و عن طريق المؤسس الدستوري أو المشرع المركزي هي من صلاحيات الحكومة بواسطة النظام القانوني السائد.

ومن بين أشكال التدخل المركزي يكون عن طريق اللوائح النموذجية (reglements tupes) المعدة من طرف السلطة المركزية وتكون ملزمة وإما لا تصديق عليها من طرفها وهذا الأسلوب إذ زاد إتساعه فانه يعرض الذاتية المحلية إلى الأذى ويجعلها في قوالب جامدة مقيدة الإرادة وحيث لا تأخذ في حسبانها الظروف والخصوصيات المحلية.

إضافة إلى ذلك التدخل المركزي يكون بأشكال مختلفة عن طريق التعليمات والمنشورات الموجهة إلى الأجهزة المحلية تتضمن أحيانا معلومات بسيطة وأحيانا أخرى توجيهات فنية أو سياسية وهي أعمال ناتجة من النصوص الصريحة التي تعطي سلطة لائحية للحكومة المركزية.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور " حيث تنص يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية.اذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك ان يصيب مؤسساتها الدستورية او استقلالها او سلامة ترابها.ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة والمجلس الدستوري.والاستماع الى المجلس الاعلى للأمن ومجلس الوزراء.تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية ان يتخذ الاجراءات الاستثنائية التي تستوجبها اللمحافظة على استقلال الامة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوبا.تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الاشكال والاجراءات السابقة السالفة الذكر التي اوجبت اعلانها.

1 –في ايطاليا الدستور الحالي يميز نوعان من النصوص التي تحمل أذى للتشريع المراسيم التشريعية décrets législatives و هو تفويض من السلطة التشريعية و محدد موضوعا و زمانا

مراسيم قوانين décrets lois و التي تتخذ السلطة التنفيذية في بعض الظروف الاستثنائية و تكون خاضعة للبرلمان إذا لم يصادق عليها خلال 60 يوما

2 –كما ورد في دستور 1958 الفرنسي و تستثني النصوص التشريعية المتعلقة بالحقوق و الحريات الفردية

وأحيانا فان المنشورات والتعليمات المركزية تكون خارج النص التشريعي(extra légal) إلا أنها لا تعد غير شرعية(Illégal) إلا أنها تشكل ضغطا إضافيا وغالبا ما يكون له هدف سياسي.

والجماعات المحلية نظريا ليست ملزمة باحترام هذه الأعمال الصادرة من السلطة المركزية المختصة والتي تبدو كنصائح أكثر من كونها أوامر، ولكن عمليا فان السلطات المحلية تبقى عاجزة أمام هذه الأعمال ويمثل بالنسبة لها سلطانا معنويا فتنصاع إذا هي أرادت تفادي أية مواجهة مع السلطة المركزية.

ثانيا– تكوين الأجهزة المحلية : التدخل يظهر بعدة أشكال مختلفة وفقا لاتساع السلطة الممنوحة للسلطة المركزية: فتكوين الأجهزة المحلية معينة من طرف السلطة المركزية[1]،فمثلا في الجزائر يتم تعيين الولاة من قبل رئيس الجمهورية منفردا، ويتم بموجب مرسوم رئاسي (تعيين سياسي) ودون إقتراح من أية جهة كما يتضح ذلك من خلال نص المادة 78 من دستور 1996[2] وهذا يؤدي بالتقليل إلى أدنى حد من الحريات المحلية وتبدو كرئيس أعلى داخل أجهزة محلية خاضعة .

وفي حالة تعيين جزء من الأجهزة المحلية[3]،خاصة إذا كان الأشخاص المعنيون يشغلون المناصب الرئيسية في الإدارة المحلية فإن السلطة المركزية يسهل عليها توجيهها، فوفقا لعميد **تولوز**(Maurice Haurion) يمكن أن

1 –بمقتضى تشريع pluviosean VIII 28 و في نظام Vichy العمد و المجالس البلدية كانوا مختارين بمعرفة السلطة المركزية و في ألمانيا في عهد قيادة الفوهرر Fuhrer كان تسيير الشؤون المحلية من طرف موظفين عموميين خاضعين تماما لتوجيهات الحزب

2 –المادة 78 من دستور الجزائر تنص:" يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية :

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.
- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.
- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
- رئيس مجلس الدولة.
- الأمين العام للحكومة.
- محافظ بنك الجزائر.
- القضاة.
- مسؤول أجهزة الامن.
- الولاة , ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة الى الخارج، وينهي مهامهم، ويستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلماسيين الأجانب واوراق انهاء مهامهم.

3 –كما هو في الهند أجهزة Panchayats على مستوى القرية أو الحي أو المركز تكون مشكلة من أعضاء معنين بواسطة حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد

نجد العضو التنفيذي للشخص الإداري معينا بواسطة السلطة المركزية وذلك يشكل في الواقع شكلا حيويا للوصاية، الدولة تتحمل بذلك تنفيذ ما ترى أنه سيلقى معارضة واقعية لكونه مثيرا للحنق والغضب زيادة على ذلك يسهل لها إستخدام وسائل قانونية لإلغاء الأعمال التي تراها غير مناسبة، مما تجعلها سلطة فعلية ما بين القرار والتنفيذ، فالسلطة المحلية ليس لها الحق بان تقرر دون الرجوع إلى السلطة المركزية و لكي تدخل هذه الأخيرة بصورة تقديرية وليس بسلطة رئاسية لفرض إرادتها الخاصة على مرؤوسيها والأفضل أن تكون بإرادة مشتركة لكي تحفظ المحليات ذاتيتها.

ثالثا–الجزاءات ضد المحليات: إن أعضاء الأجهزة المحلية يمكن أن تتعرض لجزاءات فردية وجماعية تمارس من طرف السلطة المركزية، وكذا يمكن أن تتعرض الأجهزة المحلية إلى جزاءات تكون ضرورية في حالة إخلالها بصالح النظم العامة ورغم وجود هذه الجزاءات فهي محاطة بضمانات للتقليل من التحكم والتعسف وهي شبيه بحماية الموظفين المرؤوسين في الهرم الإداري وبعض الأحيان تكون خاصة بالأشخاص اللامركزية كعدم حرمان الشخص المعنوي من ممثليه لفترة طويلة و الحفاظ على إستقلال تسيره[1].

وهذا ما يفسر لماذا القاضي والمشرع يسهر على عدم خرق القواعد التشريعية في هذا المجال، حال قيامه السلطة المركزية بمباشرتها السلطة الجزائية .ورغم أن الرئيس وأعضاء المجلس منتخبون لكن هذا لا يمنع من خضوعها للرقابة وتتمثل في الرقابة على الأشخاص والمجلس والرقابة على أعمالهم.

1–الجزاءات ضد الأشخاص :

يقصد بالأشخاص أعضاء المجالس المحلية المناط بهم سلطة تقرير الخدمات المحلية اللازمة للمجلس المحلي ضمن إطار الاختصاصات المخولة لتلك المجالس، وان استقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانونا السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاة والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصاؤهم من المجالس المنتخبة وفقا للكيفيات والإجراءات المحددة قانونا وتتخذ أشكالا مختلفة حددها القانون.

وفي فرنسا العمدة كان معينا ولكن مختارا من داخل المجلس البلدي تشريع 21 فبراير 1831 و في انجلترا التعيين في الجهاز المحلي بطريقة بسيطة و ما على السلطة المركزية إلا المصادقة فمثلا سكرتير الدولة للتعليم له الحق في الاعتراض على تعيين مدير مرافق التعليم و وزير الداخلية له نفس السلطة فيما يتعلق بتعيين رئيس البوليس أو رئيس مرفق الحماية المدنية.

R.M Jackson **the machinery of local government** , Macmillan CO.LTD London, 1959, p103.

1-Roland Maspetion et Pierre Laroque La Tutelle Administrative Sirey paris 1930 , p 98.

ا–الغرامة وفقا للنظام القانوني السائد للسلطة المركزية لها الحق في أن توقع غرامات مالية على المديرين المحليين في بعض الحالات[1] ولكن في النظام الجزائري لا يوجد هذا النوع من الجزاء فهو غير منصوص عنه قانونا.

ب–الإقالة الرسمية : "الإقالة الحكمية"

وهو الجزاء المترتب عن وضع خاطئ مرتكب من طرف عضو محلي، في فرنسا يكون عضو المجلس البلدي عرضة لأن تعلن إقالته وفي حالة عدم توافر شروط الترشيح للإنتخابات أو عدم تناسبه مع الوكالة الإنتخابية المحلية أو في حالة رفضه شغل أي من الوظائف الواردة في التشريع و يبقى للقاضي الإداري التفسير حسب الأوضاع وكذا الضمانات المقدمة لعضو المجلس البلدي هذه الضمانات تجعل من هذا الإجراء نادر الحدوث. فقابلية الترشح وعدم التناسب مع الوكالة تكون من إختصاص قاضي الإنتخاب والسلطة المختصة لا يمكنها التدخل إلا إذا كان بسبب قد دخل لاحقا على الإنتخاب[2].

والإقالة لا يمكن الإعلان عليها إلا بعد أن يعلن رسميا إنتخابه كعضو في المجلس البلدي وإعلان الجزاء المنصوص عليه في التشريع لحدوث هذا الوضع بعد الإنتخاب وهذا ما جاء في المادة 31 من قانون البلدية 90–08 "يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد إنتخابه انه غير قابل للإنتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي".

كما جاء في المادة 40 من قانون الولاية السابق "كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي".

ويتضح من خلال النص أعلاه أن سبب إبعاد العضو عن المجلس عدم توافر شروط الإنتخاب أو أنه يشغل وظيفة التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح، فإن ثبت ذلك يعتبر مقصى بحكم القانون وعلى المجلس أن

1 –كما هو في النمسا حيث العمدة أو كل عضو في البلدية الذي لم يؤدي وظائفه أن يكون عرضة لتوقيع جزاء نقدي عليه
Henry puget op cit paris 1969 p 448.

2 –في منطوق حكم ما نصه أن " المدير لا يستطيع إعلان الإقالة الرسمية لعضو مجلس بلدي بسبب قصوره إلا إذا كان ذلك معلنا بعد انتخاب المعني بالأمر كعضو مجلس بلدي ، السلطة المركزية لا تملك حينئذ إلا اختصاصا مقيدا دورها ينحصر في إعلان المنصوص عليه في التشريع لحدوث هذا الوضع بعد الانتخاب
Michel rasera These L'Evolution De La Tutelle Communale paris 1975 , p 267-269.

يخطر الوالي بذلك و إذا لم يتخذ المجلس المبادرة جاز للوالي و بعد إعذار المجلس أن يخطر وزير الداخلية لإصدار قرار الإقالة .

وبالمقارنة بين قانون الولاية والبلدية نجد المشرع قد أشار للمداولة التي تزيل صفة المنتخب بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، حيث يقر المجلس ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بدلك وجوبا حسب نص المادة 44[1] من قانون الولايةالجديد12-07 والمادة 40[2] من قانون البلدية الجديد 11-10

ج-الوقف "الإيقاف":

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها[3]،إن المسؤولين المحليين يكون عرضة لإجراءات الوقف كما نصت عنه المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 ." يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية" .

ونفس المادة 45 من قانون الولاية 12-07 " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة .

ويعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية"، ويلاحظ أن النائب في المجلس البلدي لا يحظى بنفس الحصانة التي يتمتع بها أقرانه في البرلمان رغم أن كلا هما منتخب من طرف الشعب، ووجب إعطاء ضمانات للمحليين من أجل ضمان حمايتهم ، الإجراء الأول

1 - قانون رقم: 12-07 يتعلق بالولاية تنص المادة 44 يقضي بقوة القانون، كل منتخب المجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب او في حالة تناف منصوص عليها قانونا، ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الانهاء بموجب قرار.

2 - قانون 11-10 يتعلق بالبلدية تنص المادة 40: تزول صفة المنتخب بالوفاة او الاستقالة او الاقصاء او حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا.

3 - عمار بوضياف: **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق** ، جسور للنشر و التوزيع ، 2010،ص: 179.

وهو حق الدفاع وحق إعلامه بكل الإتهامات لكي تكون له القدرة على الإجابة والقرارات تكون مسبقة وإلا لحقها البطلان، فالقاضي الإداري يراقب التكييف القانوني للوقائع وللسلطة المركزية تحتفظ بسلطة تقديرية بالعمل أو عدم العمل .

د–الإقصاء "العزل": وهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون[1] وهذا ما جاء في المادة 44 من قانون البلدية 11–10[2]، ويكون نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الإستخلاف وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف فكما نصت عليه المادة 41 من قانون البلدية" في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم إستخلافه في آجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي ".

أمَّا مصطلح العزل فيعتبر إجراء خاص بفئة المعينين[3] ويكون قرار الإقصاء بعد صدور قرار الوقف وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار الوقف وأن قرار الوقف وجب أن يلحقه قرار الإقصاء بل تبقى مسألة مرهونة بالحكم أو القرار القضائي الذي يصدره ضد العضو المعني.

2–الجزاءات ضد الهيئات المحلية:

بصفة هذه الهيئات المحلية أجهزة جماعية فإن للسلطة المركزية تملك جزاءات توقعها عليها في حال عدم إلتزامها القانوني بوظائفها و يتمثل هذه الإجراء في الوقف والحل.

ا–الوقف يعد إجراء جزائيا أقل خطورة من جزاء الحل ويعتبر إجراء منعزلا لكي تمارس ضغط على المجلس المحلي وهو إجراء بسيط مؤقتا لمعالجة ضرورة عاجلة، ويمكن أن يكون مقدمة لصدور مرسوم الحل و هي فسحة من الوقت للسلطة المركزية وهذا لا يعني أن قرار الحل وجب أن يسبقه قرار الوقف وأن قرار الوقف وجب أن يلحقه قرار الحل، لكن المشرع الجزائري لم يتناولها في قانون البلدية بل تناول فقط رقابة الحل.

1 – عمار بوضياف: **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص: 300.

2 –قانون 11–10 المتعلق بالبلدية تنص المادة 44 " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة و في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ ، يعتبر قرار المجلس حضوريا يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب و يخطر الوالي بذلك "

3 – عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، جسور للنشر و التوزيع ، 2010،ص 179.

ب–الحل يكون إجراء تأديبي أكثر خطورة تستعمله السلطة المركزية كسلاح فعال لضمان تشغيل النظم المحلية وبالرجوع إلى المادة 46 من قانون البلدية[1]. ففي ظل التعددية الحزبية فان مسألة وجود الإختلاف بين أعضاء المجلس أمر وارد، لكن في حالة إذا أدى الإختلاف إلى عرقلة سير هيئات البلدية ويخل بالمصلحة العامة يحل المجلس، ويترتب على حل المجلس سحب العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية[2].

ولكن هذا الإجراء لا تستطيع أن تعلن عنه السلطة المركزية إلا إذا كان لا يتوافق وحسن سير الأجهزة المحلية، وليس من أجل ممارسة الضغط على المجالس المحلية لأن قراراتها تكون عرضة لرقابة القاضي الإداري حيث يمكن أن يعتبرها تجاوزا للسلطة بعدما أن يقدر شرعية بواعثها و مقاصدها التي إستلهمتها وإذا كان سلاح الحل في يد السلطة المركزية تستعملها كما تشاء فإن ممارسة هذا الإجراء محاط بضمانات جدية تكفل حماية المجالس المحلية المعرضة لهذا الجزاء.

فوفقا للمادة 47 من قانون الولاية يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء، كما هو في المادة 47 من قانون البلدية "يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية" وهذا المرسوم يجب أن يكون منشور في الجريدة الرسمية، وقد عالج المشرع في حال حل المجلس أن يعوض بمجلس مؤقت يعينه الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس،

1 – قانون 11–10 المتعلق بالبلدية تنص المادة 46" يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي "

- في حالة خرق أحكام دستورية
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس

عندما يكون الإبقاء على المجالس مصدر اختلالات خطيرة ثم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه

في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير الصادر لهيئات البلدية ، و بعد اعذار يوجه الوالي للمجلس دون الاستجابة له في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

2 – محمد الصغير بعلي: **دروس في المؤسسات الإدارية**، مرجع سابق، ص:144.

حسب المادة 48[1] حيث توكل له مهام تسيير شؤون البلدية و تنتهي مهامه بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد و هذا خلال مدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر من تاريخ الحل من أجل عدم حرمان البلديات من منتخبها لفترة طويلة وللحفاظ على إستقلال إدارتها ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية . وهدا ما جاء في نص المادة 49[2].

وخلال هذه الفترة ينشغل المجلس المؤقت بوظائف محض إدارية و عاجلة و لا يكون مسموحا لها الإرتباط بتعهدات مالية في خارج المصادر المتاحة للممارسة الجارية و هي لا تستطيع إعداد الميزانية ولا تسلم حسابات المجلس المنحل، وفي رأينا إن مدة ستة (06) أشهر كأقصى حد تعرض الكيان المحلي إلى إنعدام الثقة بين المجلس المؤقت والمستخدمين أو المواطنين فلذا كان الأجدر أن تقلص المدة إلى شهرين (02) كأقصى حد، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال ثلاثة أشهر التي تسبق العهدة الإنتخابية .

وان هذا الإجراء من شأنه المساس بمبدأ الديمقراطية والإختيار الشعبي، الأمر الذي يستلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزي والمتمثل في الإستقلالية.

الفرع الثاني:

الـــروابـــط الوظيـــفيـــة

إنَّ الجماعات المحلية الإدارية و هي تمارس العمل الوظيفي تكون دائما تحت تدخل السلطة المركزية و يتجلى ذلك من عدة نواحي.

أولا–التنظيم:

يكون تدخل السلطة التنفيذية أي الحكومة و إدارتها مستمرا وتكرارا وهذا عن طريق اللوائح والمراسيم والتشريعات والأوامر وغالبا ما تكون نصوص آمرة تنظم وضعها الوظيفي للمجموعات المحلية (Actes Types)

1 – قانون رقم 11–10 يتعلق بالبلدية تنص المادة 48: في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

2 – قانون رقم 11–10 يتعلق بالبلدية تنص المادة 49: تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال اجل أقصاه (06) اشهر ابتداءا من تاريخ الحل ولا يمكن باي حال من الأحوال، اجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

وتكون إما عن طريق نماذج مهيأة من طرف السلطة المركزية (كراسات التكاليف النموذجية ، لوائح نموذجية أوضاع نموذجية) التي تضبط وتقنن النشاط المحلي[1].

وهذه الأساليب تجعل من المجوعات المحلية موحدة المرافق وتقيد المبادرات المحلية مما تجعل الرؤساء المحليين أو المجالس المحلية محاصرة ولا تملك إلا حرية مقننة بشدة[2]ورغم الإستقلالية القانونية التي تتصف بها المجموعات المحلية لا تملك خيارا آخر سوى تبني هذه الأعمال النموذجية.

وإن لم تفعل فانه لا يمكن التصديق عليه من طرف السلطة المركزية والتدخل المركزي يمكن أن يكون باستخدام المنشورات و التعليمات الدورية والتي ينتقدها عميد **تولوز هوريو** ويعتبرها بمثابة "قرارات لائحية" (Arrêts de règlements)[3]،تتصف بكونها خارج إطار النص التشريعي(Extralégal) وان كانت ليست غير شرعية (Illégale)[4].

والجماعات المحلية ليست ملزمة قانونا على تطبيقها وتبدو كنصائح أكثر من كونها أوامر ورغم ذلك لها سلطان معنوي على الجماعات المحلية التي لن تجد طريقا أخر وهذا تحاشيا للإصطدام مع السلطة المركزية.

ثانيا–الحركة الوظيفية

إنَّ التدخل المركزي لا يكون نفسه في كل الدول من حيث الشدة والقوة فإذا كان التدخل المركزي في الجزائر واسعا فإن في فرنسا السلطة المركزية لا تستطيع أن تتدخل إلا في حالات محددة وحركتها المباشرة محدودة وفي بريطانيا لا تستطيع التدخل إلا بصفة استثنائية ويبقى للمحاكم عبء إثبات قسر السلطات المحلية في إنجاز مهامها ويمكن أن نتصور شكلين للتدخل:

1–التدخل التقليدي

المبدأ أن الجماعات المحلية الإدارية لها السلطة التامة في إتخاذ القرارات التي تتخذ في مجال إختصاصها والسلطة المركزية تراقب وتتفحص وتتحقق من توافق الأعمال المحلية للتشريع وليس لها الحق في التدخل مباشرة

1-Paul Bernard Les Grands Tournants Des Communes De France ,A, Colin, Paris , France, 1969 , P234.
2-Pierre Doueil , these L'Administration Locale A LApreuve De La Guerve 1939-1949 Toulouse 1950 , P360.
3-Charles Debbash LES Structures Administrative Tome ,P,U,F. Paris .France 1976,P.371 I Paris 1976 , p 371.
4-Roland Maspetiol et pierre Laroque La Tutelle Administrative, Sirey. Paris ,France, 1930. 1930 , P 103-104.

حتى تصبح مع ذلك سلطة رئاسية تشل حركة الجماعات المحلية، إن للسلطة المركزية هامش من السلطة التقديرية الذي يعطيها حق التدخل في تسيير الشؤون المحلية ويكون مشاركة مع السلطات المحلية أو تحل محلها إذا تقاعست في إنجاز أعمال إجبارية يدخل في إختصاصها ولكن بحذر خشية إلغاء كل ذاتية محلية، ويمكن تصور أن التدخل المركزي يكون بطرق مختلفة هي الرقابة ،التسيير، القيادة والتوجيه[1].

ا–الرقابة : رغم أن السلطة المحلية لها صلاحية إصدار القرارات بحرية فهي مجبرة بأن تكون هذه الأخيرة مطابقة للقانون فتتعرض للفحص والتدقيق من طرف السلطة المركزية بأن تكون موافقة للتشريع سارية النفاذ ولا تملك السلطة المركزية حق إلغائها إذا كانت في حدود إختصاصها القانوني وتكون عرضة للإلغاء في حالة عدم توافقها مع القانون وعمل الرقابة مقيد، ويكون الحق لممثل السلطة المحلية الدفاع ضد طغيان السلطة المركزية وكذا الشأن للمواطنين ذوي المصلحة من مهاجمة هذا التعسف لكلا الطرفين .ويشير مصطلح اللامركزية بصفة عامة الى درجة توزيع السلطة ومن هنا يأتي التساؤل الأساسي[2].

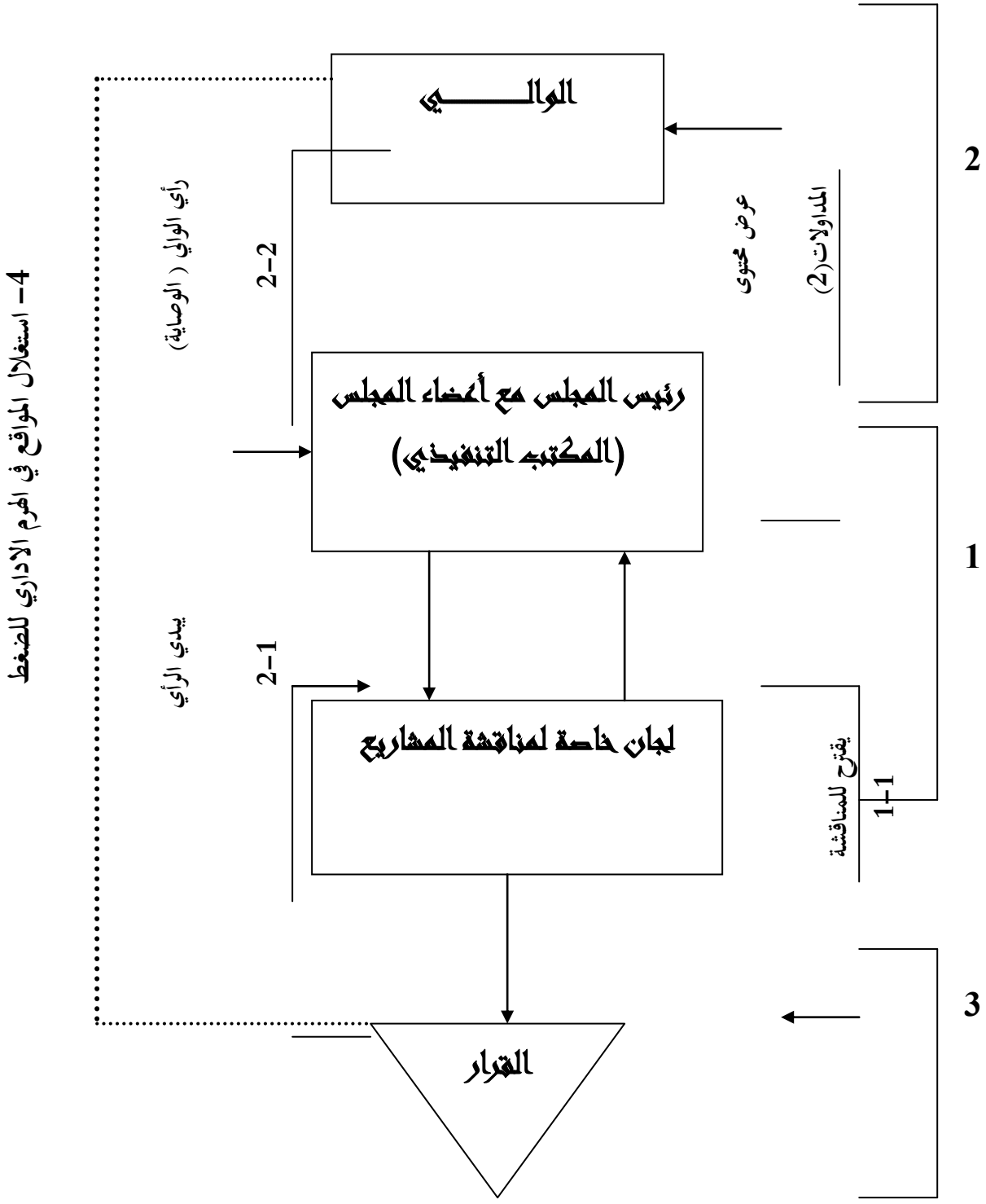
- أين وكيف يتم صنع وإتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة الشئون العامة المحلية ؟

و يمكن أن نقترح المخطط الذي يعكس مختلف المراحل التي يمر بها القرار البلدي في الجزائري[3].

1-Cette classification correspont exactement à celle qui a été suggérée par M Alain Salmon dans la Thèse L'intervention De L'autorité Central Dans L'administration Communal Contribution De La Physionomie Actuel De La Tutelle En Droit Administratif Paris ,France 1964, p 54 et suivi.

2 – سامي الطوخي: **اللامركزية المجتمعية، مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة** ، مرجع سابق ، دون الصفحة.

3 –زبيري حسين: **الحكم الراشد و التسيير المحلي** ، مجلة دراسات اجتماعية ، العدد الثاني ، 2009، ص: 9.



مختلف الخطوات التي تجري لاتخاذ القرار

ولكن الكاتب يشير إلى عناصر جديدة و كثيرة تنشط على المستوى المحلي و تتدخل في إتخاذ القرار وهي سلطات رسمية وغير رسمية يمارسون عملية الضغط ومن ثم المشاركة بطريقة غير مباشرة في توجيه القرار و يقاسمون المنتخب المحلي سلطة القرار والمخطط المقترح (المحلق 6-7).

نصت المادة 59 و61 من قانون البلدية 11-10 [1] "إن البطلان القانوني يلحق كجزاء لمداولات المجلس البلدي المتعلقة بموضوع غريب عن إختصاصاتها والمتخذة خارج إجتماعه الشرعي و المداولات المتخذة التي تخرق تشريع أو لائحة للإدارة العامة و هذا الجزاء يكون معلنا بواسطة قرار مسببا من الوالي و احتمل المشرع الجزائري حدوث منازعة بين السلطة الإدارية ممثلة في الوالي و السلطة المنتخبة ممثلة في المجلس البلدي ، فطبقا للمادة 61 من القانون البلدية يجوز للمجلس الشعبي البلدي ممثلا في شخص رئيسه أن يرفع طعنا قضائيا أو تظلما إداريا ضد الوالي في حالة إبطاله لمداولة ما أو رفضه المصادقة عليها.

غير أننا لا نخفي إشكالا قانونيا قد يطرح في هذا المجال و يتعلق بسلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر للوالي بغرض المصادقة على مداولة رفض التصديق عليها خاصة إذا تعلق الأمر برقابة الملائمة رغم شرعيتها وتماشيها مع القوانين والأنظمة[2]

وفي بريطانيا حيث الوزير المختص بالجماعات المحلية الإدارية أن يحول للقاضي الأعمال المحلية خارج إختصاصها القانوني وهو يثير حينئذ قاعدة (Ultra vires) للوصول إلى إلغاء الأعمال المحلية وفي فرنسا يكون القضاء الإداري يكون وحده المختص لإلغاء مداولة أو قرار لجماعة إقليمية بناء على طعن من مفوض الحكومة

1 -المادة 59 : تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها غير المحررة باللغة العربية

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار

المادة 61 : يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض مصادقة على مداولة

2-الأستاذ الدكتور عمار بوضياف: **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق** ، جسور 2010 ، ص:255.

والذي سيتدخل وفقا لإجراء سريع لا يمكن أن يتجاوز شهرين مع إمكانية الاستئناف أمام مجلس الدولة[1] و لمثل الدولة يستطيع أن يرفق بطلبه طلبا لوقف التنفيذ و هذا ما نص التشريع رقم 82/623 في 22 يوليو 1982 .

ب–المشاركة في التسيير (La cogestion):

السلطة المركزية تشارك في سلطة القرار للهيئات المحلية وهذا يتعلق بمشاركة حقيقية عن طريق الإذن، التصديق، الوقف والإلغاء وتكون الهيئات المحلية أكثر ضعفا كما في حالة الرقابة والسلطة المركزية لا تكون منغلقة كما في مادة الرقابة وهو فحص الشرعية للمداولة أو عمل صادر من ممثل محلي منتخب، ويمكن أن يكون التدخل من السلطة المركزية.

–الإذن أو الترخيص (L'autorisation) **وإستطلاع الرأي أو الإعلان المسبق:**

من وسائل الوصايا الإدارية على الهيئات المحلية طلب المشورة من الإدارة المركزية فإلى جانب النصح والإرشاد والإقتراح الذي تمليه الإدارة المركزية على الإدارة المحلية قصد تحقيق الأهداف عن طريق المناشير والدوريات، وإن طلب الإذن وإستطلاع الرأي لا يدخلا ضمن القرار الإداري إنما يدخلا كمرحلة من مراحل إعداد القرار الإداري السليم، وفي مجال إستشارة الإدارة المحلية للإدارة الوصية تظهر من خلال مواضيع شتى يتعين على الإدارة المحلية إستطلاع الرأي قبل إتخاذ القرار.

- لكن ما هو الحكم لو خالفت الإدارة المحلية طلب الإذن؟.

إن الحكم يتوقف على الأوضاع الخاصة باتخاذ القرار ففي حالة الضرورة و الظروف الإستعجالية[(2)]فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة أم خلاف ذلك فمن حق الإدارة الوصية أن تتمسك ببطلان القرار الإدارة المحلية الذي لم يسبق بإذن إن كان القرار في ظروف عادية.

ويكون هذا العمل صادرا من السلطة المركزية يسمح بممارسة مشروعة السلطة المحلية إعتمادا على سلطته التقديرية والعمل المأذون يكون إذا ناتجا عن إرادتين إحداها للسلطة المركزية والأخرى للسلطة المحلية .

1-Vivre ensemble, rapport de la commissions de développement des responsabilités locales .Deux tome , la documentation ,Paris français 1976..

2 – رابح سرير عبد الله: **الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، تطبيق على ولاية البليدة، 1974–1984**، مرجع سابق، ص: 28.

مما ينتج عن وجود عملين مميزين الأول يكون العمل المحلي الخاضع للإذن والأخر عمل الإذن المقرر بواسطة السلطة المركزية هذين العملين ليس لهما نفس الأثر ولا نفس الهدف، فعمل السلطة المحلية يتجه لإنجاز عملية قانونية (العمل المأذون به) و الهدف منه ضمان تسيير شؤونها الخاصة .

أمَّا عمل الإذن يكمن أثره في السماح بممارسة حق تتمتع به الجماعة المحلية والهدف منه حماية مصالح الدولة، والسلطة المحلية لا تستطيع التدخل إلا من أجل إعطاء أو رفض إذنها و تظل حرة في أن تسحب أو تلغي أولا تنفذ العمل المأذون به والإذن يكون صريحا بالضرورة.

ويتمثل في تدبير يتخذ قبل ممارسة نشاط ما للسلطة المختصة و التي يجيز لها القانون تقدير هذا الطلب ومنح الإذن أوعدمه، ومن الأمثلة عبر الصلاحيات المقررة للوالي خلال ممارسته للضبط الإداري كالإذن المسبق بالتزويد بالسلاح والمعدات المهنية في المؤسسات العمومية[1] أو الإذن بالقيام بالحملات العامة على الحيوانات الضارة [2] أو ترخيص لإقامة المعامل و الورشات و المحاجر[3].

ويكون عملا من سلطة إدارية التي ستسمح لشخص أخر بممارسة حق يفترض عدم أهلية الشخص بممارسة حقوقه والإذن يكون مطلب مبدئي للعمل والعمل المؤسس بدون إذن يكون عملا إداريا معدوما لا وجود له، وبين طلب الإذن وقبوله أو رفضه تضيع المصالح التي لا تنتظر التأجيل لأن آجال الرد غير محدد قانونا.

-المصادقة[4] (L'approbation)

إجراء لا حق على القيام بالعمل، يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه أن تقرر عملا معينا صادرا عن احد المجالس المحلية يمكن أن يوضع للتنفيذ على أساس انه يتفق مع القانون ويخدم المصلحة العامة[5].

1-المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 96-158 يحدد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة المنصوص عليها في الأمر رقم 95-24 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها ، الجريدة الرسمية رقم 28 لسنة 1996.

2 -المادة 08 من القانون 04-07 المتعلق بالصيد ، الجريدة الرسمية العدد 51 لسنة 2004.

3 -المادة 76 من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة ، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1983.

4 -هنالك إشكال أو بالأحرى خطأ لغوي في إستعمال عبارة {المصادقة} لأنها في لسان العرب مرادف للصداقة في حين {التصديق} هو الإمضاء على صدق القول. لسان العرب للإمام العلامة إبن منظور المجلد السابع ط1دار إحياء التراث العربي بيروت لبنان1988 ص:307.

5 --هاني علي الطهراوي: **قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا مع دراسة لاحدث التعديلات المتعلقة بهيكلة السلطات المحلية في النظامين**، مرجع سابق ،ص:155.

ان سلطة التصديق هي إحدى الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون المحلية، إنها حق الفيتو شبه مطلق[1]، وفي تعريف آخر إبداء الرأي على الوثائق الرسمية التي تقدمها الجهة المعنية أمام السلطات الوصية للمصادقة عليها قبل الشروع الفعلي في تنفيذ محتواها[2].

وهو الإعتراف للعمل الصادر من إرادة منفردة بالمصادقة عليه بطابع عمل مشهر[3]وهنا نميز بين عمل المصادقة من سلطة مركزية وعمل مصادق عليه متخذ بواسطة السلطة المحلية حيث أن العملين يختلفان في المحتوى أو الهدف أو في الآثار، حيث يسمح حينئذ لذوي الشأن بمهاجمة هذين العملين بطريقة منفصلة أمام القاضي المختص ونلاحظ تشابه كبير بين الإذن والمصادقة.

فالمصادقة لا يمكن أن يكون معطى إلا بإعتبار الحالة المعروضة حاليا محل المصادقة ولا يمكن للسلطة المركزية أن تفرض قيودا مقدما لشرط المصادقة في القرارات المحلية، ولا يجوز للسلطات المركزية أن تعدل بالزيادة أو بالنقص في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها.

فإما أن تصدق أو لا تصدق دون محاولة التعديل وأي محاولة للتعديل تعتبر حلول من قبل السلطات الإدارية المركزية[4]، وسلطة المصادقة من طرف السلطة المركزية لا يمكن أن يكون محلا لدعوى أمام القاضي إلا إذا أثير بعدم الإختصاص، عيب في الشكل أو إنحراف بالسلطة خطأ قانوني أو واقعي في بواعث القرار إذا كان مشار إليها ولكن عمليا لا يوجد إجبار على السلطة المركزية أن تعلن عن البواعث، فإذا كان الإذن صريحا فإن المصادقة يمكن أن يكون ضمنيا وينتج من إنقضاء مهلة معينة، ويفترض أن العمل الإداري للسلطة المحلية كان من قبل موضوعا وقد مارست مسبقا حقها قبل المصادقة، ورغم التشابه بين الإذن والمصادقة إلا أن هناك فوارق بينهما فالإذن عمل مسبق تمنحه سلطة إدارية، يخول إختصاصات فهو مطلب مبدئي للعمل، والمصادقة يفترض أن العمل الإداري للسلطة المحلية قد أنجز قبل المصادقة مجردا من كل فاعلية قانونية.

1 –مسعود شيهوب: **المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقا بة** ، مرجع سابق،.ص49:.

2 –عمتوت عمر :**قاموس المصطلحات القانونية في تسيير الشئون المحلية**. دط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر 2009 ، مرجع سابق ص81:.

3-Michel Rousset **l'idée de puissance publique en droit administrative** Dalloz , paris 1960 , p 233.

4 –عمار عوابدي : **القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص: 246..

وفي الجزائر إجراء المصادقة مطلوبا حسب المادة 56 من القانون البلدي" مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و 60 أدناه تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين 21يوما من تاريخ إيداعها بالولاية"[1]

وحسب المادة 57 "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانية و الحسابات.
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية .
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

أي المصادقة عليها مسبقا وصراحة (Approbation préalable expresse).

المادة 58 "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية ،تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها ضمنيا (Approbation tacite) غير ان المشرع الجزائري، وان كان قد سهل مهمة المجلس في إيجاد القرارات الا انه يعلقها على شرط فوات مدة زمنية معينة او مصادقة جهة قد يجعل المجلس هيئة استشارية فنية بدلا من ان تكون صاحبة الكلمة الأخيرة[1].

فإن مجلس الدولة في قرار له صادر بتاريخ 19-04-1995 في قضية ضد رئيس بلدية بوسعادة ينص على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة. وبالتالي ينبغي إبعادها، وهو ما يتناقض قرار المحكمة العليا بالغرفة الإدارية بتاريخ 08-01-1983 باعتبارها أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح[2].

1- مرسوم تنفيذي رقم 94/215 مؤرخ في 23 يوليو 1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها.

المادة 10: (يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي و بتفويض منه يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون ...)

1 - احمد بوضياف: **الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية**، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص:338.

2 - عمار بوضياف: **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص:286.

ونلاحظ أن تعدد المواد المادة 56، 57، 58 لا تختلف عن بعضها فقط في مدة المصادقة ولا علاقة لها بالمصادقة الصريحة وأعتقد أن المشرع أصاب لكي لا يترك الشؤون المحلية معطلة من طرف سلطة التصديق.

إنَّ المشرع الجزائري تفطن إلى حقيقة هامة هي حماية الإدارة المحلية من تأخير الإدارة الوصية في المصادقة على أعمالها وذلك بالسماح لهذه الوحدات بتنفيذ مداولاتها إذا إنتهت المهلة القانونية، غير أنه مع ذلك تبقى الإدارة الوصية محتفظة بحق إلغاء قرارات هذه الوحدات سواء كانت قد صادقت على هذه المداولات بصورة علنية أو ضمنية .

وهذين الحالتين إفترض فيهما المشرع صحة وسلامة المداولات وخلوهما من عيوب اللامشروعية، بينما وضع نظاما لتلك المداولات التي قد تشوبها عيوب حال وضعها إما شكلا أو موضوعا بموجب المادة 59 من قانون البلدية مانحا للوالي صلاحية إبطالها بموجب قرار دون أي قيد زمني منصوص عليه في هذا القانون و التي تشوبها إحدى الحالات التالية[1]:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات .
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .
- غير المحررة باللغة العربية .

ومكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات القضائية المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.

-الوقف (La suspension) :

إنَّ طلب الإذن أو المصادقة على أعمال الإدارة المحلية يحصلان قبل تنفيذ قرار الإدارة المحلية إما إلغاء القرار أو توقيفه فإنها عملية لاحقة تقوم بها السلطة الوصية ولو كان هذا القرار مرخص به أو مصادق عليه من قبل، ولا تقوم بهذا الإجراء إلا إذا وجدت فيه ما يعارض القانون أو يتنافى والصالح العام .

1 -انظر في ذلك قرار مجلس الدولة رقم 008105 بتاريخ 2002/06/24 مجلة مجلس الدولة، العدد 2 لسنة 2002، ص 137.

فالتصديق لا يغطي العيوب القانونية التي تشوب القرار الإداري اللامركزي، إذ يبقى القرار معيبا حتى بعد التصديق عليه، أما الوقف هو قرار صادر من سلطة مركزية توقيف مؤقتا تنفيذ قرار متخذ من طرف سلطة محلية يخص موضوعا محليا و هو إجراء بسيط مؤقت تقتضيه ضرورة عاجلة حتى يتاح للسلطة المركزية إتخاذ القرار القطعي ويكون غالبا تمهيدا لقرار الإلغاء ويجب أن يكون قرار الوقف مبررا باعتبارات الصالح العام و إلا تعرض للإلغاء من طرف القاضي بناء على طلب ذوي الشأن .

-الإلغاء (L'annulation)

إجراء بمقتضاه السلطة المركزية أن تزيل فاعلية قرار للسلطة المحلية بكونه غير مناسب ويكون معلنا وبدون سبب محدد والفرق بين الإلغاء والبطلان القانوني أن هذا الأخير يكون معلنا و لأسباب شرعية .

بينما الإلغاء يكون معلنا بواسطة السلطة المركزية سواء كانت لأسباب شرعية أو لبواعث بسيطة، فالسلطة المركزية لها سلطة تقديرية بينما في البطلان القانوني فاختصاصها مقيد، كما هو منصوص في المادة 59 (تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها غير المحررة باللغة العربية ، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار ويمكن أن نميز بين الإلغاء وعن رفض المصادقة.

فالإلغاء يخلع من قرار السلطة المحلية الفاعلية التي يتمتع بها حتى هذه اللحظة ورفض المصادقة يمنع قرار السلطة المحلية من أخذ فاعليته التي لم يتقلدها بعد .

فالقرار القابل للإلغاء يكون منفذا حال أن يكون منجزا و لكن كل أثاره ستختفي بأثر رجعي من يوم الإلغاء وينبغي ان يلغي القرار المقصود جملة او يتركه جملة، وان الاقتصار على جزء معناه تعديل القرار، والتعديل ليس من اختصاص السلطة الوصية، غير ان ثمة راي يقول بجواز الإلغاء الجزئي ان كان القرار متضمن مجموعة من القرارات الجزئية قياسا على جواز التصديق الجزئي[1]، والمصادقة يعتبر كشرط توقيفي والإلغاء يبدو كشرط فسخي .ونعتقد أن الإلغاء غير المبرر قانونا يلغي الشفافية ويضر بأحد مبادئ الادارة.وينزع الثقة ويمنع الادارة المحلية للطعن امام القضاء.

1 – رابح سرير عبد الله: **الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، تطبيق على ولاية البليدة ، 1974–1984**، مرجع سابق، ص:31.

ج–القيادة و التوجيه (La direction diriges) :

بواسطة هذا التدخل أي الحلول (la substitution) السلطة المركزية تعمل مكان السلطة المحلية المتقاعسة وهذه العملة تكون خطيرة وتلحق إيذاء خطيرا على ذاتيته وإستقلالية السلطة المحلية لذا المشرع جعل لها ضوابط محددة ووفقا لبعض الشكليات .

وحسب المادة 100 من قانون البلدية " يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية

والمادة 101 "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن الوالي بعد إعذراه أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الأعذار"، ويستفاد من هذا أن تدخل الإدارة المركزية ينبغي أن يرتكز على أسباب مشروعة ومن أهم الأسباب الداعية لذلك عجز الإدارة المحلية عن القيام بواجبها.

إنَّ صلاحيات السلطة الوصية على الإدارة المحلية لا تتوقف عند المصادقة أو التوقيف أو الإلغاء، إنما بإمكان السلطة الوصية أن تحل محل الإدارة المحلية وتؤدي أعمالها كارسال مندوب مفوض من الإدارة الوصية لانجاز العمل المتخلى عنه او تكوين مجلس مؤقت يتولى ضبط أمور الإدارة المحلية[1]، وإن كان هذا العمل قليلا جدا لكنه يعتبر أخطر عمل تمارسه السلطة الوصية على وحدات الإدارة المحلية وبممارسته تنتفي إستقلالية وحدات الإدارة المحلية ومن ثم تصبح هذه الوحدات جزء لا يتجزأ من الإدارة المركزية.

للعلم أن تقنية الحلول لا علاقة لها أصلا بالقواعد اللامركزية بل أنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة المركزية وليس رقابة الإشراف[2]، ونرى أن سلطة الحلول هي أخطر من بقاء المجلس والأحسن الجلوس على طاولة الحوار والبحث عن البدائل الممكنة، أو إعادة النظر في طريقة تشكيل المجالس وقانون الانتخاب للحد من هذه الظاهرة الخطيرة .

---

1 – نفس المرجع السابق، ص:34.

2 –محمد العجمي.**موانع إصلاح الجماعات المحلية في المغرب العربي.مسستقبل الماضي؟** مجلة الإجتهاد القضائي العدد السادس ص167 الملتقى الدولي الخامس حول{ دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية} المنعقد يومي 04/03 ماي 2009 من طرف مخبر اثر الإجتهاد القضائي على حركة التشريع.قسم الحقوق.كلية الحقوق والعلوم السياسية.جامعة محمد خيضر.بسكرة.

2:التدخل الحديث:

كثرت أشكال التدخل المركزي فمنهم من وصفها بالوصاية غير المباشرة أو شبه الرسمية أو المقنعة والخفية[1] ،وتظهر بأشكال مرنة و فعالة، ومن مظاهرها.

ا**–التدخل بالإستشارة** :كثيرا ما تواجه الجماعات المحلية تعقيدات فنية فتحتاج إلى الإرشاد أو المحرك الذي يدفع ويحث ويشجع من القائم بحراسة القانون والضامن للمصلحة العامة وطنية أو محلية، ونادرا ما تملك الجماعات المحلية الإدارية خبراء أكفاء ولكن التدخل المركزي يمكن أن يأخذ صورتين إما إستشارة إختيارية تأخذ شكل تعاون وحوار بين أطراف متساوية ورشيدة[2]،ويمكن أن تكون إستشارة إجبارية حيث المبادأة بهذه الإستشارة من السلطة المركزية فتصبح سلطة الرقابة وفي بعض الحالات تعدل وتكمل من طرف الجماعات المحلية عن طريق مداولة من اجل جعلها توافق التشريع الساري وللسلطة المركزية ليس لها إلا المصادقة أو الرفض، مع العلم أن الهيئات المحلية غير ملزمة بالأخذ بنتيجة المشورة في كلتا الحالتين.

ب–التدخل بواسطة الأعمال النموذجية: كما يصفها الاستاذ مسعود شيهوب بالوصاية التقنية حسب النماذج التي تقدمها الإدارة المركزية(acte type)[3].

إن الإدارة المركزية تعد أعمالا نموذجية التي تقنن النشاط المحلي و كلما زادت هذه النماذج كلما أدت إلى تقييد الجماعات المحلية والمؤكد أن السلطة المركزية تحاول أن تقدم نفس الخدمات في كل الأقاليم و لكن هناك من الذاتية و الخصوصية لكل جماعة محلية تميزها عن الأخرى، والأحرى أن تستشار الجماعات المحلية الإدارية في بعض خصوصيات المنطقة مما يجعل النموذج المطروح مقبول من طرف سكان المنطقة.

ونعتقد أن النماذج وإن كانت ضرورية في بعض الحالات إلا انه تبقى مرنة .حسب خصوصيات المنطقة التي يقرر فيها أعضاء المجلس المنتخب.

1–محمد احمد إسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** مرجع سابق ، ص: 1151.

2-José Rossi thèse précitée Les Maires De Grandes Nilles En France paris ,France, 1972 , p 129.

3 –مسعود شيهوب :**المجموعة المحلية بين الإستقلال والرقابة**، مرجع سابق، ص:52.

ج–التدخل المالي: المساعدات المالية من طرف السلطة المركزية هي الضامن لبقاء الجماعات المحلية التي تواجه صعوبات من عدم كفاية وسائلها المالية وصعوبة تحصيل مصادرها وتخضع هذه المساعدات المالية دائما إلى شروط التي تنوي الإدارة المركزية من تحقيقها فيكون هدفا مزدوجا.

فهي توجه بطريقة غير مباشرة نشاط الجماعات المحلية في إتجاه الأهداف الوطنية على حساب الأهداف المحلية وتتحول الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية الموجهة (La démocratie téléguidée).

د–التدخل بواسطة المرافق الفنية :

إنَّ الجماعات المحلية تنقصها الكفاءة والتقنية أو غير مؤهلة وهذا ما يجعل أحد أشكال التدخل المركزي في الحياة المحلية[1] وهي لا تكتفي فقط بممارسة بعض الإشراف الضيق وغالبا ما تتدخل بدلا ومكان السلطات المحلية ذلك يؤدي إلى تجريد المسؤولين المحليين من جوهر حركتهم ويظهر تدخل السلطة المركزية بمظهرين، إن التطور وتقدم التنظيم الذي يجعل الذاتية المحلية عاجزة مما تضطر إلى المساعدة من أجل مواكبة هذا التطور من خلال العناصر التقنية المختصة لدى الإدارة المركزية، ويمكن أن يكون التدخل عن طريق التقنين القاعدي المفروض على القرارات والمشروعات.

وبصفة ختامية يمكن القول أن الأشكال الحديثة للتدخل المركزي أكثر توسعا ما هو محدد في النصوص التشريعية ولا يمكن الإفلات منه، وفي هذه الحالة لا يمكن إنكار أن زر تشغيل هذه الجماعات بيد السلطة الوصية فلذا يجب أن يحدث تصالح منضبط بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية و هذا بالتعاون الحقيقي محلي مركزي دون إقصاء ولا ننسى الكيان الإجتماعي وخاصة مجال حرية الإنسان التي هي غاية كل نظام متمدن يسعى للإرتقاء في مدارج الحضارة الإنسانية.

1– مرسوم تنفيذي رقم 188–90 مؤرخ في 23 يوليو1990 يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات .
المادة 2 : تدعم عمل الجماعات المحلية و تقدم لها المساعدة التقنية الضرورية لانجاز برامجها .

خلاصة الفصل الثالث:

من خلال ما تضمنه هذا الفصل بتحليل وتفسير العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية لاحظنا أن الروابط المحلية المركزية يمكن أن تكون أكثر تعقيد أو أقل فالروابط الصاعدة لا يجب أن تقزم وتهمش فيمكن أن تأخذ أشكالا مختلفة وظيفية أو عضوية وكذا الروابط الهابطة حيث تتنوع وتختلف حيث من المستحسن أن تكون رقابة تعاون في التسيير والتوجيه أو قيادة عن طريق موظف مركزي أو قاضي مختص أو مجلس مختلط يقدم نصائح عبر النماذج الموحدة أو المرافق العامة المتخصصة، وأن تتحاشى بقدر الإمكان تقليص دور المجالس المحلية الى الوضع تصبح فيه مجرد وكالات حكومية، إذا أريد لهذه المجالس أن تستمر في المساهمة في الحياة الديموقراطية وعلى هذا الأساس فإنه لا بد من العمل على إيجاد نقطة التوازن وتكون العلاقة مباشرة ورسمية ومحددة المعالم الذي يفرضها القانون.

إلا أن ما يمارس على السلطات المحلية من قدر كبير من الرقابة ما يترتب عليه، الشدة والمغالاة في رقابة السلطة المركزية، وكذا إزدواجية أجهزة الإشراف والرقابة على المجالس المحلية ،الوالي، الوزراء حسب القطاعات مما تحد من حريتها وإستقلا لها، وتعطيل إمكانية المبادرة والإبتكار من جانب المجالس المحلية، إضافة إلى البطء والروتين في العمل، وتهميش وإضعاف مقدرة المجالس المحلية.

ومما لا شك فيه إن تطور الحياة المعاصرة ووسائل الإتصال التعليم وغيرها تعد بمثابة ظواهر هامة إلى إضمحلال الجماعات الأساسية البلدية القرية أبراشية وظهور وحدات صناعية تضم مجموعة من السكان الذين لا يشعرون بارتباط بعضهم بالآخر سوى إشباع حاجياتهم الخاصة مثل ما حدث في يوغسلافيا مدينة مصنع أما في فرنسا فما زالت التقاليد التاريخية راسخة بقوة .

إنَّ غياب الكفاءة والجدارة و التعقيد الفني للمشاكل المحلية والتي تزداد تزايدا معتبرا الذين يكونون مدعوين لحلها مما يتحول المنتخبون إلى تنفيذيون حيث يفقد مجلس المداولة حقيقته الجوهرية وتشديد الهيمنة المركزية على الحياة المحلية، ومحاولة الدولة تسيير المرافق المحلية بطريقة موحدة على كل الإقليم الوطني دون الأخذ في الإعتبار المبادرات المحلية بحيث لا تندرج في إطار منظم، مما تفرض على الجماعات المحلية عددا متزايدا من التنظيمات أو الإجراءات الإلزامية المندرجة في اللوائح النموذجية والأوضاع النموذجية وكراسات التكاليف النموذجية، حيث تتحول معظم الشؤون المحلية مقننة مقدما مما تجعل السلطة المحلية لا تحتفظ بحريتها في الإختيار .

زيادة على ذلك التمويل بواسطة الدولة جوهر المصادر تأتي من الدولة على شكل إعانات تجذب معه تبعية مالية أكثر أو أقل مما تجعل الذاتية المحلية تصغر وأداة حقيقة لتنفيذ الإدارة المركزية رغم الإستقلال القانوني وربما أيضا كامل السلطات ولكن هذا الإستقلال يظل نظريا وصرفا ومجردا من الفاعلية مما يجعلها نظرية دون الواقع حيث تصبح في تناقض، وكثيرا مايتم تحميل المجالس المحلية بإختصاصات إجبارية كثيرة لا تتناسب مع الإمكانات المادية.

واللجوء إلى المرافق الفنية المركزية لا يتأتى بغير مقابل مما يستدعي تدخل صارما وعنيفا من الدولة في التسيير المحلي وبالتأكيد السلطات المحلية لها قانونا سلطة القرار و لكن في العمل يرجع إلى العمال المركزيين هذه الهوة تضع في خطر الذاتية المحلية.

وأخيرا السياسات الإقتصادية والمالية المتبعة بواسطة الدولة والتي تعتمد على طرق التخطيط الوطني والإقليمي، مما تجعل تنظيم الذاتية المحلية كعمال تنفيذ، ومن هنا يمكن أن نشير أن هذا التحليل يشير كيف أن الحقائق يمكن أن تكون مختلفة عن الصياغات النظرية المكرسة في النصوص القانونية.

خاتمة

خاتمـــــــة:

إنَّ نظام الإدارة المحلية التطبيق العملي لنظام اللامركزية الإدارية حيث يعهد المشرع لهيئات محلية منتخبة من قبل سكان الوحدات المحلية بتقديم الخدمات وتلبية احتياجات المواطنين في حدود اختصاصها الإقليمي أو الجغرافي ولا شك أن لكل دولة ظروفها الخاصة بها من النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والتاريخية والجغرافية بحيث يتوجب على المشرع أن يضعها في الاعتبار حين تحديد الاختصاصات .

فمن خلال دراستنا لنظام الإدارة المحلية الإدارية يتضح لنا مدى اتّساع اختصاصات البلدية الجزائرية ومدى تدخلها في كل الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية إلاَّ أن هذه الاختصاصات مقيَّدة إلى حد كبير بتدخُّل سلطة الرقابة فالرقابة الإدارية على البلدية في الجزائر مشددة مما أدى إلى ارتباط هؤلاء القادة المحليين برباط وثيق بالأجهزة المركزية التي توجهها كيفما اتجهت إرادتها من خلال ممثليها في الإدارة المحلية وهذه الضغوط الرقابية تعتبر من أهم أسباب أزمة الإدارة المحلية بالجزائر بالإضافة لذلك فان هناك انعكاسات بيروقراطية شديدة أدى إلى عرقلة نشاط الإدارة المحلية في مباشرة أعمالها الملقاة على عاتقها، وأخطر من ذلك مما تعانيه الجزائر من الاختلال الكبير بين القوانين والواقع المعاش مما يفقد تلك النصوص قيمتها لأنه لا يتاح لقانون التطبيق الفعلي بتحويله لحقائق عملية فعالة وتقييم أي نظام محلي إلا بوصول خدماته للمواطن العادي و تحقيق الرفاهية .

ومن خلال هذا التحليل يمكن القول أن هذا النظام لا يزال حديثا في الجزائر ولم يصل بعد الى تحقيق الأهداف المرجوة.وأنه يسير بخطى بطيئة على طريق التطور ويمكن أن نجيز بعض الأسباب التي تعيق عمل الهيئات المحلية للوصول الى الأهداف المبتغاة .

- اختلاف الرؤى بين الإدارة الوطنية والإدارة المحلية .
- قصور الإمكانيات المتوفرة و نقص كبير للإمكانيات المالية و المادية .
- عدم تفعيل المجلس الشعبي البلدي لسلطاته كما ينبغي[1].
- عجز المجالس المنتخبة أمام المتغيرات الاجتماعية[1].

1 –على صعيد عجز البلديات فقد أكد وزير الدولة وزير الداخلية و الجماعات المحلية السابق نور الدين يزيد زرهوني أن عدد البلديات التي تسجل عجزا في ميزانيتها لا يتجاوز 400 بلدية مقارنة بـ 1200 بلدية أعلن عجزها المالي قبل سنة 2008.

والمتتبع للمتغيرات الدولية في شأن الجماعات المحلية الإدارية وتراكمها وما أفرزته من حتميات تتعلق بعضها بضرورة تطوير نظام الإدارة المحلية. حيث الملاحظ أن الجماعات المحلية الادارية عرضة للاضمحلال بواسطة حركتين للتيارات الاجتماعية الكبرى فالقوة المحركة الأولى هي المركزية الرأسية والثانية التوسع الافقي للمجتمع ويتم التعبير عن الأولى بمقدار ظهور التطور الفني تشتد فكرة تقسيم العمل وتخصيصه على شكل مرافق وطنبة متخصصة فيتحرر البشر في قدر معين من المسافة متجهين الى الاتحاد و التجمع حول مصالح مشتركة من كل الأنواع التي تتجاوز كل الحدود الضيق للجوار، وهذا من شأنه حدوث ظاهرة "**عدم الارتباط بالمكان**" التي تعمل على تفسخ الجماعة المحلية وفقدانها لذاتيتها.أما فكرة التوسع الافقي هو اتجاه المجتمع الى التزايد في الاتساع مما جعل العالم صغير الحجم واتَّسعت الحركة المتبادلة و تفاعلها و زادت التبعية المتبادلة مما يؤدي الى التغيير في المستوى من مجتمعات صغرى الى وحدات أكبر (اتحاد دولي) مثل الاتحاد الأوربي .

وهكذا تجد الجماعات المحلية نفسها في مفترق طرق بين هذين التيارين الذين يعملان على تفسخها وتجزئتها وفي هذا المعنى (M. C Martin) أشار أن :"اعتبارا من اللحظة التي حدثت فيها التغيرات الاقتصادية وبالذات تطور وسائل النقل، وبالمثل النتائج الديمغرافية لهذه المدن، سمحت بالإقامة في البلدية، والعمل في أخرى والتعلم في ثالثة وقضاء وقت الفراغ، والتنزه و التسلية في عدَّة مواقع أخرى، الحدود البلدية فقدت جزءا من معناها القديم، والبلدية لا تحوز بصفتها خلية أساسية وحدتها القديمة"[1]، ولمثل هذا التوجه يتبادر الى الذهن، هل من الممكن الجماعات المحلية الإدارية تكون محكوما عليها بالاختفاء بسبب تقدم القوى المركزية ؟

ومَّما لا شك فيه أن الذاتية المحلية لم تفقد حريتها، الحريات المحلية، الديمقراطية المحلية، تطمح إليها المجتمعات المحلية وترفع الشعارات والدفاع عنها في كل مناسبة مما تشعر بالانتماء المحلي، غاية ما في الا مر قيام بإصلاحات جذرية وحديثة للجماعات المحلية بشرط ان تكون خارج التدرج الرئاسي الإداري وفي الوضوح والشفافية ولا يمكن أن تكون بدون حدود بشرط ان تكون رقابة مناسبة من الدولة تبدو مرجوة وضرورية لا غنى عنها وتتضمَّن إلاَّ فحص الشرعية وتكون مولة لقضاء مستقل .

---

1 –تشير الأرقام الرسمية إلى 368 استقالة في عهدة البلديات السابقة ما بين 2002 و 2007 منها 73 تخص استقالات لرؤساء بلديات و 110 استقالة في المجالس الولائية و قبول 101 حالة نزع الثقة يومية الخبر عدد الأربعاء 17 جوان 2009 ص .19

1– محمدأحمداسماعيل: **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**، مرجع سابق ، ص: 318 .

الاقتراحات:

وعلى هذا الأساس فإننا نؤيد عملية الإصلاح الإداري على كافة المستويات بما فيها إصلاح نظام الإدارة المحلية إلاَّ أن ما يؤخذ على هذا الإصلاح ضرورة مشاركة الجميع إن كنَّا نرى أنَّه يصعب التغيير ما لم تكن نية صادقة وإرادة جادة على التغيير "**انَّ الله لاَ يُغيّرُ مَا بقَوْم حَتَّى يُغَيّرُواْ مَا بأَنْفُسهم**" [1] ونريده تغييرا في المضمون قبل الشكل لذا يجب .

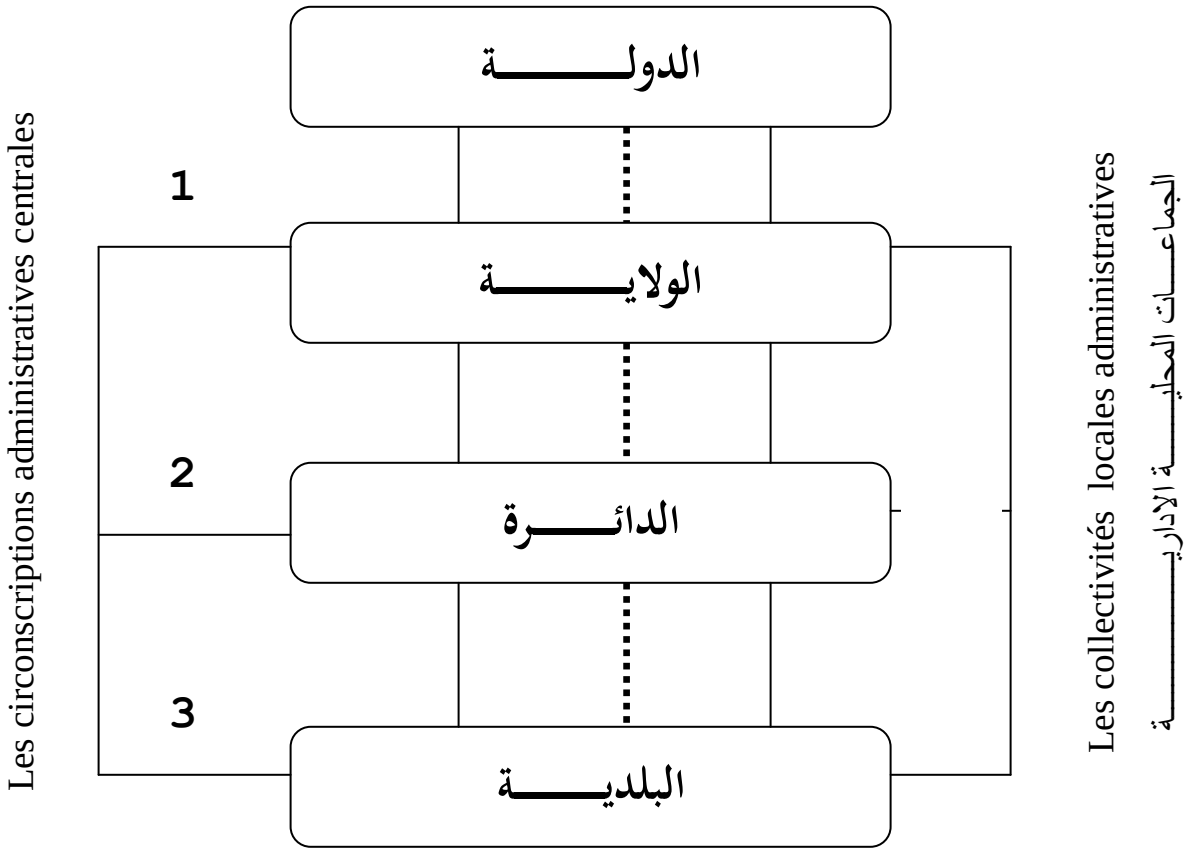
- ❖ إتباع الأساليب العلمية الحديثة في أعمال الإدارة المحلية حتى تواكب التقدم الحضاري وضرورة تعميم الإدارة الالكترونية في أعمال الإدارة العامة هذا أمر طبيعي للتطور الحديث في جميع المجالات .
- ❖ الاستفادة من كافة التجارب المختلفة في مجال الإدارة المحلية والاستفادة من أفضل الممارسات في هذا المجال وتحديد في النهاية النظام الذي يلاءم ظروف بلد ما، بما يستجيب لمطالب المواطنين على المستوى المحلي .
- ❖ إنَّ تطبيق اللامركزية يرتبط بوجود دائرة قوية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية على أساس المشاركة والتعاون لا على أساس السلطة والتسلط ورغم أهمية تحديد الاختصاصات، إلاَّ أن هناك ضرورة لوجود تجانس واندماج بين هذه الاختصاصات وبعضها البعض .
- ❖ تقديم الخدمات المحلية ولكن في المراقبة والمتابعة .
- ❖ ضرورة وجود إطار تشريعي واضح لتحديد دور المجتمع المدني للمشاركة في التنمية المحلية .
- ❖ تقوية دور المواطنين في عملية صنع القرار على المستوى المحلّي .
- ❖ ضرورة تطبيق اللامركزية المالية على نحو تدريجي مع قواعد قوية للرقابة المالية .
- ❖ ضرورة الفصل بين سلطة إصدار القرار وسلطة الرقابة والمحاسبة المالية .
- ❖ سرعة توافر المعلومات وتدفقها بما يساعد في إرساء قواعد الشفافية والرقابة على المستوى المحلي .
- ❖ تنظيم لقاء للخبراء من الجانبين للوقوف على تفاصيل الجوانب الفنية لإصلاح نظام الإدارة المحلية وتطبيق اللامركزية .
- ❖ تبادل الخبرات والزيارات الميدانية للقيادات المحلية فيما بينها وبين الدول .
- ❖ توجيه البلديات لتكون محركات اقتصادية حقيقية لا مجرد ادارات خدمية .

1 - سورة الرعد، الاية:11.

الملاحق

المخططات التقسيمات الإقليمية في الجزائر

وثيقة 01



مخطط مقترح من قبل الطالب.

انتهجت الجزائر في إدارة الجماعات المحلية أسلوب اللامركزية الإدارية حيث اقتضى ذلك تقسيم الإقليم إلى وحدات متدرجة يأتي على قمة هذا الهرم هيكلية الولاية وعلى رأسها الوالي وتقسم الولاية إلى دوائر و الدوائر إلى بلديات وهو الأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائري بمقاربة تراعي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإدارية المستقلة على مستوى المقاطعات والأقاليم[1].

كما أن الحديث عن تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الجزائري يفرض دراسة قانون الولاية و البلدية طبقا للتشريع المعمول به

ملاحظة : الدائرة هي جزء من الولاية يشمل عدد من البلديات وهي ليست إلا قسما إداريا لا تتمتع بالشخصية المعنوية و من ثم ليس لها أي استقلال إداري أو مالي كما لا يوجد بها أي هيئة محلية منتخبة، هي عبارة عن جهاز وسيط بين البلديات والولاية[2].

---

1 –من الدراسات الهامة التي عنيت بدراسة القانون الإداري و واقع المجالس الإدارية المنتخبة دراسة د.عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار جسور الجزائر الطبعة الثانية 2007.

2 –عبيد لخضر ، التنظيم الإداري للجماعات المحلية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1987 ، ص41 –49

المراكز الادارية المركزية

Les circonscriptions administratives centrales

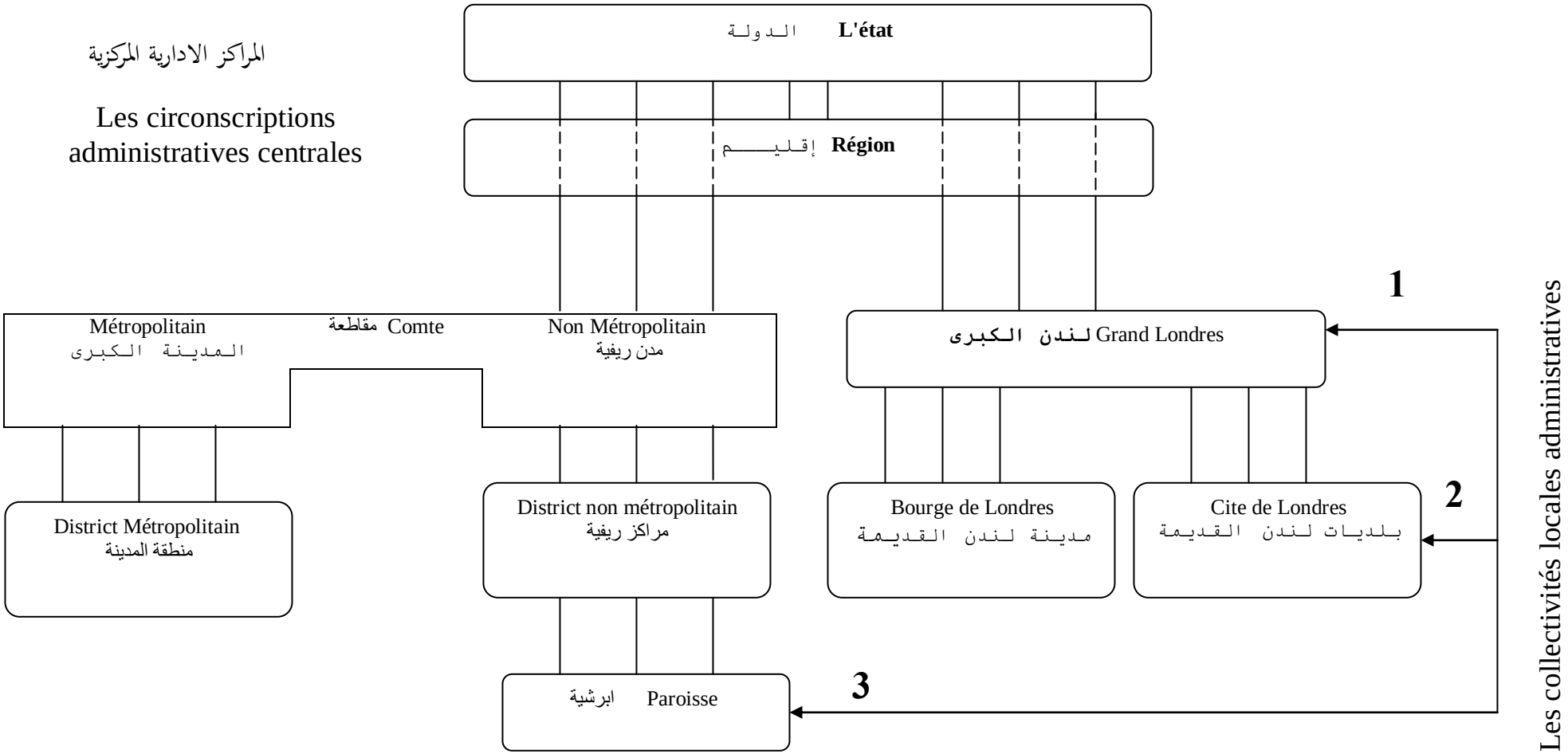


Schéma de la division territoriale administrative en Angleterre

تقسيم الجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا

محمد احمد إسماعيل: مرجع سابق بالتصرف، ص:1190.

وثيقة 02

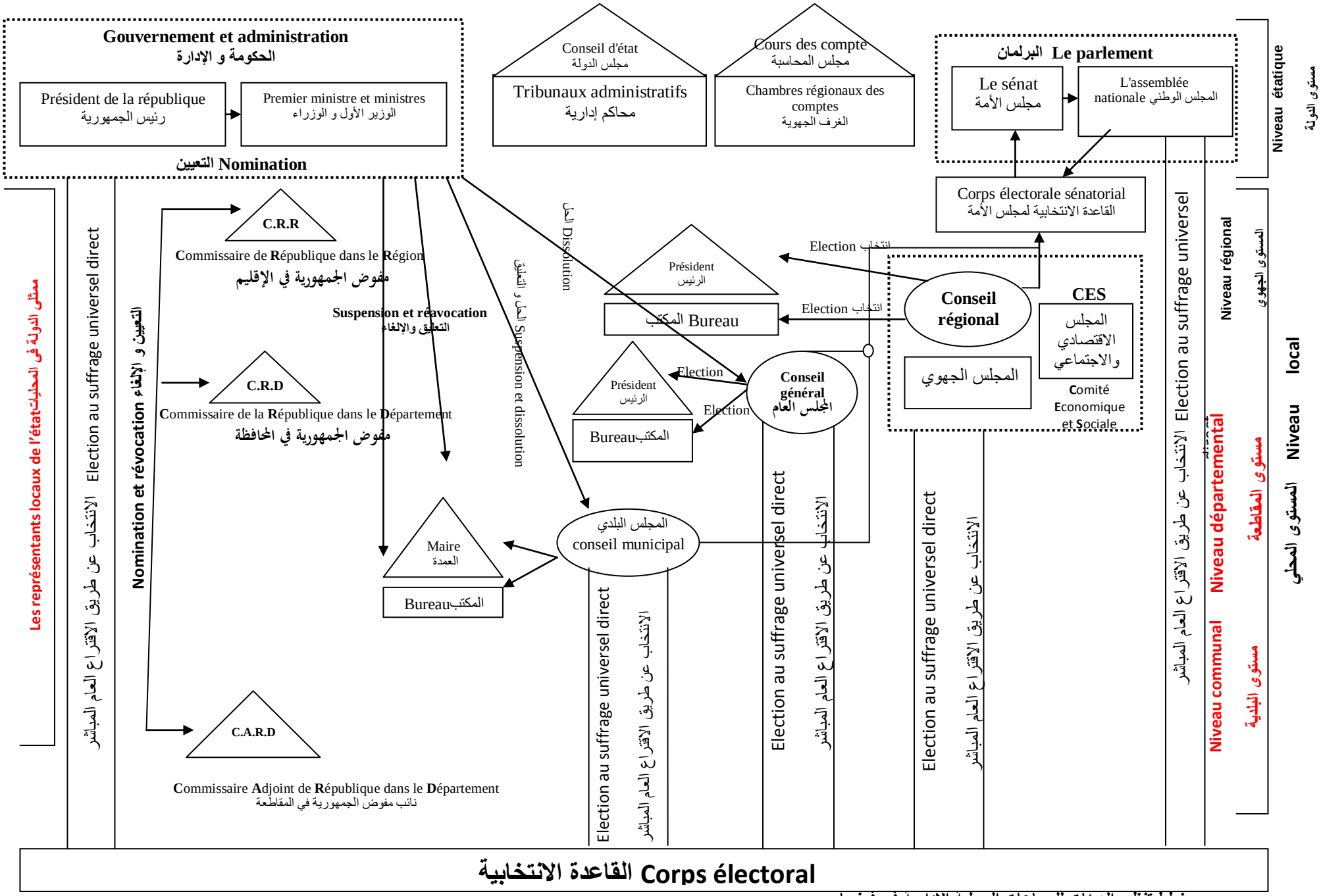


Schéma de l'organisation institutionnelle des collectivités locales administratives en France مخطط تنظيم الهيئات للجماعات المحلية الإدارية في فرنسا

محمد احمد إسماعيل: مرجع سابق بالتصرف، ص: 1192

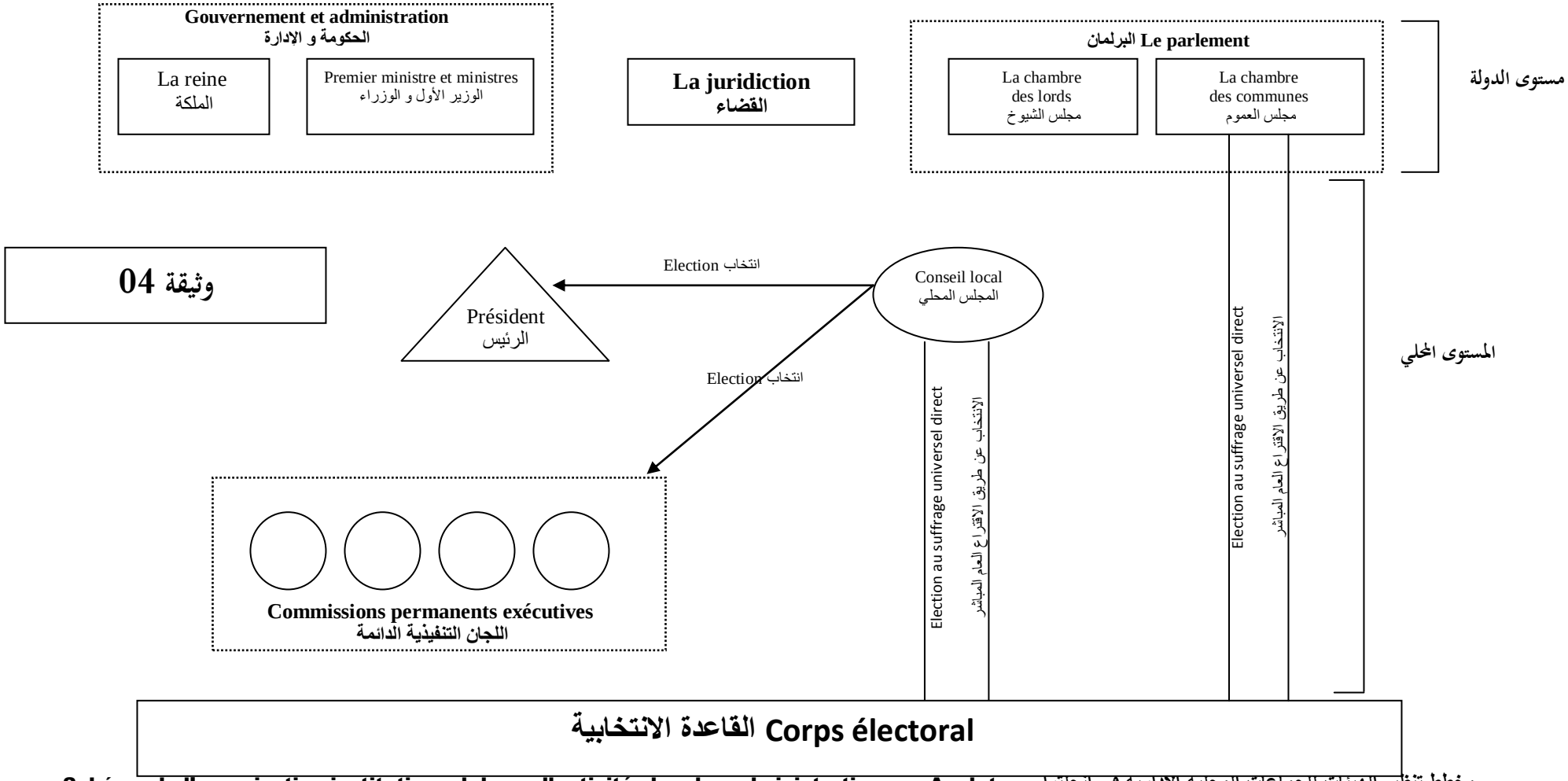


Schéma de l'organisation institutionnel des collectivités locales administratives en Angleterre مخطط تنظيم الهيئات للجماعات المحلية الإداريه في انجلترا

Note : il importe de signaler que le nombre des commissions locales varie considérablement selon les autorités locales

كل مرة حسب السلطات المحلية. **ملاحظة:** يجب الأخذ في الاعتبار أن عدد اللجان المحلية يتغير

محمد احمد إسماعيل: مرجع سابق بالتصرف، ص:1193

وثيقة 04

وثيقة 05

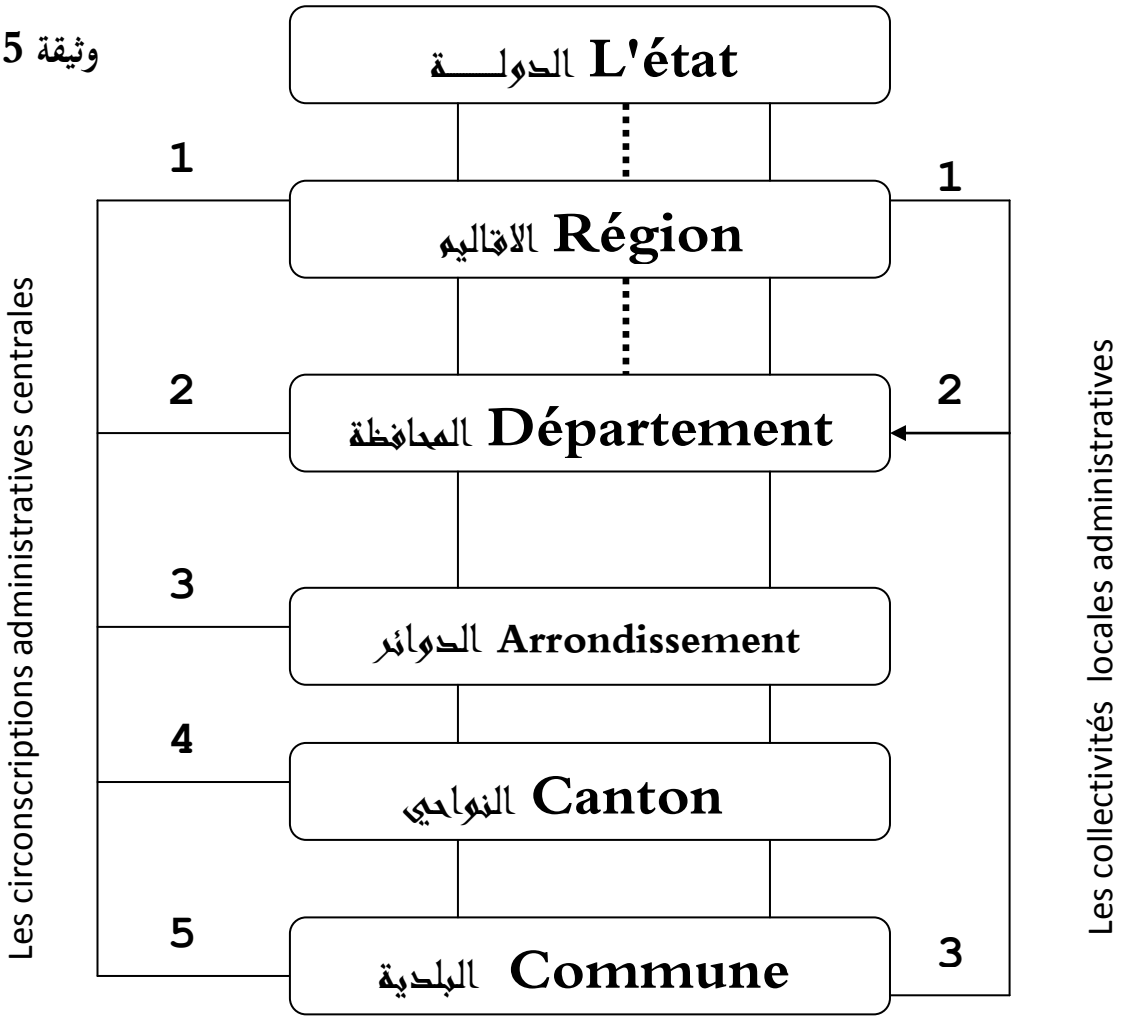


Schéma de la division territoriale administrative en France

Note : il convient toute fois d'observer que certaines commune , surtout les grandes villes , sont divisées en arrondissements et cantons dont le nombre est variable selon l'importance démographique et la dimension géographique de la commune considérées

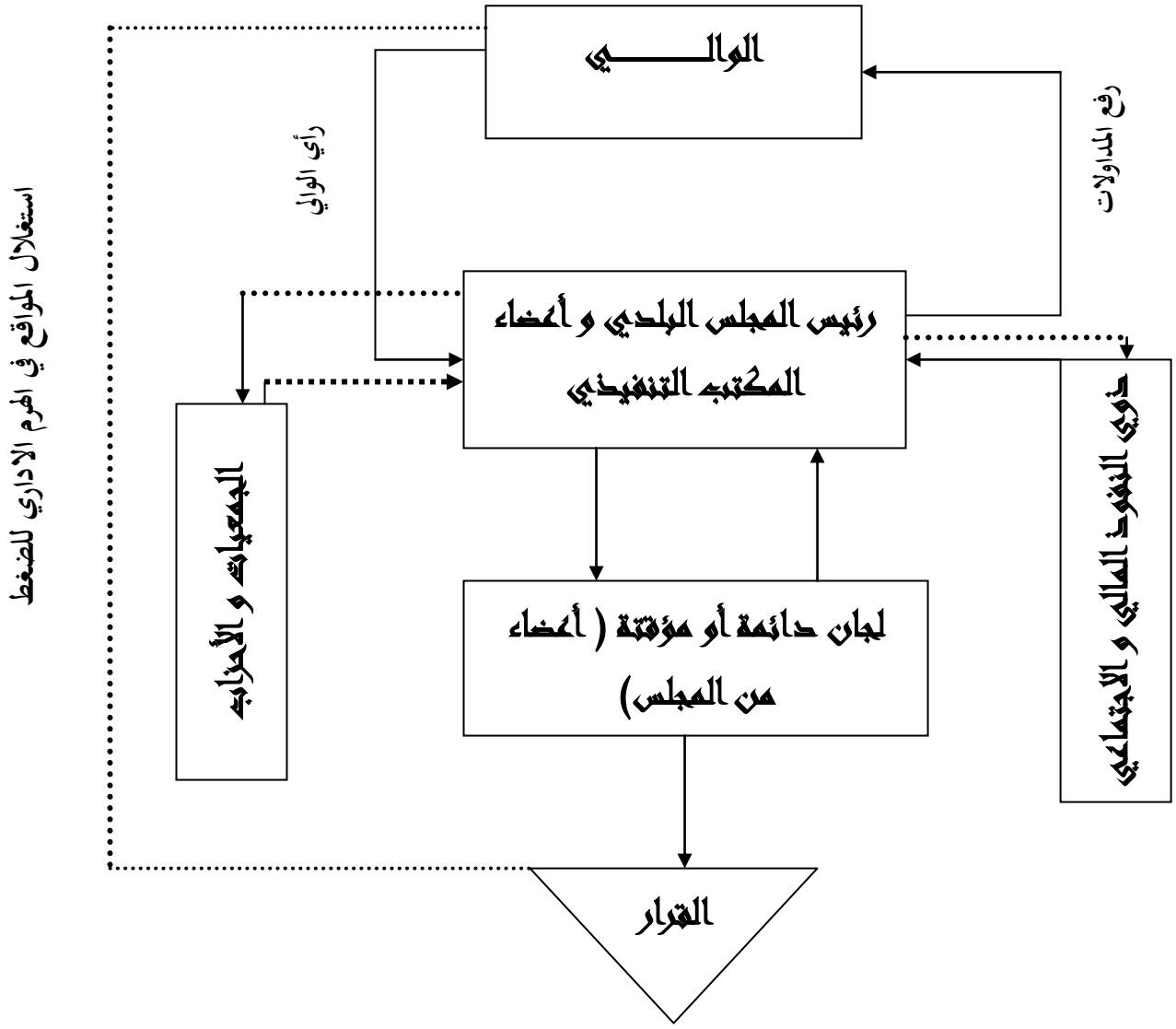
Il importe d'ailleurs de noter que les communes de paris , Marseille et Lyon sont respectivement divisées en 20.16.9 arrondissements

يتكـون النظـام المحلـي الفرنسـي مـن ثـلاث مسـتويات (البلديـة، المحافظـات، الأقـاليم) امـا النـواحي conter، الـدوائر Arrondissement فهي لا تشكل وحدات محلية في حد ذاتها.

البلدية :Commune وهي قاعدة التنظيم المحلي و جوهرة فكر اللامركزية في فرنسا و تنشا البلدية بمرسوم جمهوري بناءا على اقتراح وزير البلديات و بعد استشارة مجلس الدولة و البلديات في الريف و الحضر يديرها مجلس بلدي منتخب بالتعاون مع رئيس إداري أعلى هو العمدة Maire

محمد احمد إسماعيل: مرجع سابق بالتصرف، ص:1189.

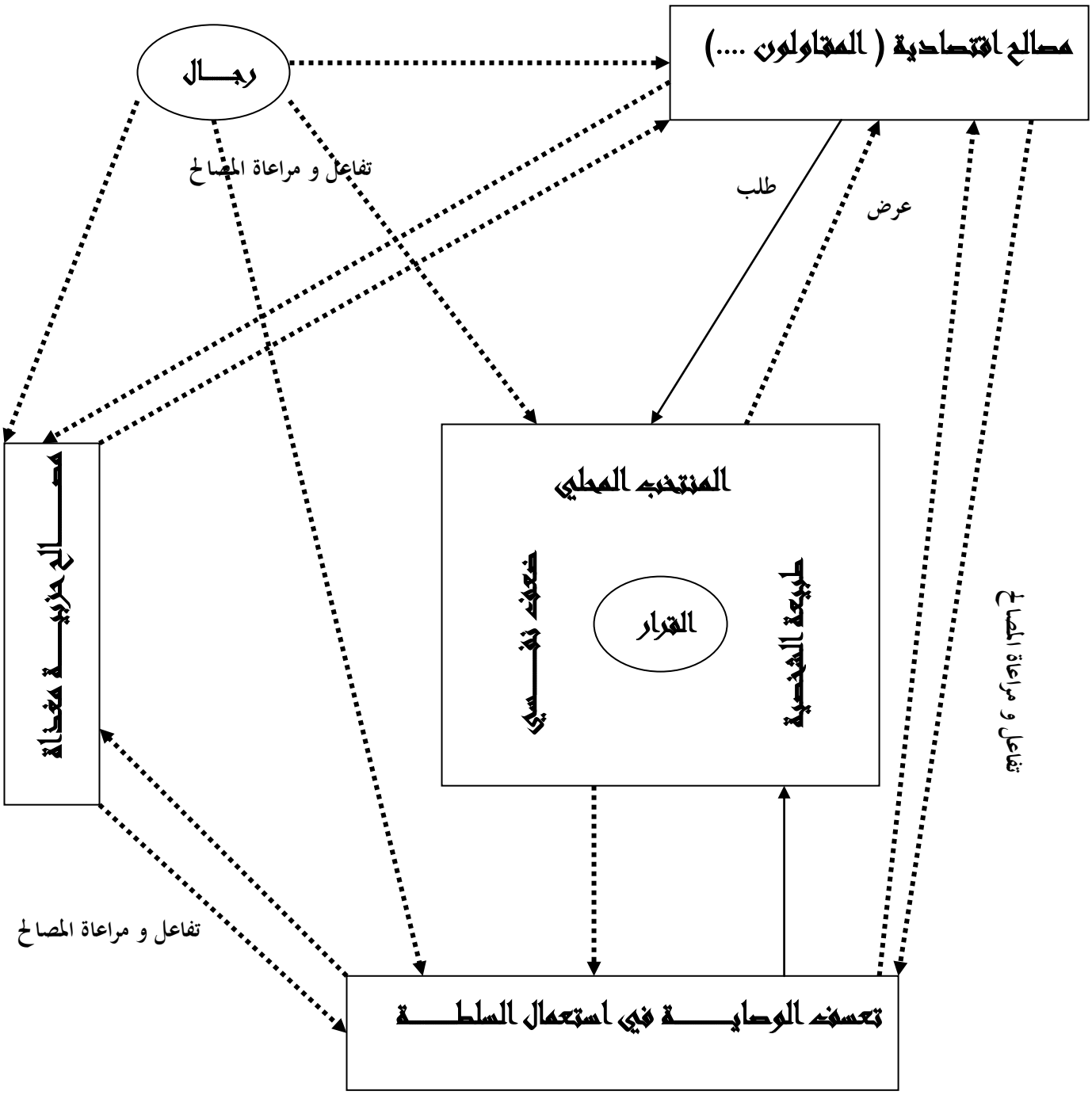
وثيقة 06



أهم العناصر التي تساهم في اتخاذ القرار داخل المجلس الواحد

زبيري حسين: الحكم الراشد والتسيير المحلي، دراسة ميدانية تحليلية على المجالس الشعبية البلدية لولاية الجزائر– العهدة الانتخابية 1997–2004، مجلة فصلية علمية محكمة، دراسات اجتماعية، مركز البصيرة للدراسات والاستشارات والخدمات التعليمية، أكتوبر، 2009 العدد 2، ص:09،

وثيقة 07



عناصر منطقة اللايقين

التعاون بين السلطات المحلية على المستوى الدولي

هناك العديد من الاتحادات و المنظمات ذات الطابع الدولي التي تضم في عضويتها أعدادا كبيرة من المدن و المجالس المحلية من كافة بقاع الأرض بهدف تعميق الصلات فيما بينها و الاستفادة من الخبرات و التجارب دون التدخل في الشؤون الداخلية لأي دولة منها.

ولقد نشأت منظمات ضمن الإطار الإقليمي تضمن في عضويتها العديد من الإدارات المحلية و المدن وفقا لأسس جغرافية أو حضارية أو دينية أو تاريخية تهدف إلى توثيق عصري و الصداقة و التعاون فيما بين الأعضاء و تعميق الصلات فيما بينهم و تبادل المنافع و الخبرات بغية تطوير نظم الإدارة المحلية و إيجاد الحلول الناجعة للمشكلات و من أبرز المنظمات:

منظمة المدن العربية Arabe towns organization ATO :

وهي منظمة إقليمية غير حكومية مختصة في شؤون البلديات و المدن في الوطن العربي و ليس لها نشاط سياسي أو ارتباط عقائدي فهي لا تتدخل في الأمور السياسية لأي دولة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تعتبر ذات طبيعة خدمية غير ربحية المادة (1) و قد تم تأسيسها عام 1967 و مقرها مدينة الكويت

المادة (3)و أهداف المنظمة المادة (4) و تسعى المنظمة إلى تحقيق أهداف عديدة للارتقاء بالمدن العربية و من أبرزها :

1-رعاية التعاون بين المدن العربية و تبادل الخبرات فيما بينها.

2-رفع مستوى الخدمات و المرافق البلدية في المدن العربية.

3-الحفاظ على البيئة في المدن العربية و حمايتها من التلوث.

4-الحفاظ على هوية المدينة العربية و تراثها.

5-اعتماد أسلوب التخطيط الشامل لتوجيه نشاط المدينة و خدماتها على أساس من واقعها الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و البيئي.

6-تنمية و تحديث المؤسسات البلدية و المحلية و العمل على تطوير التشريعات و النظم البلدية و توحيدها.

7-معاونة بلديات المدن الأعضاء على تحقيق مشروعاتها الإنمائية بمدها بقروض ميسرة.

وقد انبثق عن المنظمة خلال مسيرتها في السنوات الماضية عدة مؤسسات تتولى تنفيذ مهام هي من ضمن اختصاصها و هذه المؤسسات هي:

-**صندوق تنمية المدن العربية** : و يسترشد الصندوق عند منح القروض بثلاث مبادئ أساسية هي : (م6) من النظام الأساسي لصندوق تنمية المدن العربية .

-أن تشمل خدماته اكبر عدد ممكن من المدن الأعضاء.

-مراعاة أولويات المشاريع في إطار القواعد التي يضعها المكتب الدائم .

-أن لا تتجاوز نسبة تمويل الصندوق لأي مشروع منها 50% من مجمل تكاليفه.

المعهد العربي لإنماء المدن:

وهو مؤسسة علمية فنية و ثقافية استشارية تهتم بالمدينة في سائر مجالاتها و اختصاصاتها و أغراضها ، و بخاصة المدن العربية ،و حسب أهداف (م8)، (م15) من النظام الأساسي للمعهد العربي لإنماء المدن .

-الارتقاء بمستوى المدينة العربية و تطويرها و إنمائها لتساير التطور الحضاري الحديث مع الحفاظ على هويتها العربية و حضارتها التاريخية و تراثها الإسلامي و أصالتها و سماتها المميزة.

-إعداد عناصر قادرة و مؤهلة لإدارة المدن و البلديات وفق الأساليب و الوسائل العلمية الحديثة المتبعة في هذا المجال.

-توثيق الصلات و تدعيم التعاون و تعزيز العلاقات فيما بين المدن العربية و فيما بينها و بين المنظمة و المعهد و الهيئات الأخرى ذات العلاقة.

-دراسة المشكلات التي توجه المدن و الإدارات البلدية و معاونتها على إيجاد الحلول المناسبة لها عن طرق تقديم الخبرات الفنية و العلمية و الإدارية لها.

-إجراء البحوث و الدراسات عن المدينة العربية في مجالات الإنماء الحضري و في كل ما من شانه رفع مستوى المدينة و إيجاد الحلول العلمية و العملية لمشكلاتها المعاصرة.

-التعريف بالمدينة العربية مجالاتها و ميادينها المختلفة كافة في الماضي و حاضرها و مستقبلها المأمول.

-إنشاء مركز مختص لجمع المعلومات و البيانات والإحصاءات و الوثائق عن المدينة العربية و تحليلها و معالجتها بالطرق العلمية الحديثة.

-تقديم الخدمات الاستشارية و الخبرات المهنية و التخصصية للمدن العربية في مجالات التخطيط الحضري و الإسكان و الخدمات البلدية و غير ذلك من المجالات التي يمارسها المعهد

مركز المدن العربية للبيئة:

و مقره مدينة دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة انشأ عام 2001 كمؤسسة علمية بحثية تهتم بالمدينة في كافة مجالاتها و اختصاصاتها و أغراضها المتعلقة بالبيئة الطبيعية و العمرانية و التنمية المستدامة على المستوى العربي و الدولي و كان الهدف من إنشائه تقديم الخدمات الاستشارية و البحثية للمنظمة و مدنها في المجالات البيئية المختلفة.

المرصد الحضري: و مقره منظمة المدن العربية مدينة الكويت و هو مؤسسة إقليمية تهدف إلى قياس الأداء التنموي و المساهمة في دعم القرار فيما يخص التنمية المستدامة ، الإضافة إلى المساهمة في وضع السياسات التنموية العربية.

المنتدى العربي لنظم المعلومات

و مقره مدينة الكويت و كان الهدف من إنشائه تحقيق و تنفيذ أفضل الخدمات المعلوماتية للمدن العربية باستخدام التكنولوجيا المناسبة و المتاحة و تبادل الخبرات و العمل على بناء القدرات التطبيقية في نظم المعلومات و وضع المعايير و المفاهيم للمعلوماتية للمدن العربية في ضوء العمل البلدي و تنمية و تأهيل الموارد البشرية في مجال نظم المعلومات لرفع مستوى الأداء، وتحقيق الاتصال و الترابط بين المدن العربية بوسائل تكنولوجية و تطويع التكنولوجيا المتاحة والمناسبة في صنع القرار التنموي .

المرصد الحضري:

مقره منظمة المدن العربية و هو مؤسسة إقليمية تهدف إلى قياس الأداء التنموي و المساهمة في دعم القرار فيما يخص التنمية المستدامة بالإضافة إلى المساهمة في وضع السياسات التنموية للمدينة العربية.

منظمة العواصم و المدن الإسلامية Organization of islamic capitals and cites OICC

وهي منظمة إسلامية تقبل في عضويتها الإدارات المحلية لجميع العواصم و المدن في الأقطار الإسلامية في العالم و ليس للمنظمة أي نشاط أو ارتباط سياسي و لا تتدخل في الشؤون السياسية لأية دولة من الدول الأعضاء و قد تم تأسيسها عام 1980 و مقرها في مدينة مكة المكرمة في المملكة العربية السعودية (النظام الأساسي لمنظمة العواصم و المدن الإسلامية مادة (1) و تسعى المنظمة إلى تحقيق الأهداف التالية حسب (م2).

-توثيق عرى المودة و الصداقة و الإخاء بين العواصم و المدن الأعضاء.

-تنشيط و تطوير التعاون بين العواصم و المدن الأعضاء و توسيع نطاقه .

-الحفاظ على هوية و تراث العواصم و المدن الأعضاء.

-الحفاظ على تحقيق أنظمة و مخططات عمرانية شاملة لتوجيه نمو العواصم و المدن الأعضاء وفقا لواقعها الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و البيئي.

-العمل على رفع مستوى التنمية و الخدمات و المرافق العامة مع المحافظة على بيئة مزدهرة في العواصم و المدن الأعضاء

-تعزيز و تطوير برامج بناء القدرات للعواصم و المدن الأعضاء.

الاتحاد الدولي للسلطات الحلية ايولا: International union of local authorities IULA

وهو تنظيم دولي أنشئ في مدينة غنت البلجيكية في عام 1913 ثم نقل مقره بعد الحرب العالمية الثانية إلى مدينة لاهاي في هولندا و يسعى إلى تقوية الإدارة المحلية و تحسينها و تعزيز التعاون و التشاور فيما بين المجتمعات المحلية في العالم و تهدف المنظمة .

-رفع مستوى الإدارة المحلية و الخدمات التي تقدمها للناس .

-تعزيز مصالح المواطنين من خلال تحقيق إدارة محلية أكثر كفاءة .

-تشجيع تبادل المعلومات و الخبرات و التجارب بين الأعضاء.

-تشجيع مشاركة المواطنين و انخراطهم في شؤون الإدارة المحلية

المجلس العالمي للمدن و السلطات المحلية Word associations of cities and local authorities cordination(WACLAC)

أنشئ المجلس العالمي للمدن و السلطات المحلية في عام 1996 في مدينة جنيف في سويسرا إثر توصية من المشاركين في مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الذي عقد في اسطنبول في تركيا عام 1996 و يعتبر جهازا تنسيقيا تستطيع منظمات المدن و السلطات المحلية العالمية من خلاله تجميع جهودها للتعبير بشكل جماعي نيابة عن قطاع الإدارات المحلية في المجتمع الدولي و بالذات مع هيئات منظمة الأمم المتحدة المختلفة و من أهدافها :

-تدعيم الاستقلال المحلي.

-تعزيز صوت المدن و السلطات المحلية في النطاق العالمي.

-تمثيل دور فعال في تشكيل سياسات هيئات الأمم المتحدة و بخاصة لجنة المستوطنات البشرية.

-تدعيم دور المدن و السلطات المحلية في مجال التعاون الدولي.

-العمل على جلب اكبر قدر ممكن من المعونات المخصصة للتنمية الحضرية و تكوين وحدة عالمية للمدن.

-تعزيز المشاركة الفعالة للمدن و السلطات المحلية و العمل على إيجاد آلية تعاون محلية مباشرة.

-بناء شراكة عملية و فعالة مع الأمم المتحدة بهدف معالجة المشكلات الحقيقية المرتبطة بالحكم المحلي في المدن و البحث عن حلول دائمة لمشكلات الأمن و الفقر اللذين يواجهان المجتمعات في العالم.

مراجع البحث باللغة العربية

أولا : القران الكريم

ثانيا : النصوص الرسمية :

1) ميثاق طرابلس 1962.
2) ميثاق الجزائر 1964.
3) الميثاق الوطني 1976.
4) دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963.
5) دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976.
6) دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989.
7) دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.
8) القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتعلق بالتعديل الدستوري.
9) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.
10) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.
11) القانون الإداري ، مجموعة نصوص تشريعية و تنظيمية متعلقة بالقانون الإداري مدعمة بالاجتهاد القضائي 2010-2011 برتي للنشر طبعة خاصة.

ثالثا : المعاجم

1) ابتسام قرام: المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، ط1، البليدة، قصر الكتاب الجزائر 1998.
2) عمتوت عمر: قاموس المصطلحات القانونية في تسيير الشئون المحلية، دط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2009 .

رابعا : الرسائل

1) رياض منلا محمد: تجربة الإدارة المحلية في سوريا ، الواقع و الأفاق، دراسة مقارنة مع بعض البلدان الاوربية رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة حلب، كلية الاقتصاد، قسم ادارة اعمال، سورية، سنة 2005.
2) فاطمة علي محمد الربايعة : دور مجالس الخدمات المشتركة والتنمية المحلية في الأردن ، رسالة ماجستير الأردنية ، 1995.

3) مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتورة، جامعة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة.الجزائر2005.

4) عزيز محمد الطاهر: اليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية بالجزائر رسالة ماجستير، غير منشورة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر 2011.

5) رابح سرير عبد الله: الادارة المحلية في النظرية والممارسة، تطبيق على ولاية البليدة1974-1984 غير منشور، جامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والاداري مارس1988.

خامسا: مؤلفات خاصة

1) أيمن عودة المعاني: الإدارة المحلية ،ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الاردن ، 2010.

2) احمد رشيد: مقدمة في الادارة المحلية الهيئة المصرية للكتاب، د ط، القاهرة مصر ،1975.

3) بوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ،عين مليلة الجزائر ،2010.

4) حسين محمد عواضة: الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، دط المؤسسات الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، بيروت، لبنان، 1983..

5) خالد قباني: اللامركزية ومسالة تطبيقاتها في لبنان ، ط1، منشورات بحر المتوسط وعويدات، بيروت لبنان،1981 .

6) خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظم الادارة المحلية، دراسة مقارنة ، ط3 مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان الأردن،1993.

7) خالد الزعبي: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، دوسية مطبوعة لمحاضراته في كلية الشرطة عمان، الاردن سنة 1990..

8) سليمان محمد الطماوي : الإدارة المحلية والديمقراطية ،د ط ، القاهرة ، مصر 1963..

9) شيهوب مسعود: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر السنة، 1986.

10) عبيد لخضر : التنظيم الاداري للجماعات المحلية ، دط ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،1987..

11) عبد القادر الشيخلي: نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية ،د ط، معهد الإدارة العامة ،مكتب المحتسب عمان ،الاردن 1982.

12) علي الخطار: الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الأردن و فرنسا ، دط، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، الاردن 1994.
13) علاء الدين عشي: والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، ملحق قانون الولاية وفق احدث التعديلات، دط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر2006 .
14) علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية ، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، دار الهدى ،دط عين مليلة ، الجزائر، 2011.
15) عزت حافظ الايوبي: مبادئ في نظم الإدارة المحلية ،دط، دار الطلبة العرب، بيروت، لبنان 1968.
16) عبد المطلب عبد الحميد : التمويل المحلي ،ط 1، الدار الجامعية ، الإسكندرية، مصر 2001.
17) كريم كشاكش: التنظيم الإداري المحلي المركزية واللمركزية ط1(دراسة مقارنة) المطبعة الأهلية الزرقاء اربد الاردن الطبعة الأولى 1997.
18) كمال بربر: نظام الادارة المحلية، دراسة مقارنة،دط المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
19) مصطفى أحمد فهمي: المفحل لنظام الحكم المحلي،دط القاهرة ، مصر، 1964.
20) محمد أحمد إسماعيل: مساهمة في النظريات القانونية للمجموعات المحلية الإدارية ، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية ،ترجمة محمد احمد محمود ط1 ، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية مصر 2012.
21) محمد فؤاد العطار: دروس في نظام الإدارة المحلية ، دط القاهرة ، مصر 1968.
22) محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية،دط، دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة الجزائر، 2004
23) محمد عاطف البنا : نظم الإدارة المحلية ، القاهرة ،دون الطبعة 1968.
24) محمد محمد عبد الوهاب: البيروقراطية في الإدارة المحلية،ط1 ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2004.
25) محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994 ،دط، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، 1998.
26) محمد انس قاسم جعفر: ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، دط ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر1985.
27) محمد انس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديموقراطية .دط،.

28) محمد علي الخلايلة الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة،ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن، 2009.

29) هاني علي الطهراوي :قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا مع دراسة لأحدث التعديلات المتعلقة بهيكلة السلطات المحلية في النظامين، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع .عمان الاردن، 2004 .

سادسا: مؤلفات عامة

1) أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،2009.

2) اسماعيلي عبد الرحمان و حربي عريقات: مفاهيم أساسية في علم الاقتصاد ط1، عمان ، 1999.

3) بكر القباني : القانون الإداري، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر.

4) توفيق شحاتة : مبادئ القانون الإداري ،دط القاهرة ، مصر1954-1955

5) خالد سمارة الزعبي : القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية ، ط1، عمان ،الاردن 1986.

6) سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الاداري ، دراسة مقارنة ،دط ،مطبعة عين شمس، القاهرة مصر ،1986 .

7) سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الاداري ، دراسة مقارنة، دط، القاهرة مصر دون الطبع 1964.

8) عبد الهادي الجوهري وآخرون : دراسات في التنمية الاجتماعية ،دط، مدخل إسلامي ، الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر، 1999.

9) عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري،ط2 ،دار جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007.

10) عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ط1، جسور للنشر و التوزيع ،الجزائر 2010.

11) قباري محمد اسماعيل : علم الاجتماع الإداري ،ج1، دط منشأة المعارف ، الإسكندرية ،مصر ، الاسكندرية مصر دون سنة الطبع.

12) عمار عوابدي : القانون الاداري الجزء الاول النظام الإداري، ط5 ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2005 .

13) عبد الحي حجازي : المدخل لدراسة العلوم القانونية ، ج1، الحق دط، القاهرة مصر ، 1970.
14) طعيمة الجرف: القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دط ، 1970.
15) فريجة حسين : شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة ،ط2ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2010
16) فؤاد العطار: القانون الاداري دط ، دار النهظة العربية القاهرة مصر 1970.
17) كمال التابعي، تغريب: العالم الثالث ، دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية ، القاهرة ، دار المعارف ، مصر1993.
18) محمد فؤاد العطار : دروس في نظام الإدارة المحلية ط2، القاهرة مصر، 1956-1957 .
19) ماجد راغب الحلو: الإدارة العامة .دون الطبعة 1974.
20) محمد فؤاد مهنا : الوجيز في القانون الاداري ، السلطة الإدارية ،دط، الاسكندرية مصر، 1960.
21) محمود محمد حافظ : نظرية المرفق العام دط، درا النهضة العربية ، القاهرة مصر، 1981-1982
22) محمد رضا النمر: مسؤولية الدولة عن اخطاء القضاء دراسة تحليلية مقارنة في النظام القضائي المصري والاسلامي ط1 المركز القومي للاصدارات القانونية مصر ،2010.
23) محمد الصغير بعلي: دروس في المؤسسات الادارية منشورات جامعة باجي المختار عنابة الجزائر
24) محمد شفيق : التنمية الاجتماعية ، دراسات في قضايا التنمية و مشكلات المجتمع دط الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية مصر، د س.
25) محمد باهي يونس: احكام القانون الاداري القسم العام ،ط1،الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية مصر 1996.
26) ناصر لباد: القانون الإداري ، التنظيم الإداري، دط، منشورات حلب الجزائر، 1999.
27) ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري دار المجد للنشر والتوزيع سطيف الجزائر 2010.
28) هاني طهراوي : القانون الإداري ، الكتاب الأول: دط، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن 1998

خامسا : مقالات وأبحاث:

1) الرهوني سعيد : بين الديمقراطية و الوحدة و التقدم ، أية علاقة ؟ ، مجلة الديمقراطية المحلية ، الوحدة الوطنية و التنمية ، منشورات شركة اوداد للاتصال توزيع دار التوحيدي للنشر والتوزيع ووسائط الاتصال الرباط المغرب 2001.

2) الأمين العوض حاج أحمد. حسن كمال الطاهر .رباب: المحينة الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشراكة في تحقيق التنمية أغسطس 2007.
3) بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة والمحلية المالية في الجزائر كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير جامعة باجي مختارعنابة مجاة إقتصاديات إفريقيا عدد 4 aoulmib @ yahoo.fr
4) مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة مجلة مجلس الدولة العدد3 ، 2003.
5) محمد عبد الله العربي : دور الإدارة المحلية و البلديات في تطور الجماعات على النطاق الاقتصادي والاجتماعي ، المجلة المصرية للعلوم الإدارية ، القاهرة ،1967.
6) بومدين طاشمة: الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ملخص.
7) محمد محمود الطعامنة :نظم الادارة المحلية المفهوم والفلسفة والاهداف ،الملتقى العربي الاول . نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، صلالة ، سلطة عمان ، 18-020 أغسطس 2003.المنظمة العربية للتنمية الادارية جامعة الدول العربية.
8) سليمان بطارسة : الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية ، مجلة الإدارة العامة ، عدد 12 ، عمان الاردن 1991.
9) عطا الله بوحميدة: معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد2، 2005.
10) عثمان خليل عثمان : اللامركزية و نظام مجالس المديريات في مصر ، مجلة القانون ز الاقتصاد ، جامعة القاهرة ، مارس 1993 .
11) بوحنيفة قوي : فساد المحليات ، عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر ، مجلة فكر و مجتمع ، العدد التاسع ، 2011.
12) شبيب ذياب : التنمية المحلية في لبنان ، المقدمة في إطار الملتقى الدولي للتنمية المحلية و دورها في التنمية الاجتماعية ، الخرطوم ، 2007.
13) مصطفى فهمي: الحكومات المحلية في إطار الدولة ، منشورات المنظمة العربية الإدارية ، القاهرة، 1971.
14) السيد محمود زكي: بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي ، الأهرام الاقتصادية ، القاهرة ، سبتمبر 1966.
15) بو عبد الله مختار : محاضرته السنة الجامعية التنظيم القضائي الحالي.2010-2011

16) مجلة مجلس الدولة ، العدد 2 ،لسنة 2002.
17) مجلة دراسات اجتماعية ، العدد الثاني ،مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2009..
18) زبيري حسين: الحكم الراشد، والتسيير المحلي، دراسة ميدانية تحليلية على المجالس الشعبية البلدية، لولاية الجزائر، العهدة الانتخابية: 1997- 2004، مجلة فكر و مجتمع ، فصلية محكمة ، العدد 9 ، طاكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع2011.
19) نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ، 2011 ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات
20) حقائق و معايير عن الإدارة المحلية و الحكم المحلي ، الحوار المتمدن ، العدد 2258 /21/04/2008.
21) إشراك المجتمع المدني في تحسين أسلوب الإدارة المحلية الأمم المتحدة H.S.P مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية U.W .Habitat الدور العشرين نيروبي 4-8 أفريل 2005.
22) عرض وتحليل لثلاث نظم حكم محلي، برنامج الإصلاح الديمقراطي المحلي، مؤسسة CHF الدولية.
23) موسى رحماني و ألسبتي وسيلة: مداخلة واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و أفاق التنمية المحلية ،الملتقى الدولي ،تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية .
24) محمد خيضر: كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير بسكرة d rmoussar@ wissal.dz
25) ناجي عبد النور: دور الادارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، مجلة دفاتر السياسة والقانون جامعة ورقلة 01جوان1999.fr. nadjabdenour yahoo
26) موانع اصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي، مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، محمد العجمي
25 الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية المنعقد يومي03 - 04 ماي 2009 من طرف مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع kقسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانسل صيدل.

سادسا : تقارير و وثائق مختلفة

1-تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2000 ، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي و الاجتماعي ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

2-ماجد الحلو : الإدارة المحلية بين اللامركزية و عدم التركيز ، الوثيقة رقم 10 ، المؤتمر العربي الأول لخبراء الإدارة المحلية ، القاهرة ، أبريل 1971.

3-سامي الطوخي :اللامركزية المجتمعية ، مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية Sa-toukhy@hotmail.com

4-عصام الدين محمد علي: نظم الادارة المحلية في مصر ودورها في تفعيل المشاركة الشعبية لتنمية المناطق الحضرية ،كلية الهندسة جامعة اسيوط مصر.

5-مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015: الجمهورية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، أغسطس 2008.

سابعا :مراجع باللغة الفرنسية

-Dictionnaire:

1- Dictionnaire Robert Dictionnaire Alphabétique Et Analogique De La Langue Française .Tome 1 Société Du Nouveau Littré Paris 1966.

2- La Rousse Dictionnaire De Français Imprimerie Maury A Malesherbes Françe Novembre 2011 .

-Thèses:

1- Borgniet Paul .Thèse La Reforme De L'administration Départementale Paris Françe 1955.

2- Gean Marie Pontier Thèse L'état Et Les Collectivités Locales La Répartition De La Compétence Aix Marseille L.G.D.J Paris France1978.

3- Chapuisat Louis- Jérôme: thèse La notion D'affaires Locales En Droit Administratif Français, Paris, France, 1972.

4- Doueil Pierre: thèse L'administration Locale A L'épreuve De La Guerre 1939-1949, Toulouse, France, 1050.

5- Rosera Michel: L'évolution De La Tutelle, Communal, Paris, France,1975.

6- Rossi Lose: Les Maires De Grand Villes En France, Paris, France, 1972.

7- Salmon Alim: L'intervention De L'autorité Centrale Dans L'administration Communal Contribution A L'étude De La Physionomies Actuelle De La Tutelle En Droit Administratif, Thèse Paris , France, 1964.

8- Martin Paul: thèse Les Idées Des Turgot Sur La Décentralisation Administrative, Paris, France, 1917.

-Ouvrage Spéciaux:

1- Henrion De Pansey Du Pouvoir Municipal Et De La Police Intérieure Des Communes Paris 1940.

Maspetiol Roland Et Laroque Pierre, La tutelle Administrative, Sirey, Paris, France, 1930.

2- Michaud Léon, La Théorie De La Personnalité Morale Et Son Application Ou Droit Français, Deux Tomes, L,G,D,J, Paris, France 1924.

3- Jackson, R,M, The Machinery Of Local Government, Macmillan Co,Ltd, Lon 1959.

4- Rivero Jean, Fédéralisme Et Décentralisation Dans Les Structures De L'Etat, Moderne, Ecole Nationale D'administration, Centr Haute Etudes Administratives, Paris, France, 1949.

-Ouvrage Généraux:

1- R. Carré De Malberg , Contribution A La Théorie Générale De L'état , Tome I Sirey Paris 1920.

2- R.M.Jackson , The Machinery Of Local Government London 1959.

3- Maspetiol Roland Et Laroque Pierre ; La Tutelle Administrative , Sirey , Paris France1930.

4- Jean Revero , Droit Administratif , Prévis , Dalloz Paris 1973.

5- Veundel Georges , Droit Administrative , Thémis Droit , P.U.F Paris France 1973

6- Alexis De Tocqueville De La Démocratie En Amérique Notes Par André Caïn T , Paris 1951 , Edition Du MTB Crénin Librairie De Médicis. France.

7- André De Laubadere , Traite De Droit Administrative , Ti 6ed Paris 1973 , L.G.D France.

8- Maurice Hauriou, Précis De Droit Administrative Et De Droit Public.

Sirez 12 Ed. Paris. France.

Maurice Hauriou, Précis De Droit Constitutionnel, Sirey Paris 1929

Français Par Charles Eisenman R.D.P , Paris 1926.

9- George Burdeau, Contribution A Théorie Général De L'état Tome II Paris France 1967

10- La Reforme De L'administration Local, Une Analyse De L'expérience De Divers Pays, Notions Unies, New York 1976.

11- Une Analyse De L'expérience De Divers Pays, Notions Unies, New York 1975.

12- Pansey "De" Henrion, Du Pouvoir Municipal Et De La Police Intérieure Des Communes, Paris, France, 1840.

13- Burdeau Georges, Traite De Science Politique, Tome, 2, Letat, 2em Ed , L,G,D,J, Paris, France 1968.

14- Debbasch- Charles, Les Structures Administrative, P,U, Paris, France 1976.

15- Laski Harold, Grammaire De La Politique, Traduction De Marg , L Rocher Librairie Delagrave, Bibliothèque De L'institut International De Droit Public, Paris, France 1933.

16- Laubadere" De" Andre, Trait De droit Administratif, T,I,L,G,D,J, 1970,Et Avec La Participation Jean- Claude Vénérai Et Yves Gaudement 9ed, Paris France.

17- Master Achille, Cour De Droit Constitutionnel, Les Cours Des Droit, Paris, France 1933.

-Articles Et Recherches:

1- la perception de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe .quel Enseignement pour la France ?
Etude renard réalise par richard Frizon .ANNE claire Marand .Sophie renard François scarponchi
C .N.F.P.T I.N.E.T Jean Vilar 2001 .

2- La réforme de l'administration local , une analyse de l'expérience de divers pays , notions unies, New York 1976.

3- louis Fayolle l'aristocratie le suffrage universel et la décentralisation dans loeuvre de Taine. Un article in cahier de fondation nationale des science politique n :31 sous-titre (libéralisme traditionalisme .décentralisation)paris 1952.

4- j-paul boncour. La république et la décentralisation .un débat nouveau sur la république et la décentralisation .Toulouse 1905.

5- Eiesenmenn Charles, Les structure De L'administration In "Traite De Science Administrative", Mouton, Co, Mcmxvi, Paris, France, La Haye 1966.

6- Un Dogme Faux , L'autonomie Du Droit Administratif Mélanges Sayaques Lajo, Madrid, 1969.

7- Kelken Hans, Aperçu Dun Théorie Générale De L'Etat, Traduction Française Par Charles Eisenmann, R,D,P, Paris, Octobre- Novembre 1926, France.

8- Chapman Brian, L'administration Locale En France, Cahiers De La Fondation Nationale Des Sciences Politiques, A, Colin, Paris, France 1955.

-Rapport Et Divers Documents:

1- les finances locales en Europe Allemagne Espagne Italie pays bas royaume uni .rapport de stage réalise par Bénédicte guibard institut d'études politique de Grenoble sous la direction de jean pierre chanel i a u r i f septembre 2006.institut d'aménagement et d'urbanisme de
la région d'ile de France web :http ; www iaurif .org

2- jean rivero. La décentralisation de l'administration .rapport fait lois de la rencontre de la Deutsch, fransoisishe juristen vereinguang .Stuttgart 5 mars 1955.

3- jean rivero. Fédération et décentralisation dans la structure de l'état moderne. école national d'administration. Centre des études administratives paris France 1947.

4- Léon Michoud. De la responsabilité des commune a raison du faute de leurs agents paris France 1897.

فهرس المحتويات

المحتويـــــات	الصفحة
مـــــــقدمة.....	2
الفصل الأول : الجماعات المحلية الإدارية .	
تمهيد.....	10
المبحث الأول : الجماعات المحلية الإدارية المفهوم و الأنواع.....	11
المطلب الأول : *مفهوم الجماعة المحلية الإدارية و مختلف التعبيرات المترادفة*	11
الفرع الأول : مفهوم الجماعة المحلية الادارية	13
الفرع الثاني : مفهوم الإدارة المحلية.....	15
الفرع الثالث : مفهوم اللامركزية الادارية.....	18
الفرع الرابع: مفهوم الحكم المحلي.....	22
أولا :موقف المدرسة الانجليزية.....	25
ثانيا: موقف المدرسة الفرنسية و اللاتينية.....	26
الفرع الخامس : مفهوم الحكم الذاتي.....	28
المطلب الثاني : *أشكال اللامركزية الإدارية*.....	29
الفرع الأول : اللامركزية الإقليمية	30
الفرع الثاني : اللامركزية المرفقية.....	27
الفرع الثالث :الإختلاف بين اللامركزية المرفقية و الإقليمية.....	33
المبحث الثاني : مقومات و أهداف الإدارة المحلية.....	34
المطلب الأول : *أهمية الإدارة المحلية*.....	34
الفرع الأول : الأهمية السياسية.....	36
الفرع الثاني : الأهمية الإدارية	40
الفرع الثالث : الأهمية الإقتصادية.	43
الفرع الرابع : الأهمية الإجتماعية.	43
المطلب الثاني : *أركان الإدارة المحلية*.....	45

الفرع الأول :الشخصية الاعتبارية..... 46
الفرع الثاني : وجود مجالس منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية 51
الفرع الثالث : إشراف و رقابة السلطة المركزية..... 55
الفرع الرابع : الشؤون المحلية 59
الفرع الخامس : الذاتية المالية 62
المبحث الثالث : النماذج المختلفة لتنظيم الإدارة المحلية..... 64
***المطلب الأول** : النموذج الديمقراطي*..... 65
الفرع الأول : الإدارة المباشرة..... 65
الفرع الثاني : الإدارة الشبه المباشرة..... 66
الفرع الثالث : الإدارة التمثيلية..... 66
***المطلب الثاني** : النموذج الأرستقراطي*..... 68
***المطلب الثالث** : النموذج الديكتاتوري*..... 69
الفرع الأول : لامركزية بيروقراطية فردية سلطوية..... 70
الفرع الثاني : لامركزية بيروقراطية مؤسسية..... 71
خلاصة:..... 72

الفصل الثاني : أصل و طرق اختصاصات الإدارة المحلية

تمهيد:..... 75
المبحث الأول: الصفات الأساسية للإختصاصات المحلية. 76
المطلب الأول : إختصاصات خاضعة. 77
المطلب الثاني : إختصاصات عارضة. 78
المبحث الثاني : الطرق الفنية المختلفة لتوزيع الاختصاصات 80
المطلب الأول : توزيع الإختصاص بشكل عام..... 82
الفرع الأول : مزايا و عيوب..... 83
الفرع الثاني : نموذج الإختصاص بشكل عام..... 84
المطلب الثاني : حصر الإختصاص "سرد التحديد للاختصاص"..... 88
الفرع الأول : مزايا و عيوب..... 88

الفرع الثاني : نموذج السرد التحديدي للإختصاص..... 90
المبحث الثالث : أصل الإختصاصات المحلية (معايير الاستقلالية المحلية)..... 93
المطلب الأول : معيار المهام التاريخية..... 94
المطلب الثاني : معيار الحقوق الخاصة..... 96
المطلب الثالث : معيار الاختصاص الحصري..... 98
المطلب الرابع : معيار المهام المحلية..... 99
المبحث الرابع: فاعلية الاختصاص ومصاعب الإصلاح 101
المطلب الاول : مجال الاختصاصات المحلية..... 101
المطلب الثاني :أزمة الاختصاصات المحلية..... 104
المطلب الثالث فاعلية الاختصاصات والوسائل المتاحة..... 106
الفرع الاول التفويض المالي..... 109
الفرع الثاني اللامركزية المالية..... 110
الفرع الثالث استقلالية الميزانية 110
الفرع الرابع الاستقلال المالي..... 111
المطلب الرابع مصاعب الإصلاح..... 113
الفرع الاول اسباب فنية..... 113
الفرع الثاني الاسباب السياسية..... 114
الفرع الثالث الاسباب الاجتماعية..... 115
خلاصة:..... 116

الفصل الثالث :العلاقات القانونية المركزية المحلية .

تمهيد:..... 118
المبحث الأول : الجماعات المحلية الإدارية و التشريع 119
المطلب الأول : الروابط الهابطة للجماعات المحلية الإدارية..... 122
المطلب الثاني : الروابط الصاعدة إلى المشرع..... 124
المبحث الثاني : الجماعات المحلية الإدارية والقضاء 126
المطلب الاول الانماط المختلفة للتدخل القضائي..... 131

المطلب الثاني الاجراءات القضائية..... 133
المطلب الثالث نظرية العمل القضائي..... 135
الفرع الاول المعيار الشكلي..... 135
الفرع الثاني المعيار الموضوعي..... 136
الفرع الثالث المعيار المختلط..... 137
المبحث الثالث : الجماعات المحلية الإدارية و الحكومة..... 138
المطلب الأول : الروابط الصاعدة إلى الحكومة..... 140
المطلب الثاني : الروابط الهابطة اتجاه الجماعات المحلية الإدارية..... 142
الفرع الأول : الروابط العضوية..... 147
أولا-التنظيم..... 147
ثانيا-تكوين الأجهزة المحلية..... 149
ثالثا-الجزاءات ضد المحليات..... 150
1- الجزاءات ضد الأشخاص..... 150
2- الجزاءات ضد الهيئات المحلية..... 153
الفرع الثاني : الروابط الوظيفية..... 155
أولا-التنظيم..... 155
ثانيا-الحركة الوظيفية..... 156
1-التدخل التقليدي..... 156
2 : التدخل الحديث..... 167
خلاصة:..... 169
خاتمة:..... 172
اقتراحات..... 174
ملاحق..... 176
قائمة المصادر و المراجع..... 188
الفهرس
ملخص الدراسة بالأجنبية