

جامعة غرداية



قسم العلوم السياسية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات ودروس في مقياس:

# إدارة الجماعات المحلية

الدكتور: جيدور حاج بشير

- مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر في العلوم السياسية
- تخصص: تنظيم سياسي وإداري

السنة الجامعية

2023 / 2022

## أهداف التعلم حسب البرنامج الرسمي في عرض التكوين

يسعى برنامج التكوين في الماستر ومن خلال مقياس إدارة الجماعات المحلية إلى تحقيق جملة من الأهداف، أهمها:

- إبراز أهمية وجود أنظمة التسيير الإداري المحلي في الدولة كنمط لتوزيع الأدوار المتعلقة بتوفير الرفاهية للمواطن وجعله محور العملية السياسية والإدارية في الدولة وعلى مستوى الوحدات المحلية: (أقاليم، نواحي، بلدات ...).
- التأكيد على ضرورة إيجاد مجالس منتخبة على مستوى الوحدات المحلية حيث تفوض لها السلطة المركزية عددا من الصلاحيات وتكلفتها بمهام مرتبطة بتقريب الإدارة للمواطن وتحقيق أكبر قدر من التنمية المحلية وعدالة التقسيم
- توضيح النقاط المتعلقة بالوحدات والمجالس المحلية والتعريف بالعلاقة الرأسية والأفقية للجماعات المحلية
- محاولة فهم العلاقات التبادلية بين المركز والأطراف وصلاحيات كل واحد منهم حسب أسباب وجوده.

### البطاقة التقنية للمقياس:

نوع التقييم		الأرصدة	المعامل	الحجم الساعي الأسبوعي		الحجم الساعي للسداسي	وحدة التعليم
متواصل	امتحان			أعمال موجهة	محاضرة	15 أسبوعا	إدارة الجماعات المحلية
X	X	06	03	1.5	03	150 س	

## توزيع محتوى المادة حسب الأسابيع / (15 أسبوعا)

محتوى المادة	الأسابيع
<b>المحور الأول:</b> <b>ماهية إدارة الجماعات المحلية</b>	<b>03</b> <b>أسابيع</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مدخل للإدارة المحلية</li> <li>• المفاهيم الأساسية للإدارة المحلية</li> </ul>	01
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعريف الإدارة المحلية</li> <li>• التفرقة بين الإدارة المحلية وباقي النظم القانونية</li> <li>• أهداف الإدارة المحلية</li> </ul>	03 - 02
<b>المحور الثاني:</b> <b>مبررات قيام نظام الإدارة المحلية</b>	<b>03</b> <b>أسابيع</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• المبررات والدوافع السياسية</li> <li>• المبررات والدوافع الاجتماعية</li> <li>• المبررات والدوافع الإدارية</li> </ul>	06 - 04
<b>المحور الثالث:</b> <b>أشكال الجماعات المحلية في النظم القانونية المختلفة</b>	<b>05</b> <b>أسابيع</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• نظام المقاطعات</li> <li>• نظام المحافظات</li> <li>• نظام الجماعات المحلية (الولاية - البلدية).</li> </ul>	11 - 07
<b>المحور الرابع:</b> <b>مبادئ إدارة الجماعات المحلية</b>	<b>04</b> <b>أسابيع</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• الاستقلالية الإدارية</li> <li>• الاستقلالية المالية</li> <li>• الرقابة الإدارية</li> </ul>	15 - 12

## المقدمة العامة وإشكالية المادة:

كانت رغبة الإنسان في تنظيم بيئته عيشه وتطوير نظم حياته وجعلها أكثر اتساقا مع تغير النمط العام للمعيشة واحدة من أهم أحلامه وما كان يصبو إليه، قبل مبادرته إلى تأسيس كيانات سياسية أخذت مع الوقت تأخذ تسميات متعددة، ذلك أن طبيعة النفس البشرية في عمومها تتماشى مع مبادئ التنظيم والتطوير والتحديث وميالة إلى العيش في جماعة وتآبى الأفراد، ويرغب الإنسان دائما أن يكون مقيما في محيط منظم ومرتب بغض النظر عن الواقع الفعلي الذي يكون في أحيان كثيرة بعيدا كل البعد عن هذه الأوصاف وتلك القيم.

في مراحل زمنية وخلال مسيرة التاريخ البشري تمكن الإنسان من بناء أولى التنظيمات السياسية رغم أن التسمية جاءت بعد آلاف السنوات، فخلال مسيرة التطوير البنيوي للمجتمع الذي كان يتكون من مجموعة أشخاص ثم عدد من الأسر والعائلات زاد تطوره ليصبح كيانا أكبر حجما وأكثر تشعبا وتعقيدا، لتنشأ بذلك وبشكل لا إرادي الدولة وتنشأ معها السلطة السياسية التي تبوأ مركز الحكم وتحكمت في دواليب الكيان المستحدث ومصائر المقيمين فيه.

أسست الدول وبدأت حركية المجتمع فيها بالتزايد والتطور، فزادت حاجات السكان وتطورت احتياجاتهم ونما المجتمع وترامت أطراف الدولة وتباعد الناس عن الناس وبدأت الحاجة تظهر لتقريبهم من دون القضاء على بعد المسافات لأنها أصبحت واقعا لا يمكن تجاوز إكراهاته، فتم الاحتكام إلى نظرية ذهاب الدولة إليهم من دون استفادتهم لعاصمة الدولة، فبدأت من هنا كثير من المفاهيم المتعلقة بالتنظيم الإداري وسياسة الوحدات المشكلة للدول سواء أكانت ولايات أو مناطق أو جهات أو أقاليم، تأخذ لها أبعادا جديدة وصورا مختلفة عما كانت تحمله في الماضي.

ذلك أنه في ما مضى، وعندما كانت كثير من الدول في المراحل الأولى للتأسيس وبناء مجتمعاتها، كان التركيز على شكل الدولة وحجمها وما تحوزه من أراضي وبشر، ولم يكن الاهتمام بتنظيمها إداريا قد نما بعد، وذلك لاعتبارات عديدة أهمها، عدم وجود مثل هذا البعد في النماذج الأقدم للدول، أضف إليه غلبة مشاعر الفردية والاستئثار بالرأي والاعتداد بالنفس التي تمكن من نفوس ملوك وأباطرة العالم قديما، فقد كانوا اعتقدوا بسمو مراتبهم ورفعة مكانتهم وما يحوزونه من ذكاء فطري

زاد في قوة تدبيرهم وبعد نظرهم في سياسة الدولة أو الإمارة أو المملكة أو حتى الإمبراطورية، ذلك كله دون أن تنشأ لديهم دوائر للتفكير العلمي في أحسن الأنماط والطرق لسياسة الشعوب وتنظيم الإدارة وفق خطط مدروسة وأجهزة وهيئات دائمة ومتكاملة، تعمل على أساس خدمة المواطن ورفعة الدولة وحماية أسسها وكيانها.

من أهم الركائز الأساسية التي يعتمد عليها بناء الدولة الحديثة، هي قوة ومتانة النظم الإدارية السياسية، التي تتولى مسائل الإدارة والتسيير وحكم الوحدات المشكلة لهذه الدولة، وذلك وفق معايير حديثة وأنماط علمية مدروسة ومجربة.

لقد بدأت كثير من مصطلحات ومفاهيم التنظيم، مثل المركزية (Centralisation) والتسيير المركزي، والاعتماد على التخطيط الأعلى والتركيز الإداري (Concentration)، تتراجع لصالح مصطلحات جديدة تأخذ بعين الاعتبار عامل الشفافية (Transparence) وآلية الاستمرارية (Continuité)، ومن هذه المصطلحات: الإدارة المحلية (Administration Locale) الحكم المحلي (Gouvernement Local) إدارة الأقاليم (Administration des Territoires)، وغيرها من المفاهيم التي أخذت تعبر عن بشكل مستمر ومتنامي عن البعد الديمقراطي في العملية الإدارية، وبانت بذلك تشكل قاموس الإدارة العلمية للوحدات الدنيا والأقاليم، في ظل انحصار وتلاشي ملامح النظم القديمة في الإدارة، والتي كانت تقوم على المركزية الشديدة والرجوع إلى العاصمة<sup>(1)</sup> وشخص الملك والحاكم في كل شاردة وواردة، دون أن يكون للوحدات الأدنى أي هامش يتيح لها حرية التصرف أو اتخاذ القرار على مستواها.

إن الدولة الحديثة أخذت تحقق مكاسب ذات قيمة، في ظل الاهتمام باللامركزية والحكم المحلي في إدارة الدولة، ومنح الأقاليم والمقاطعات والبلديات والمداشر والوحدات الصغيرة الصلاحيات

<sup>1</sup> - مصطلح (العاصمة) يستعمل في الدراسات المتعلقة بالتسيير والتنظيم الإداري دلالة على (السلطة المركزية)، ذلك أنه جرت العادة ومنذ القدم، على أن يكون مركز الحكم ومقر الحاكم والحكومة في عاصمة الدولة أو المملكة.

يستعمل مصطلح العاصمة خلال هذه المحاضرات في إدارة الجماعات المحلية للدلالة على نفس المعنى، عندما تكون في معرض تحليل لمفاهيم المركزية أو التركيز الإداري، ذلك أن العودة للمركز أو العاصمة أمر كان لا بد منه في النظم المركزية القديمة. أما إذا تعلق الأمر بـ (العاصمة) كمدنية تمثل مركز الدولة، فإن ذلك يشار إليه في موضعه.

والسلطات اللازمة لإدارة شؤونها بنفسها، وفق مصالح سكانها ومجتمعاتها الممثلة لها، دون الخروج على النسق العام الذي يحكم السياسة العامة للدولة المعنية، تأسيسا للديمقراطية التشاركية (Démocratie Participative).

مع تراخي الوقت بين اعتماد الدولة على مجالس محلية منتخبة في تجلي من تجليات اللامركزية وتوزيع الأدوار بين المركز والأطراف ظهر مفهوم جديد وهو (الشخصية المعنوية) والتي تتيح للأطراف أن يكونوا في معرض المساواة أو التقاضي وتعطيهم أيضا شعورا أكبر بالمسؤولية وتجعلهم أكثر انضباطا في المسائل المرتبطة بخدمة الشأن العام المحلي، ومع ذلك فإن اعتراف الدولة بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية المنشأة من طرفها ليس كافيا، إذ لابد من توفر عنصر الانتخاب لهذه الهيئات التي تنوب عن سكان الأقاليم المحليين في إدارة شؤونهم، ذلك أن الموقف يقوم على مفهوم آخر وهو الديمقراطية التمثيلية، التي تتيح لمجموعة من الأشخاص المنتخبين من طرف ساكنة الوحدة المحلية أن يمثلوا مجموع السكان في اتخاذ القرار والتقرير في مكانهم وخدمة شؤونهم.

ومن هنا سيكون الانتخاب هو الطريقة المثلى التي يتم بواسطتها تشكيل المجالس المحلية التي ستمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية، فجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها من طرفهم.

مع وجود اختلافات بين الدول فإن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية التي شرعت آليات لاختيار أعضائها والذين أتوا في غالب الحال عن طريق الانتخاب، إلا أنها احتفظت لنفسها بحق الرقابة والإشراف عليها بوصفها أطرافا موجودة في نطاق حيزها الجغرافي وتحت سلطتها، فهي بذلك دولة موحدة بغض النظر عن هامش الاستقلالية الذي تتمتع به تلك المجالس التمثيلية الموجودة على مستوى تلك الوحدات المحلية، وبحسب التعريف الجامع الذي أورده الفقيه المصري محمد طه بدوي عن اللامركزية، فإن كل دولة توجد نصوصا قانونية تغطي المسائل المتعلقة بتفويض الصلاحيات بينها وبين الوحدات المحلية وتوزيع الأدوار خاصة في مجالات تقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التنمية المحلية.

تعتبر الجماعات المحلية كنموذج مبتكر داخل أدبيات ودراسات التنظيم الإداري للدولة تجسيدا واضحا لفكرة اللامركزية الإقليمية التي استحدثت أساسا من أجل تلبية حاجيات السكان المجودين بكل منطقة ومن أجل إحلال نموذج قار للتنمية المحلية لصالحهم، وهو نموذج يفكر المركز في خطوطها الرئيسية وينشئها ثم يفوض للجماعات الإقليمية سواء إدارة محلية مجالس منتخبة تنفيذها على أرض الواقع حسب خصوصية كل منطقة وكل إقليم.

إن مصطلح "الاستقلالية" المرتبط بعمل المجالس المنتخبة في نموذج الإدارة المحلية والذي يعتبر أساسيا من أجل اضطلاع حسن من طرف هذه المجالس بالصلاحيات الممنوحة لهم قانونا خاصة في مجال التنمية المحلية ليس مفهوما مطا على كل حال، غير أنه ليس مطلقا أيضا، فالاستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات المحلية لن تكون مطلقة في يد من يمسون بتسييرها، لذلك يبرز أمام مصطلح الاستقلالية مصطلحات الوصاية والرقابة، فتمارس على كل سلطة محلية رقابة من سلطة أعلى منها فتخضع كل أو جل قراراتها وقراراتها ومداوماتها لرقابة وصائية تسمح لها بموجبها بأن تنفذ قرارا بعينه أو تطلب منها تعديله أو ترفضه على وجه الكلية.

**المحور الأول:**

# مدخل مفاهيمي شامل في إدارة الجماعات المحلية

أولاً / مدخل عام للإدارة المحلية  
ثانياً / المفاهيم الأساسية للإدارة المحلية

1. تعريف الإدارة المحلية
2. التفرقة بين الإدارة المحلية وباقي النظم القانونية
3. أهداف الإدارة المحلية



## أولاً: مدخل عام للإدارة المحلية:

إن الأشكال العامة للتنظيم الإداري المركزي في الدولة الحديثة، هو النمط الذي تتبعه السلطة السياسية في إدارة الوحدات المحلية داخل إقليم الدولة السياسي، وهو نمط منتصف بدرجة أولى بالمركزية الشديدة، والتي تعني إجمالاً تركيز السلطة في يد أشخاص بعينهم دون إيلاء الحق لغيرهم في ذلك، أو بدرجة أخرى أخف قليلاً، تفويض بعض الحق في البت في بعض القرارات لسلطات دنيا، دون ترك الهامش والحرية لهم، بل أنهم يبتون تحت سلطة وسطوة ورقابة الجهاز الأعلى.

### 1. نشوء التنظيم الإداري وتوزيع السلطات داخل الدولة:

إن التنظيم كما السلطة ظاهرتان قديمتان قدم شعور الإنسان لحاجته أن يكون منظماً، على اعتبار أن التنظيم فطرة كان الإنسان قد جُبل عليها، أما السلطة فتجد أساسها في قديمها، نابع من فطرة أخرى جُبلت عليها النفس البشرية منذ خلقت، وهي رغبة الإنسان أن يكون ميالاً إلى السلطة والحكم، كارها أن يكون محكوماً من غيره.

#### أ. نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية:

إن السلطة والتنظيم على اعتبار كونهما مبدئين من مبادئ حكم الشعوب وإدارتها، كانا زمن الملكيات في أوروبا حقاً للدولة، حيث كانت هذه الأخيرة تتمثل في شخص الملك، وهي تعد ملكاً خالصاً له، وتخضع لمشيئته خضوعاً مطلقاً لا ينقيد بأي قيد، حتى أن لويس 14 (Louis-XIV) كان يقول: (أنا الدولة)<sup>(1)</sup>.

فإذا كان النظام الإقطاعي الأوروبي قد أقام صرح سلطته بعد أن رسخ جذوره داخل المجتمع، فإنه لم يصل إلى هذه الدرجة من التطور الإنساني إلا من خلال عاملين: 1- علاقته مع الكنيسة حين شكّل لها القاعدة التي استندت عليها في فرض سيطرتها على المجتمع. 2- من خلال الصراع مع السلطة المركزية المتصلة مع الأمير بهدف تقاسم النفوذ<sup>(2)</sup>.

1- أحمد وهبان، الصراعات العرقية واستقرار العالم المعاصر، دراسة في الأقليات والجماعات والحركات العرقية ، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2001، ص 27.

2- سويلم عزي، الدكتاتورية، الاستبداد والديموقراطية والعالم الثالث، ط1. بيروت: المركز الثقافي العربي، 1987، ص 36.

يضيف أحمد وهبان في كتابه "الصراعات العرقية واستقرار العالم المعاصر: "كان الناس يعتقدون أن الملوك يحكمون البلاد بتفويض وتخويل من الله، ويستمدون حقوقهم وسلطانهم من مشيئته، وبالتالي فإنه يتعين على رعايا الدولة أن يطيعوا أوامر الملك كما يطيعوا أوامر الله، وهكذا فقد انتشر هذا الاعتقاد بين الناس وتغلغل في نفوسهم، وبات يُشكل واحدا من المبادئ العامة التي يتولى رجال الدين تلقينها في المعابد خلال مختلف التعاليم والطقوس"<sup>(1)</sup>.

ومن البداية، "تعود نشأة وجود أنظمة الحكم والإدارة المالية إلى التجمعات الإنسانية الأولى في العصور القديمة، متمثلة بأفراد وعائلات وقبائل تجمعها مصالح مشتركة، بهدف توفير احتياجاتها وإقامة المنشآت والمشاريع الضرورية لها وتنظيم العلاقات التي تجمعها ببعض"<sup>(2)</sup>، وإلى جانب ولادة هذه التوجهات داخل تنظيمات قديمة بالقبائل وكبار العائلات، فإن الأفراد كذلك ومع مرور الأزمان، كانت قد نمت لديهم رغبات في أن يكونوا فاعلين في إدارة أنفسهم: "فقد أصبح الناس أكثر اهتماما بالمشاركة برسم السياسات واتخاذ القرارات، مثلما أن طلبهم أن تكون الحكومات أكثر استجابة لرغباتهم في ازدياد، وأن رغباتهم على أن يكونوا شركاء في اتخاذ القرارات قد ازداد أيضا"<sup>(3)</sup>.

### ب. النماذج الأولية لنظم الإدارة المحلية:

إن "نظام الإدارة المحلية لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامية، إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض الأعباء إلى وحدات محلية أمر لا محيد عنه"<sup>(4)</sup>.

1- أحمد وهبان، مرجع سبق ذكره، ص 28.

2- منال عبد المعطي صالح قديمي، "دور المشاركة المجتمعية في تنمية وتطوير المجتمع المحلي: حالة دراسية للجان الأحياء السكنية في مدينة نابلس"، رسالة ماجستير، تخصص: التخطيط الحضري والإقليمي، جامعة نابلس، فلسطين: النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2008، ص 17.

3- سعاد حفاف (2010)، "اللامركزية كألية لإدارة التعدد الإثني"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول سياسات الدول في مواجهة الجماعات الإثنية، المنظم من طرف: قسم العلوم السياسية، جامعة قلمة، الجزائر، 28 - 29 أفريل 2010، ص 124.

4- بومدين طاشمة (2008). "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، ورقة مقدمة في: الملتقى الوطني الأول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، المنظم من طرف: فرع العلوم السياسية بكلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 16 - 17 ديسمبر 2008، ص 02.

ونظام الإدارة المحلية في أبسط وجوهه، هو استئثار وحدات الدولة (أقاليم، جهات، نوحى...) بحكم نفسها وإدارة نفسها بنفسها، أو تكليفها بذلك من طرف سلطة عليا ومركزية. غير أن السؤال ظل مطروحا عن نشوء هذه الظاهرة من ظواهر التنظيم، كيف كانت، ومتى بدأت؟

يمكن فهم ما سبق من خلال دراسة نموذجين كانا السباقين في الأخذ بنظام الإدارة المحلية وتطبيقاتها وهما النموذج الإنجليزي والنموذج الفرنسي، ذلك لأنهما يعتبران من الناحية التاريخية الأقدمان والسباقان، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن كثيرين من يعتبرنهما أساسا لعدة نماذج في الإدارة المحلية كانت قد تأسست في مراحل لاحقة.

### - النموذج الانجليزي:

"ليست الإدارة المحلية أو نظام الحكم ابتكارا حديثا للإنسان، بل إنه نظام لازم البشرية منذ القدم حتى الآن، إذ الملاحظ تاريخيا أن القوى الصغيرة نشأت قبل أن تنشأ الدولة، وقبل أن يتبلور مفهومها في الوقت الحاضر"<sup>(1)</sup>.

إن الفضل الأول في إقامة هذا النظام يرجع إلى الانجليز، حيث "نشأت الوحدات المحلية في انجلترا نشأة طبيعية، لم تكن السلطة المركزية في أي وقت نجمع في يدها كل الاختصاصات الإدارية، وإنما كانت الوحدات المحلية منذ عدة قرون، تباشر شؤونها الادارية بنفسها مستقلة عن السلطة المركزية"<sup>(2)</sup>.

لهذا، فإن الدارس لا يجد استغرابا في تميز النموذج البريطاني الحالي في التسيير والتنظيم الإداري المحلي، فالانجليز يرجعون هذا التميز والريادة إلى أسبقية نشوءه تاريخيا على النظام البرلماني، والذي يعتبر صيغة انجليزية بامتياز، حيث أن "نظام الحكم المحلي عندهم أقدم عهدا من النظام البرلماني، وأنه وجد قبل أن يوجد مجلس اللوردات ومجلس العموم بمئات السنين ...

1- منال عبد المعطي صالح قديمي، مرجع سبق ذكره، ص 18.

2- عبد الله طلبة، "الإدارة المحلية"، في: الموسوعة العربية، متوفر على الرابط التالي:

[http://www.arab-ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display\\_term&id=288](http://www.arab-ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display_term&id=288)

(2011/01/04)

والأشخاص الإداريون فيها أقدم في تاريخ نشأتهم من الدولة ومن القانون، وأنهم نشأوا في تلك البلاد بقوة التطور التاريخي، وبفعل الظروف والأحوال الطبيعية<sup>(1)</sup>.

يقصد بالظروف والأحوال الطبيعية، أن هذه الإدارة المحلية ما كانت لتنشأ إلا من باب الاستجابة لحاجة الإنسان لها، لا كنظام يفرضه الجهاز الحاكم في الدولة، رَغِبَ الإقليم وساكنوه فيه أم لم يرغبوا، وأن هذا النظام لا يمكن أن يلد، إلا إذا حكمت الظروف بولادته، وهي حاجة سكان محليين لجهاز يحفظ نظامهم ويضمن إدارتهم وتسييرهم، فوجوده مرتبط بآليات طبيعية، ولا يعتمد على قرارات ومراسيم فوقية تفره، إذا لم يتوفر ما يدعو إليه وإلى اعتماده.

لكن منذ الثلث الأول من القرن التاسع عشر، بدأت السلطات المركزية تتدخل في إيجاد المجالس المحلية للإدارة والتسيير، حيث "لم يكن للمدن مجالس محلية معينة يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال، هو قانون الإصلاح لعام 1832"<sup>(2)</sup>. وقبل ذلك فقد "كانت هذه الوحدات تتمتع منذ نشأتها بحريتها واستقلالها، في إدارة شؤونها من دون أن يكون هناك نص يقر حقها في ذلك الاستقلال أو تلك الحرية... فلم تكن السلطة المركزية طوال هذه الحقبة من الزمن، تتدخل في شؤون الإدارة المحلية، إلا في بعض الحالات الاستثنائية"<sup>(3)</sup>.

لقد ظل نظام الحكم المحلي الانجليزي ولفترة طويلة من الزمن في منأى من تدخل الدولة، وبعيدا عن رقابتها أو سنّ شرائعها فيه وإصدار قوانين تقلص من هوامش الحرية التي منحها هو لنفسه منذ عهد نشأته، غير أن هذا الأمر لم يدم طويلا، حيث بدأ هذا النظام "يتبنى مفهوم الرقابة تدريجيا نتيجة للهبات والمساعدات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية"<sup>(4)</sup> التي نشأت قبل ذلك بأمرها.

1- المصدر نفسه.

2- بومدين طاشمة، مرجع سبق ذكره، ص 03.

3- سعدي الشيخ، "التنظيم الإداري المحلي، مفهومه، عناصر قيامه ومبررات تبنيه"، في: المجلة الإلكترونية للدراسات والأبحاث القانونية، متوفر على الرابط التالي: [www.droitplus.net](http://www.droitplus.net) (2011/01/04).

4- عبد الله طلبة، مرجع سبق ذكره.

وعبر هذه الطرق، فقد تمكنت السلطات المركزية الانجليزية من الالتفاف حول هوامش الحرية التي كانت السلطات المحلية تتمتع بها، حيث استطاعت السلطة المركزية متمثلة في الحكومة، كسب رهان احتواء الإدارة المحلية ولو بشكل نسبي، حيث تمكنت من فرض بعض رقابتها على أعمال السلطة المحلية ونقدها ومحاسبتها، لتصل في مراحل أخرى إلى فرض منطق تنظيمها. ليبقى الأمر كذلك حتى صدور قانون الحكومة المحلية سنة 1984.

### - النموذج الفرنسي:

يعتبر النموذج الفرنسي في الإدارة المحلية كذلك، واحدا من النماذج الأوروبية القديمة في صنع آليات الحكم والإدارة على مستوى الوحدات، إلا أنه وبرغم هذا السبق، ظل عاجزا عن إثراء هذه الآليات، على اعتبار أسبقية النموذج الانجليزي، لأن هذا النموذج (أي الفرنسي) ، قد تطور باتجاه معاكس لما جرى في إنجلترا، ففرنسا "تم تكوينها دولة موحدة بزوال عهد الإقطاع، فكانت السلطة المركزية تجمع في يدها كل الاختصاصات، ولم يكن للهيئات المحلية وجود"<sup>(1)</sup>، ولكن مع مرور الزمن وتطور الحياة السياسية فيها، بدأت الدائرة المركزية في التنازل عن بعض الاختصاصات والصلاحيات التي كانت تحوزها، لكن بدون تنازلها عن الحق في فرض الرقابة عليها. لقد نشأت الوحدات الإدارية المحلية المستقلة في فرنسا، وكانت منذ نشأتها خاضعة لرعاية السلطة المركزية"<sup>(2)</sup>.

تاريخيا، وخلال "العهد القديم، كانت السيادة في تسيير إدارة المملكة بيد "مجلس الملك" ( Le conseil du Roi)، أين كان يُختار له بصفة دورية عدد من الأعضاء، وكان عددهم يتغير من حقبة لأخرى"<sup>(3)</sup>.

1- عبد الله طلبية، مرجع سبق ذكره.

2- Annie GRUBER, *La décentralisation et les institutions administratives*, 2e édition. Paris : ARMAND COLIN, 1996, P 38

3- « *Histoire de l'administration* », Dans : Site de Vie politique en France, Disponible sur l'URL suivant : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/histoire-administration.html> , Page web visitée le 25/02/2011.

لقد تغيرت فرنسا (العهد القديم) مع مجيء الثورة سنة 1790، فأصبحت "السلطات المركزية تحمل اسم وزارات (Ministères) ... ثم جاء التقسيم الإداري للإقليم، فأصبحت فرنسا مقسمة إلى 83 مقاطعة ابتداء من سنة 1790، وقسمت كل مقاطعة إلى مجموعة مناطق، ثم كل منطقة قسمت إلى مجموعة كانتونات، وكل كانتون إلى مجموعة بلديات ... ألغيت "المنطقة" منذ سنة 1795 لتحل محلها (Arrondissement)<sup>(1)</sup>. إن "المجالس المحلية لم تنشأ إلا سنة 1833، ولم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في سنة 1884"<sup>(2)</sup>، إلا أن "دستور الجمهورية الخاصة لا يعتبر الوحدات الإدارية مثل الدوائر المحلية أي (Les arrondissements) والوحدات الإدارية الصغرى (Cantons)، وحدات محلية لها شخصية اعتبارية، فهي لا تعدو كونها إطار عمل إداري أو دوائر انتخابية"<sup>(3)</sup>.

ومع هذا كله، يبقى نظام الإدارة المحلية في فرنسا متصفا بأنه معقد ومُراقب ومركزي بعض الشيء، "ذلك أن إدارة الخدمات التي تقدمها المحافظات، إنما تخضع لرقابة موظف يعدّ ممثلاً للحكومة المركزية في كل محافظة"<sup>(4)</sup>.

## 2. ماهية المركزية وعدم التركيز الإداري:

عندما بدأ الحديث قديماً عن الإدارة والتسيير، لم تكن الكثير من مصطلحات ومفاهيم هذا النمط قد ولدت وظهرت بعد، ولم يكن سوق المصطلحات الذي نعرفه اليوم رائجا من ذلك الوقت، إلا مفهوما واحداً، لم يكن يعبر في وقت مضى عن مصطلح علمي كما نتناوله اليوم، بل كان نمطاً وشكلاً إدارياً فقط، هو مفهوم المركزية، حيث أن "ما ميّز المجتمعات القديمة، هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في يد واحدة"<sup>(5)</sup>.

1- Idem

2- بومدين طاشمة، مرجع سبق ذكره، ص. 03.

3- Annie GRUBER, Op. cit, P 111.

4- عبد الله طلبة، مرجع سبق ذكره.

5- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 152.

## 1. مفهوم المركزية ومظاهرها (La centralisation):

المركزية هي: "أسلوب إداري يؤدي إلى تجميع السلطات بيد عدد محدود من الأفراد في المنظمة"<sup>(1)</sup>، ورغم أن هذا التعريف إداري في مظهره، إلا أنه يعطي لمحا عاما عن المقصود بالمركزية، من أنها مَرَكَزَةٌ للسلطات بيد واحدة أو مجموعة أيادي تتبع يدا واحدة، ويقصد بهذا أنها "أسلوب من أساليب نشاط الدولة، يؤدي إلى تجميع الأمور الإدارية بيد الوزير والعاملين معه، مع عدم استقلالية الوحدات الإدارية في مجال اتخاذ القرارات، بعيدا عن السلطة المركزية"<sup>(2)</sup>.

تأخذ المركزية أيضا معنى آخر، وهو حصر السلطة في يد واحدة، حيث أنها تعرّف وفق هذا المنحى بأنها "الاحتفاظ بالسلطات جميعا في يد شخص أو مستوى إداري عال، وبالتالي حق اتخاذ القرارات، ولا يسمح للمستويات الأدنى بالتصرف، إلا بناء على تعليمات من المستوى الأعلى أو بعد موافقته"<sup>(3)</sup>.

وفي المركزية السياسية "يخضع إقليم الدولة لإدارة سلطة سياسية موحدة، فتكون الوظيفة التشريعية والقضائية والتنفيذية مركزة في يد الحكومة المركزية"<sup>(4)</sup>. كما أن المركزية أيضا، كمفهوم سياسي "يقوم على أساس تجميع السلطة في يد شخص أو هيئة رئاسية في جميع أنحاء الدولة"<sup>(5)</sup>.

و"في ظل المركزية الإدارية، تركز الوظيفة في يد السلطة المركزية في العاصمة، بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها، ينتظمون في السلم الإداري لموظفي الدولة، ويخضعون لسلطتها الإدارية مع عدم منح أية اختصاصات مستقلة لوحدات إدارية مصلحية أو محلية"<sup>(6)</sup>.

1- صبا مزيد وآخرون، "المركزية واللامركزية في الإدارة"، في: مجلة بحوث الإدارة الإلكترونية، متوفر على الرابط التالي: <http://edarta3mal.com/edarapress/?p=75> ، تاريخ زيارة الصفحة 2011/02/25.

2- المصدر نفسه.

3- محمد بن عبد الله العثمان، "تفويض السلطة وأثره على كفاءة الأداء" رسالة ماجستير، في: العلوم الإدارية، جامعة الرياض: قسم العلوم الإدارية، 2003، ص. 23.

4- سعدي الشيخ، مرجع سبق ذكره

5- منال عبد المعطي صالح قدمي، مرجع سبق ذكره، ص 19 - 20.

6- حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ، ط1. عمان، الأردن: دار وائل للطباعة والنشر، 2001، ص. 66.

المركزية الإدارية تعني أيضا "تركيز السلطات الإدارية في يد رجال السلطة المركزية في العاصمة، وفي يد تابعيهم، سواء أكانوا يمارسون وظائفهم في العاصمة أو في الأقاليم، مع خضوعهم جميعا للسلطة الرئاسية للوزير"<sup>(1)</sup>.

وهي "قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة، وهم الوزراء من دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مصدره العاصمة"<sup>(2)</sup>، والعاصمة تعني مركز وجود الأشخاص الذين ينبرون لإتخاذ القرار.

لابد من التأكيد، من خلال إيراد مفاهيم المركزية من جانبها الإداري على:

- أن المفهوم العام للمركزية الإدارية من خلال التعاريف المضمنة هنا، يعطي صورة شبه كاملة عن مفهوم المركزية ذات البعد السياسي، لأن فهمها إداريا يستوجب فهمها سياسيا، إذا استبدلنا ما نفهمه عن المنظمة بمفهوم الدولة.

- الاختلاف بين المفهومين إذا بدا فهو ليس كبيرا، فالمركزية الإدارية "تتصرف في السلطة الإدارية فقط، بينما المركزية السياسية تعكس شكل الدولة الموحدة من الناحية السياسية، فتتميز بوحدة التنظيم السياسي للسلطة فيها، بحيث تتجمع السلطات العامة وخاصة السلطتين التشريعية والقضائية في يد سلطة سياسة موحدة، تخضع لدستور واحد وتباشر سيادتها في كافة أنحاء الدولة"<sup>(3)</sup>.

#### - مظاهر المركزية:

من خلال مجموع التعاريف التي تناولت مفهوم المركزية، سواء كانت ذات البعد الإداري أو ذات البعد السياسي، يمكن رصد مجموعة من النقاط، التي تعتبر مظاهر للمركزية، وأبرزها:

1- محمد بن عبد الله العثمان، مرجع سبق ذكره، ص 23.

2- عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص 153.

3- محمد بن عبد الله العثمان، مرجع سبق ذكره، ص 24.



- سلطة التقرير والبت النهائي محصورة في يد السلطة المركزية، وهي "سلطة الدولة المطلقة والدائمة على الأرض والسكان والصلاحيات، وأن الدولة هي صاحبة السلطة العليا داخل إقليمها، ولا تخضع لسلطة أعلى منها"<sup>(1)</sup>.
- في النظام المركزي لا تتمتع الوحدات الإقليمية المحلية بكيان قانوني مستقل، ولا بالشخصية المعنوية.
- يتخذ الجهاز الإداري من الدولة صورة هرم متتابع الدرجات، وأن يقوم بين تلك الدرجات نوع من التبعية، "تتمثل في الدرجات الدنيا في واجب الخضوع والطاعة، وتتمثل بالنسبة للدرجات العليا فيما يسمى بالسلطة الرئاسية"<sup>(2)</sup>.
- 2. عدم التركيز الإداري:**

بدأ مفهوم عدم التركيز الإداري يأخذ مكانه في ابجديات الإدارة وتسيير أقاليم الدولة منذ أن بدأ مفهوم المركزية في الانحصار والتراجع، كنتيجة منطقية لتغير الظروف الطابعية لشكل هذه الدول، كما سبقت إلى ذلك الإشارة.

إن مفهوم التركيز الإداري مرتبط أولاً بمفهوم التركيز الإداري.

### - مفهوم التركيز الإداري (La concentration):

التركز الإداري هو "النظام الذي يوحد كافة السلطات بيد السلطة المركزية في الدولة، أي في يد رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو الوزير"<sup>(3)</sup>.

يقوم التركيز الإداري على مفهوم حصر جميع السلطة في اتخاذ القرار أو رسم السياسة في يد واحدة، تتمثل في السلطة المركزية دون مشاركة أي مستوى أدنى، ومن خلاله "تتركز السلطة الإدارية

1- محمد سليمان الدجاني الداودي، "القدس: السيادة في القانون الدولي"، مجلة الأردن للشؤون الدولية، مجلد 1، العدد 03، صيف 2008، ص 70.

2- صبا مزيد وآخرون، مرجع سبق ذكره.

3- Annie GRUBER, Op. cit, P 39.

في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة، حيث يحرم كل ممثلي الأقاليم أو الهيئات من سلطة القرار، ويتحتم عليهم الرجوع إلى الوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرفق<sup>(1)</sup>.

يعرّف الباحثان "حافظ علوان" و"حمادي الدليمي" التركيز الإداري في كتابهما: "النظم السياسية في أوروبا الغربية" على أنه "تجميع سلطة البت والتقرير في يد الرئيس الإداري، بصدد جميع المسائل الداخلة في اختصاصه"<sup>(2)</sup>.

#### - عدم التركيز الإداري (La déconcentration):

عدم التركيز الإداري هو صورة مخففة من نظام التركيز الإداري، حيث تظهر من خلالها بعض الليونة لدى السلطة الأعلى المسؤولة عن صنع السياسة واتخاذ القرار، من خلال إشراك بعض الدوائر في السلطة الأدنى منها في بعض مسؤولياتها، لكن ذلك كله، في إطار رقابتها عليها وتصديقها على رؤيتها.

عدم التركيز الإداري إذا، هو "تفويض بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو الأقاليم سلطة البت النهائي في بعض الأمور، دون الحاجة للرجوع إلى الوزير، حتى تتحقق السرعة التي لا غنى عنها في انجاز الوظيفة الإدارية، لاسيما في الأماكن النائية عن العاصمة، لكن سلطة البت هذه لا تتم بالاستقلال عن الوزارة، بل يمارس الموظف سلطته تحت إشراف الوزير"<sup>(3)</sup>.

فهو إذن "قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة التقرير النهائي في بعض اختصاصاته إلى نوابه ومرؤوسيه، لكي يتفرغ للقيام بمهام الإشراف والتوجيه والتخطيط داخل إدارته"<sup>(4)</sup>.

1- عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص 165.

2- حافظ علوان وحمادي الدليمي، مرجع سبق ذكره، ص 66.

3- بومدين طاشمة، مرجع سبق ذكره، ص 03.

4- حافظ علوان وحمادي الدليمي، مرجع سبق ذكره، ص 66.

وعندما يتعلق الأمر بالبعد السياسي، يصبح عدم التركيز الإداري، عبارة عن "توزيع سلطة البت النهائي في بعض المسائل بين أجهزة الوزارة في العاصمة، وبين فروعها في أقاليم الدولة، حيث تكون لهذه الأخيرة سلطة البت في بعض المسائل، من دون الرجوع إلى العاصمة"<sup>(1)</sup>.

### 3. نقد النموذج المركزي في الإدارة:

إن النظام المركزي في الإدارة والحكم، رغم أنه يُقدّم في العادة في شكل نظام قديم وجامد، تطبعه الصورة النمطية السلبية التي لازمته منذ قرون خلت، عندما كان مرتبطاً بالإقطاع وسلطة الأمراء والملوك الذين يتحكمون في شعوبهم ومقدراتها، شاملين ذلك كله برعايتهم، ومعتبرينه جزء من ممتلكاتهم، تحت غطاء ديني من الكنيسة التي كانت تصبغ تلك الهيمنة بصبغة الدين وأمر الذات الإلهية، إلا أن ذلك لم يمنع البعض من إيجاد بعض النقاط الإيجابية التي تصور مزايا النظم الإدارية المركزية.

#### - مزايا النظم الإدارية المركزية:

- يقدم النموذج المركزي على أنه صورة رسمية متحدة، يسمح بسهولة التنسيق وتوحيد السياسات بين الإدارات المختلفة، على اعتبار وحدة الجهاز المركزي المدير، مما يسهل عليه الإطلاع على كافة الأمور.
- تكوين فريق توكل إليه مستقبلاً آليات التقرير واتخاذ القرارات، وتتاح له الفرصة لاكتساب الخبرة الإدارية.
- نقادي الإزدواجية في صنع القرارات وفي اتخاذها.

1- سعدي الشيخ، مرجع سبق ذكره.

- النظام المركزي يعمل "على تثبيت أركان الحكومة المركزية وتقوية سلطاتها وتدعيم نفوذها، فيؤدي إلى توحيد الإدارة في الدولة، وتجانس أساليبها، بالإضافة إلى استقرار الإجراءات ووضوحها مما يسهل تطبيقها"<sup>(1)</sup>.

#### - عيوب النظم الإدارية المركزية:

- يؤخذ على النظام المركزي، تجاهله لتكوين صف ثان أو تنمية طبقة بديلة من صنّاع السياسات ومنتخذي القرارات.

- في الإدارة، يؤدي العمل بهذا النظام، إلى انخفاض واضح في الشعور بروح العمل لدى المستويات الإدارية المتوسطة والدنيا.

- يؤدي العمل بهذا النظام، إلى نشوء نوع من الإتكالية والاعتماد لدى أعضاء المستويات الأدنى، فلا يتفاعلون أمام المواقف المطروحة أمامهم، بل ينتظرون القرارات الصادرة من المستويات الأعلى.

- تعتبر المركزية حسب التوصيف الحديث "أسلوباً غير ديمقراطي، يركز السلطة في أيدي قلة من الوزراء وكبار الموظفين في الدولة، ويقتل روح المبادرة لدى المستويات الأدنى والتي تتبع الوزراء وكبار الموظفين"<sup>(2)</sup>.

إن نموذج الإدارة المركزي، والقائم على "تجميع صلاحيات اتخاذ القرارات في إدارة أو شخص واحد أو عدد محدود..."<sup>(3)</sup>، قد فقد الكثير من بريقه الذي كان يتمتع به في الماضي، على أساس تغيير المفاهيم التي كانت تسود بخصوص سلطة الملك وتركز القرارات لدى فئة قليلة داخل السلطة

1- محمد بن عبد الله العثمان، مرجع سبق ذكره، ص 27.

2- المصدر نفسه، ص 29.

3- خالد بن فيحان المنديل، "المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي"، رسالة ماجستير، في: العلوم الإدارية، جامعة الرياض: نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، 1424 - 2003، ص 11.

الأعلى في الدولة، أما وقد اختلفت ظروف الماضي وتشعبت مسؤوليات الدولة ومصالحها، أخذ النموذج المركزي في الإدارة والتسيير في الانحصار، فهو "غير ملائم لمواجهة الاحتياجات المحلية خاصة بالنسبة للإقليم البعيدة عن مصدر اتخاذ القرار، مع استئثار العاصمة والمدن الكبيرة بمعظم المشاريع والمرافق العامة، مما يؤدي إلى عدم التجانس في مستوى النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة"<sup>(1)</sup>.

### ثاني: إشكالية التنازل المركزي عن التسيير لصالح الحكم والإدارة المحلية:

إن الدولة الحديثة بعد أن تجاوزت مراحل التأسيس والقيام، وبدأت خطواتها تجاه التوسع في أقاليمها، ازدادت أعداد سكانها، وتشعبت مصالحها ورُسمت أهدافها واستراتيجياتها، أخذت تفكر في أجدى الطرق المؤدية إلى إدارة سليمة لمقدراتها البشرية، وكان غير خافٍ على أحد، ذلك الجنوح الكبير لتبني النظم المركزية في الإدارة والتسيير، على اعتبار شيوع منطق الأحادية، وغلبة المنظور الفردي والنزعة الأنانية لدى حكام الأقاليم والدول والاقطاعيات والممالك في أوروبا وآسيا قديما.

غير أن تطور المجتمعات الإنسانية على نحو ما، وانتقاله إلى الاستقرار في مراحل أخرى، أوجد ضرورة لدى الجهات الحاكمة والجهات المحكومة على حد سواء، لإيجاد نمط تسييري جديد، وذلك لثبوت فشل الأنظمة الإدارية القديمة، القائمة على مركزة الإدارة وفردية المدير وأنانيته، فكان إيجاد نظام آخر يتلائم مع وصول المجتمعات إلى مراحل أكثر تنظيما وأغزر فكرا، والأكثر منها زيادة حجم المتطلبات، أمرا لا بد منه.

ومنه جاءت أفكار جديدة، حملت معها انتفاضا على النمط المركزي في الإدارة، وانقلابا على الفكر المنظم لذلك النمط، وبدأ التنظير لمجموعة رؤى جديدة في الإدارة والتسيير تحافظ على الهدف، وهو الإدارة الراشدة للمجتمع، ولكنها تنقلب على الشكل القديم، وذلك لصالح مفاهيم اللامركزية ثم الإدارة المحلية، للوصول إلى درجة متقدمة من هذا النمط، وهو الحكم المحلي ثم الحوكمة المحلية

1- محمد بن عبد الله العثمان، مرجع سبق ذكره، ص 31.

(Gouvernance Locale)، وذلك كله في إطار تفويض السلطة من المركز إلى الأطراف. ومنه، فإن هذا المطلب سيتناول مختلف هذه المصطلحات والمفاهيم بالدراسة والتحليل.

### 1. اللامركزية وتفويض السلطة: دراسة في المفاهيم:

تعتبر اللامركزية كمصطلح نقيضا لمصطلح المركزية، فإذا كانت هذه الأخيرة تعني إجمالا مركزية القرار وجعله في يد شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص المرتبطين به، فإن اللامركزية تدل على توزيع صلاحية اتخاذ القرار أو القيام بمهام إدارية أو سياسية على أكثر من طرف في هرمية الإدارة، حيث يصبح المركز وقد فوض بعض السلطة لأطراف أخرى.

#### أ. ماهية اللامركزية (La décentralisation):

توصف اللامركزية وتقدم في أبجديات الإدارة والسياسة نقيضا لمفهوم المركزية، وقد جاءت حتى تحد من سطوة النظام المركزي الذي انتجه الفكر الإداري قبل وبعد بعث الدولة الوطنية، وقد كانت في البداية بوصف إداري، لا تختلف كثيرا عن مفهوم عدم التركيز الإداري، وذلك بعد الثورة الفرنسية، حيث أنها "ظهرت كدعوة للحد من مركزية السلطة في الدولة المعاصرة مع قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، ثم انتشرت فيها إلى أوروبا وباقي دول العالم، وحتى هذه الفترة، كان حكام الأقاليم الفرنسية مستقلين عن الحكومة المركزية، وحتى تضمن هذه الأخيرة ولاءهم، قامت باستبدالهم بموظفين مركزيين يتقاضون رواتبهم من خزانة الحكومة، ويدينون بالولاء لها، وقد أدى ذلك إلى نشوء لامركزية أو عدم تركيز إداري، كشكل من أشكال التخفيف من وطأة مركزية السلطة"<sup>(1)</sup>.

إن اللامركزية حسب هذا الوصف، هي نظام لتوزيع السلطة، بدل مركزتها في يد الحاكم أو السلطة المركزية في الدولة، وهي خروج عن النمط القديم في الإدارة، والقائم على احتكار السلطة السياسية والاقتصادية في الدولة، والاستئثار بنهاية البت في القرارات وصنع السياسات، غير أن هذا الخروج ليس خروجا كاملا، إنما هو نسبي، على اعتبار بقاءها تحت عباءة السلطة المركزية. غير أن

1- سعدي الشيخ، مرجع سبق ذكره.

الصفة التي تميز الدولة المعاصرة هو "اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية، وبالتالي الإستقلال الإداري والمالي في الدولة، وهذا بهدف مساعدتها في أداء مهامها"<sup>(1)</sup>.

اللامركزية تعني كذلك "إعادة هيكلة أو تنظيم السلطة، بحيث يكون هناك نظام (المشاركة في المسؤولية) بين المؤسسات الحكومية والمستويات المحلية، وهذا يعني زيادة السلطة والقدرات المتفرعة والتابعة للمستوى الوطني، فاللامركزية تتعلق بالدور وبالعلاقة بين المؤسسات المركزية والمؤسسات المتفرعة والتابعة للمؤسسات الوطنية"<sup>(2)</sup>.

فاللامركزية هي شكل من أشكال تنظيم السلطة، بعد أن وُجِدَ أنها نمط من أنماط توزيعها، فهي إذن، نظام تشاركي يعطي المستويات المحلية الحق في إدارة نفسها وتنظيم الحياة الإدارية على مستواها، كما يكون لزاما على المستوى المركزي الذي تمثله السلطة الحاكمة، أن يتنازل عن هذا الحق لصالح المستوى الأدنى، فيكون المنطق التشاركي غالبا في الإدارة والتسيير، حيث يشعر المستوى الأدنى بأهمية مشاركته في إدارة نفسه، ويتخلص المستوى الأعلى من بعض الأعباء الإدارية، ويكتفي بالرقابة والتقييم، وأحيانا المصادقة وإبداء الرأي.

إن اللامركزية حسب ما ذهب إليه "محمد طه بدوي" في كتابه (النظرية السياسية) "لا تعني أكثر من سلطة الدولة في تحويل شيء من اختصاصها لبعض الهيئات المحلية، استجابة لاعتبارات متباينة: جغرافية (كانبساط إقليم الدولة...) أو إنسانية: (كالاستجابة لتباين ظروف الهيئات المحلية داخل "الوحدة السياسية")، وإذ تحول سلطة الدولة شيئا من اختصاصاتها لتلك الهيئات، إنما تفعل ذلك بعمل إرادي بحث من جانبها، ومن ثم، بقانون تصدره باعتبارها صاحبة "الإنفراد النهائي" بالأمر على إقليمها كله"<sup>(3)</sup>. ومن هذا التعريف، يمكن تسليط الضوء على الجزئيات التالية:

1- عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص 152.

2- سعاد حفاف، مرجع سبق ذكره، ص 124.

3- محمد طه بدوي، النظرية السياسية (النظرية العامة للمعرفة السياسية)، القاهرة، مصر: المكتب المصري الحديث، ص 87.

أ. سلطة الدولة: مفهوم مرتبط بمعنى سيادة الدولة على إقليمها، والسيادة (Sovereignty) هي "اعتراف الشعب بسلطة مركزية حاكمة ضمن مساحة جغرافية محددة، بالإضافة إلى الاعتراف بوضعيتها من جانب الدول الأخرى"<sup>(1)</sup>.

كما أن السيادة حسب تعريف "محمد بدوي طه" نقلا عن "جون بودان" (Jean Bodin) في كتابه "الدولة" الصادر سنة 1576 هي: "القدرة الفعلية على الإنفراد باصدار القرار السياسي في داخل الدولة، وعلى وجه النهائية في خارجها"<sup>(2)</sup>.

إن تحويل جزء من الاختصاص إلى هيئة محلية، لا يعني أبدا نقل "جزء من سيادة الدولة إلى تلك الهيئة المحلية، التي تظل خاضعة في ممارستها. كما خولتها إياه سلطة الدولة من اختصاص. لرقابة هذه السلطة الأخيرة وتحت حمايتها"<sup>(3)</sup>.

ب. الهيئات المحلية: وحدات الإدارة الدنيا المتمثلة في الحكم المحلي أو الإدارة المحلية.

ج. الاعتبارات الجغرافية والإنسانية: هي ما يفرضه التمدد الجغرافي للأقاليم، واتساع رقعة الدولة على السلطة المركزية من تفويض بعض اختصاصاتها لصالح الوحدات المحلية، وذلك لاستحالة إدارتها مركزيا.

د. أما الاعتبارات الإنسانية، فهي إشارة إلى التنوع الإثني على مستوى الوحدات الإقليمية، حيث تستدعي الضرورة أن تولي الدولة هذه المناطق، نوعا من لامركزية الإدارة تجنبنا للانسداد.

هـ. بقانون: يقصد به قانون اللامركزية، وهو عبارة عن قرارات ومراسيم وتشريعات تصدرها الدولة، حيث تقرر من خلالها، مجموعة الإجراءات الرسمية التي تتنازل من خلالها عن الإدارة في

1- مارتن غريفيش وتيري أوكالاهان، المفاهيم الأساسية في العلاقات الدولية، دبي، الإمارات العربية المتحدة: مركز الخليج للأبحاث، ص 264.

2- محمد طه بدوي، مرجع سبق ذكره، ص 74.

3- المصدر نفسه، ص 88.



الوحدات الدنيا (الهيئات المحلية) ، وذلك عن طريق مؤسسات وهيئات لامركزية، لها سلطة القرار والبت النهائي في إطار هذا القانون، وفي ضوء رقابة وتصديق الإدارة المركزية.

### ب. أبعاد ونماذج اللامركزية:

للامركزية مجموعة من الأبعاد (الأنواع)، منها الإدارية، الإقتصادية، المالية والسياسة، وكذلك نماذج: مستقل وشبه مستقل ونموذج تابع.

#### - أبعاد اللامركزية:

- اللامركزية الإدارية: واحدة من أبعاد اللامركزية، وتُعنى بالجانب الإداري من هذا المفهوم، فهي تقوم على "تفويض كل أو بعض سلطات المركز إلى الوحدات والوظائف الأدنى في الجهاز الإداري، وهذا يعني تمتع هذه الوحدات الإدارية والوظائف، بصلاحيات وسلطة صنع القرار، والتصرف المستقبل وفق ما يمليه عليها تقديرها للحالات والمشاكل التي تواجهها"<sup>(1)</sup>، وتلامس اللامركزية الإدارية معنى الإدارة المحلية عندما تُفسّر بـ "وجود مصالح محلية متميزة يُعهد بالإشراف عليها، إلى وحدات إدارية مستقلة، مع اقتصار اختصاصها على جزء معين من الدولة، تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، والاختصاصات متركزة في النواحي الإدارية"<sup>(2)</sup>.

وهي "أسلوب لتقاسم أو توزيع وظائف الدولة في المجالات الإدارية والاقتصادية، إقليمياً أو محلياً، بمعنى توزيعها على كل قسم من أقسام الدولة، كالمبليات ومجالس المدن ومجالس القرى أو مصالحياً أو مرفقياً، كبعض المرافق العامة للدولة، مثل المؤسسات والهيئات العامة"<sup>(3)</sup>.

وللامركزية الإدارية مجموعة من الخصائص أهمها:

- أنها تعبر عن نظام إداري يوزع الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية، والهيئات المحلية التي تعد وحدات إدارية.

1- خالد بن فيحان المنديل، مرجع سبق ذكره، ص 18.

2- سعاد حفاف، مرجع سبق ذكره، ص 124.

3- كمال إبراهيم علاونة، "مفهوم ونشأة الحكم المحلي"، في: شبكة الإسراء والمعراج، متوفر على الرابط التالي: <http://www.israj.net/vb/t5018> ، تاريخ زيارة الصفحة (20/02/2011)

- تخضع المحافظات والأقاليم أو المقاطعات جميعها للقوانين المطبقة ذاتها في جميع أرجاء الدولة.
- تخضع الهيئات الإقليمية للوصاية من الحكومة المركزية في مباشرتها للاختصاصات الإدارية<sup>(1)</sup>.

وبشكل عام، فإن اللامركزية الإدارية لا تخرج عن نطاق توزيع السلطات ذات الطابع الإداري، على أكبر عدد ممكن من الأفراد داخل تنظيم ما، حيث أنها تبقى أسلوباً تنظيمياً قائماً على أساس توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية، بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى على أساس إقليمي.

– اللامركزية السياسية: إن مفهوم اللامركزية السياسية يقدم في أبجديات الإدارة المحلية والتنظيم الإداري المحلي، مقترناً بحقل الدراسات السياسية التي تُعنى بإدارة الدولة ذات الأقاليم، أو المشكلة من مجموعة ولايات أو نواحي أو مقاطعات، بحيث يتصل بالتنظيم الدستوري للدولة "ويقوم على حساب الوحدة التشريعية والتنفيذية والقضائية فيها، ويتمثل هذا النظام بالولايات والمقاطعات والأقاليم في الدول المتحدة إتحاد مركزياً أو الدول ذات النظام الفيدرالي"<sup>(2)</sup>.

غير أن اتجاهها آخر، يربط مفهومها بمفهوم الحكم المحلي، حيث يتقارب المفهومان حتى يكادان يعبران على الوجه نفسه، ذلك أنه يتحد مع الاتجاه الأول في مسألة اتصاله بالتنظيم الدستوري، فيما يتعلق بالسلطات الثلاث للدولة، إلا أنه من جهة أخرى، "يتضمن توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية للحكومة المركزية وللحكومات المحلية، فهو يعتبر أسلوباً في التنظيم الدستوري للدولة، حيث تكون العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية علاقة ندية تكافئية"<sup>(3)</sup>.

وحسب هذا الاتجاه، فإن نظام اللامركزية السياسية يناسب "الدول الكبيرة الحكم ذات القوميات والديانات واللغات المتعددة... فالولاية في اللامركزية السياسية تسهم في إدارة الدولة وتقاسمها مظاهر

1- سعاد حفاف، مرجع سبق ذكره ص 124.

2- صبا مزيد وآخرون، مرجع سبق ذكره.

3- سعاد حفاف، مرجع سبق ذكره، ص 125.

السيادة، بالرغم أنها تفقد شخصيتها من الناحية الخارجية لمصلحة الدولة الاتحادية، التي تحتفظ بتمثيل جميع الولايات لدى الدول المستقلة الأخرى<sup>(1)</sup>.

من خلال دراسة هذين الاتجاهين في ماهية اللامركزية السياسية، فإنه يمكن التنويه إلى النقاط

التالية:

- في هذا النموذج، تحتفظ السلطات العامة المحلية بأهداف خاصة بإقليمها أو بمنطقة حكمها الذاتي، على اعتبار أنه قد تمت الإشارة إلى أن الاتجاه الثاني يناسب نموذج الدول الاتحادية أو الأقاليم المحكومة ذاتيا.
- تكون للسلطات العامة المحلية وهيئاتها التنفيذية والتشريعية والإدارية والقضائية المتخصصة، أجهزة تابعة لها ومنتخبة بموجب قوانين عادية أو بموجب دستور محلي<sup>(2)</sup>.

### - نماذج اللامركزية:

للصورة اللامركزية نماذج ثلاث هي:

- أ - النموذج المستقل : وفيه يتم الاستقلال على مستوى الوحدة المتدنية في الدولة، مثل المحافظة، المقاطعة والسلطات المحلية، والتي لها كينونة قانونية كوحدات منفصلة. إن تحويل السلطات يدعى تنازلا عن السلطة، أو انتقالا لها من الحكومة المركزية إلى السلطات المنفصلة عنها، فهي بهذا تمثل اللامركزية الحقيقية.

1- صبا مزيد وآخرون، مرجع سبق ذكره.

2- سعاد حفاف، مرجع سبق ذكره، ص 125.

ب النموذج شبه المستقل: تكون الوحدات على المستوى السفلي شبه مستقلة وفقا لهذا النموذج، والتي يتم فيها تفويض بعض مظاهر الحكم من خلال التشريعات أو بواسطة التعاقد، وهي إحدى أشكال اللامركزية، غير أنها أدنى من التنازل.

ج النموذج التابع: ينطوي على تبعية الوحدات على المستويات للسفلى، أو تبعية أجزاء من تلك الوحدات إلى الإدارة المركزية، وهو "عدم التركيز الإداري"، فهو ينطوي على القليل من نقل الصلاحيات لاتخاذ قرارات محددة، والقيام بوظائف إدارية بوسائل إدارية من مستويات إلى مستويات مختلفة، تحت نفس نطاق السلطات للحكومة المركزية، وهذا النموذج يمثل أقل النماذج ممارسة للامركزية<sup>(1)</sup>.

ونهاية يمكن القول، أن التنظيم الإداري المحلي في الدولة الحديثة، قد أخذ بالفعل واحدة من صورتين هما المركزية أو اللامركزية، فهما يعكسان طبيعة النظم السياسية والاقتصادية، ورغم أنهما متعارضان نظريا إلا أنهما شبه متكاملان من الناحية العملية، فللامركزية من حيث هي: "إعطاء الفروع سلطات المركز الرئيسي، أي نقل السلطات إلى الفروع والمحليات وعدم تركيز كل السلطات في العواصم والمراكز الرئيسية"<sup>(2)</sup>، متكامل مع مفهوم المركزية الذي نشأت فيه أساسا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه حتى في ظل اللامركزية، تبقى السلطة للنهاية في يد المركز من قرار ورسم للسياسة العامة.

ومن دلائل ارتباطهما بعلاقة تكاملية، أنهما كظاهرتين "كانتا طرحتا عبر الأفكار القانونية من البداية، قبل أن يحملا أبعادا سياسية"<sup>(3)</sup>، فخروجهما مجتمعين من بوتقة الفكر القانوني، والتحاقهما بنمط الفكر السياسي، يؤكد أنهما ظاهرتان متلازمتان، حدود بداية الثانية هي نفسها حدود نهاية الأولى.

1- أنظر: المصدر نفسه، ص 126.

2- إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي وزكرياء القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، مصر: منشورات كتب عربية، 2006.

3- Gérard Sautel, « Centralisation et décentralisation » in Hautes études Médiévales et modernes, (Rapporteur), **L'administration de la France sous la révolution**, (PP 39-72), Genève : Librairie DROZ, S.A, 1992, P 39.

إن المركزية واللامركزية مرتبطان بمفهوم تفويض السلطة، ف"كلما زاد تفويض السلطة كلما زادت اللامركزية، والعكس صحيح، ويمكن النظر إليهما على أنهما قطبان متباعدان، ولكن يندُر وجود أي منهما كاملا ومنفردا في التطبيق العملي"<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: جدلية الحكم المحلي والإدارة المحلية: دراسة مقارنة:

إن الدارس لموضوع التنظيم الإداري المحلي المرتبط بمفهوم المركزية واللامركزية، يجد تنازعا مفاهيميا وعمليا، بين اثنين من المفاهيم ذات الصلة، وهما الإدارة المحلية والحكم المحلي، هذا التنازع قد يُعبر عنه بالجدلية، حيث يظهران كأنهما وجهان لعملة واحدة، وأن الدول منقسمة إزائهما، بأيهما تأخذ في الإدارة اللامركزية داخل أقاليمها، فيعتبر بعضهم أن الإدارة المحلية هي نفسها الحكم المحلي، بحيث "يوزع" النظام اللامركزي الاختصاصات بين الجهاز المركزي للدولة، والوحدات الإدارية المحلية فيها، إذ تمنح هذه الوحدات سلطة البت والتقرير فيما يتعلق بالاختصاصات التي خولها لها القانون، على أن تخضع لرقابة السلطة المركزية وإشرافها، ويتركز الهدف من فرض هذه الرقابة أو الوصاية الإدارية (Tutelle administrative) في الحفاظ على وحدة الدولة"<sup>(2)</sup>، غير أن آخرين يذهبون للتفريق بينهما، حيث يرون أن لكل مفهوم مفهومه، وله أسسه وركائزه، وهي تختلف بالضرورة عن مفهوم وأسس وركائز الآخر.

فحسب إجماع الفقه الإداري، فإن "قيام التنظيم الإداري على أساس الأسلوب المركزي وحده أمر لم يعد يتلاءم مع اتساع مجالات نشاط الإدارة في الدولة المعاصرة، لذا ينبغي أن تعهد إدارة المرافق المحلية لمناطق محددة، إلى هيئات محلية منتخبة تشاركها العبء. والسمة المميزة لهذه الهيئات هو الاستقلال النسبي وتمتعها بالشخصية المعنوية، أي أنها يجب أن تكون تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها"<sup>(3)</sup>.

1- خالد بن فيحان المنديل، مرجع سبق ذكره، ص 07.

2- حافظ علوان وحمادي الدليمي، مرجع سبق ذكره، ص 66-67.

3- أكرم سالم، "حائق ومعايير عن الإدارة المحلية أو الحكم المحلي"، في: موقع الحوار المتمدن، متوفر على الرابط التالي:

## 1. ماهية الحكم المحلي والإدارة المحلية:

للحكم المحلي والإدارة المحلية كوجهين حديثين من أوجه وأشكال التنظيم الإداري المحلي تعريف متعددة ومدلولات مختلفة، ذلك أن بعض المهتمين بالجوانب الإجرائية في صياغة التعاريف، لا يكادون يفرقون بين المصطلحين وبأيهما يأخذون، غير أن فريقاً آخر منهم يجد بين المفهومين اختلافاً، ومنه فإن دراسة كل مصطلح على حدا أمر لا بد منه، وذلك لتفادي الغموض الذي قد يكتنف الدراسة إذا دُرِسَا سوياً.

### أ. الحكم المحلي:

**الحكم لغة:** يقال حَكَمَ بالأمر حُكْمًا بمعنى قضى. ويُقال حَكَمَ له، وحُكِمَ عليه، وأحَكَمَ فلانا عن الأمر، وحَكَمَ بينهم، وحَكَمَ فلانا: منعه عما يريد ورده. وحَكَمَ حُكْمًا: أصبح حكيماً. كما يقال أحَكَمَت التجارب فلانا: جعلته حكيماً، وحكم الشيء والأمر: أتقنه. وتَحَاكَمًا: احتكما. وتَحَكَّمَ عليه الشيء: إذا التبس، ويُقال استَحَكَمَ عليه الكلام. والحاكِم هو من نُصِبَ للحكم بين الناس. ويقال احتكم في الشيء والأمر: تصرف فيه كما يشاء، كما هو الحال في احتكم في مال فلان واحتكم في أمره. والحَكْمُ والحكيم من أسماء الله عز وجل الحسنى. والحِكْمَةُ: هي معرفة أحسن وأفضل الأشياء بأفضل العلوم والمعارف. وكذلك، فإن الحكمة هي العدل. والمَحَكَمَةُ هي الهيئة التي تتولى الفصل في القضاء في مكان انعقاد هيئة الحكم. والمُحَكَّمُ: المُتَقَنُّ<sup>(1)</sup>

وحَكَمَ حُكْمًا وحُكُومَةً بالأمر وللإنسان أو عليه وبينهم: قضى وفَصَلَ. وحكّمه في الأمر: فوّض إليه الأمر فيه. وحاكمه إلى الحاكم: دعاه. واحتكم في الشيء تصرف فيه وفق مشيئته. والحكومة: اسم من تحكم في الأمر بمعنى حكم فيه. وحكّم حكماً وحكّومتاً في البلاد: تولى إدارة شؤونها فهو حَاكِم. والحُكْم جمع أَحْكَام، وهو تولى إدارة شؤون البلاد. والحكومة هي أرباب أو أصحاب السياسة والحكم، الذين يسوسون البلاد ويحكمونها، وهم الهيئة أو الجهة الحاكمة التي تتألف ممن يتولون تسيير شؤونها وإدارتها لخدمة الشعب والوطن<sup>(2)</sup>.

1- جمال الدين ابن منظور، "حكم"، في: لسان العرب، الجزء الأول، ط3، القاهرة: دار المعارف، 1981، ص 951 - 954.

2- المصدر نفسه.

وفي القرآن الكريم وردت كلمة الحُكْم على عدة وجوه، منها: قوله سبحانه وتعالى: "أَفَعَيَّرَ اللَّهُ أَتَّبِعِي حَكَمًا وَهُوَ الَّذِي أَنْزَلَ إِلَيْكُمُ الْكِتَابَ مُفَصَّلًا وَالَّذِينَ آتَيْنَاهُمُ الْكِتَابَ يَعْلَمُونَ أَنَّهُ مُنَزَّلٌ مِنْ رَبِّكَ بِالْحَقِّ فَلَا تَكُونَنَّ مِنَ الْمُتَكَبِّرِينَ" (1). وقال أيضا: "وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا" (2).

**مفهوم الحكم المحلي:** لقد تم تعريف مفهوم الحكم المحلي بناءً على عدة اعتبارات، ومن خلال عدد من المداخل، أهمها: أنه "نظام حكم يتوسط الإدارة المحلية والفيدرالية، وذلك ضمن نظم تحليلية يتكون منهما المجتمع، وهي النظام السياسي الذي يعمل على تحقيق الأهداف، ويعمل على إيجاد تعديل وتوزيع القرارات السياسية للمجتمع، والنظام الاقتصادي الذي يقوم بدور التكيف، والنظام الاجتماعي الذي يعمل على تحقيق الاندماج، والنظام الثقافي الذي يعمل على التفاعل الرمزي في القيم والاتجاهات والمعرفة" (3).

فالحكم المحلّي يعرّف بناء على هذه الرؤية، حسب درجة إشراكه في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية داخل المجتمع.

وقد يعرّف ارتباطا بمسائل الأقليات أو الإثنيات، فتكون له رؤية اقترايبية للحكم الذاتي، فهو "الحكم السائد في منطقة تشكل وسطا دستوريا، تعيش فيه قومية صغيرة لم يؤهلها حجمها أن تتبوء مركز الجمهورية العادية" (4).

ويبقى الحكم المحلي، واحد من أنظمة الحكم الإقليمي اللامركزي الذي تتنازل فيه الدولة عن بعض صلاحيتها لصالح الأطراف، إذ "يعبر عن نظام لامركزي إقليمي، فوحداته تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال، حيث يُعتمد أعضاء المجالس بالانتخاب الكامل، دون مشاركة أعضاء معينين بواسطة

1- سورة الأنعام، الآية رقم 114.

2- سورة النساء، الآية رقم 35.

3- كمال إبراهيم علونة، مرجع سبق ذكره.

4- عبد الوهاب الكيالي، "الحكم الذاتي"، في: موسوعة السياسة، الجزء الأول، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1995، ص

السلطة المركزية، ويكون للوحدات في ظل هذا النظام استقلال مالي وإداري كبير، وذلك من خلال ممارستها معظم الوظائف<sup>(1)</sup>، فالحكم المحلي هو الذي "تتنازل فيه الحكومة المركزية عن صلاحيات واسعة، واختصاصات كثيرة للمجالس المحلية المنتخبة، والتي تتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها"<sup>(2)</sup>.

### ب. الإدارة المحلية:

لفهم ماهية الإدارة المحلية، فإن إيراد المفهوم اللغوي للإدارة أمر مقدم على دراسة المفهوم الاصطلاحي.

**الإدارة لغة:** الإدارة: اسم مصدر من فعل أَدَارَ، فهو يُدِيرُ.

والمدير "هو من يتولى الإدارة، فيقوم على تسيير أمورها ويشرف على أعمالها وشؤونها.

والإدارة هي: التدبير، الحكم، التوجيه والتشغيل"<sup>(3)</sup>.

أدار الأمر، إذا حكمه وسيّره.

والفاعل "مدير" وهو القائم على فعل الإدارة. والإدارة هي تسيير الأمور وترتيبها على وجه الإلزام، لأن الإدارة تحمل معاني والعلو الرفعة.

**مفهوم الإدارة المحلية:** نتناول مفهوم الإدارة المحلية اصطلاحاً من ثلاث رؤى مختلفة، تتعلق

أساساً باعتبار الإدارة المحلية أسلوباً تنظيمياً، ثم باعتبارها مجالس منتخبة، وانتهاءً باعتبارها خاضعة للدستور والقانون.

– باعتبارها أسلوباً تنظيمياً:

1- عبد الله طلبية، مرجع سبق ذكره.

2- ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة"، *نفاثر السياسة والقانون*، العدد الأول، جوان 2009، ص 153.

3- جمال الدين ابن منظور، "أدار"، في: *لسان العرب*، مرجع سبق ذكره، ص 298.



تقدم الإدارة المحلية على أنها "أسلوب من أساليب التنظيم المحلي، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، وتمارس ما يناط إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية"<sup>(1)</sup>.

فمفهوم الإدارة المحلية يركّز على العناصر التالية:

- توزيع الوظيفة الإدارية: أي تفويض جزء من الصلاحيات لأطراف غير مركزية.
- خاصة الانتخاب وخاصة الاستقلالية: هما سيمتان رئيستان في الهيئة المحلية التي تتقاسم الوظيفة الإدارية مع السلطة المحلية.
- الهيئات المحلية: وهي: "أدوات تحقيق الرفاهية للمجتمعات المحلية، وتتكون من أربعة عناصر متلازمة ومتداخلة:

- الأبنية والتجهيزات والأموال المنقولة وغير المنقولة
- التشريعات: قوانين، أنظمة، أو تعليمات.
- الموظفون: دائمون ومؤقتون.
- رئيس وأعضاء مجلس الهيئة المنتخبة<sup>(2)</sup>.

كما تقوم الإدارة المحلية أيضا على عوامل غير الانتخاب والاستقلالية المجردة فقط، لتضاف إليها عوامل الاستقلال الإداري والمالي والقانوني للهيئات المحلية، حيث تعرف بناء على ما تقدم، بأنها أسلوب تنظيمي إداري محلي "من قبل هيئات منتخبة من قبل السكان المحليين وتتمتع بالشخصية المعنوية وتقوم بالمهام الموكلة إليها من قبل السلطات المركزية التي توفر نوعا من الاستقلال الإداري والمالي والقانوني للسلطات المحلية، فتتفرع السلطات المركزية إلى أعمال رسم السياسات العامة للدولة، وإدارة المرافق العامة، والإشراف على أعمال السلطات المحلية"<sup>(3)</sup>.

- باعتبارها مجالس منتخبة:

1- ناجي عبد النور، مرجع سبق ذكره، ص 153.

2- المصدر نفسه.

3- ذياب حزوري و حانا موريس حردو، "الإدارة المحلية - الحكم المحلي"، في: مجلة بحوث الإدارة الإلكترونية، متوفر على الرابط التالي: <http://edarta3mal.com/edarapress/?p=18> ، تاريخ زيارة الصفحة، 25 / 02 / 2011.

يعرف الكاتب الانجليزي "كرام مودي" (Grame Modie) الإدارة المحلية بأنها "مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ، ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة"<sup>(1)</sup>.

الإدارة المحلية هي "ذلك الاستقلال المقصور على الجانب الإداري والتنفيذي دون أن تعطى أية سلطات تشريعية أو وظائف قضائية أو تخطيطية، فهي تخضع للنظام الإداري للدولة، والقانون الإداري الذي تفرضه، كما تقوم على مبدأ الانتخاب للجان الشعبية مباشرة وتدار من قبل مجالس إدارة شعبية مفوضة انتخابيا"<sup>(2)</sup>.

يبقى أنه قد وجبت الإشارة إلى أن الإدارة المحلية ممن خلال جميع أوجه تعاريفها، تبقى متعلقة بخدمة المواطن وتقديم خدماتها له وللتنظيمات التي ينشئها في الدولة، غير أنه يتوجب عليه التشارك معها لتقديم الخدمة على أحسن وجه، ف"من الصعب على الإدارة المحلية أن تتخذ جميع القرارات الهامة، خاصة في مجالات التخطيط والتنظيم التوجيهية وإدارة القضايا والرقابة، إذا لم يتفاعل المواطن بشكل واضح مع الاهتمامات التي يطرحها عليها، أو إذا لم يحترم القرارات المتخذة في إطار المصلحة العامة"<sup>(3)</sup>.

#### - باعتبارها خاضعة للدستور والقانون:

الإدارة المحلية (Local Administration)، تعني "إدارة الشؤون المحلية للمناطق والوحدات الإدارية في البلاد بواسطة المواطنين المحليين في ظل إشراف ورقابة السلطة (الحكومة) المركزية ، فَتُعْطَى بموجب نظام الإدارة المحلية كنظام لا مركزي صلاحيات ومهام واختصاصات محددة، تتعلق

1- محمد محمود الطعمنة (2003)، "نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)" ، ورقة مقدمة في الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظم من طرف المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة، سلطنة عمان، 18 - 20 أوت 2003، ص 08.

2- عبد القادر عكوشي، "التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية"، رسالة ماجستير، في: علم الاجتماع، التنظيم والعمل، جامعة الجزائر: بن يوسف بن خدة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2005، ص 54.

3- Ammar Bouhouche (1977), Op. Cit, P 131.

بقضايا تهم المواطنين في هذه الوحدة الإدارية الواحدة من البلاد، ضمن حدود الدستور والقوانين العامة في البلاد<sup>(1)</sup>.

من هنا، فإنه يمكن العودة إلى الكثير من التعريفات التي تم إيرادها لمصطلح الإدارة المحلية حسب نظرة كل واحد ممن اهتم بتعريفها وحسب (الباراديغم) الذي يرى منه، حسب تعريف الفقيه الفرنسي "مارسيل والين" (Marcel WALINE) فهي "نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"<sup>(2)</sup>.

أورد (John Cherke) تعريفاً آخراً للإدارة المحلية بكونها "ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، بالإضافة إلى الأمور التي يرى البرلمان أنها من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية"<sup>(3)</sup>.

إن مجموعة التعاريف المقدمة للحكم المحلي والإدارة المحلية لتؤكد أن الفروق بينهما ليست جوهرية، حيث أنهما يقتربان من بعضهما حتى يصبحان كأنهما وجهان لعملة واحدة، وقد يبتعدان حتى يصبحا متعاكسين، ذلك أن لكل دولة أسس ومعايير وحتى خصوصيات في انتقاء أحد الشكلين أساساً للنظام الإداري المحلي داخل أقاليمها، فيصبح النمط الثاني (غير المختار) نمطاً معاكساً للنمط المختار.

إن أهم ما يميز المفهومين عن بعضهما هو مصدر الإختصاص ومدى الاستقلال، ذلك أنه "كلما كان النظام المحلي قائماً على نقل السلطة الإدارية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، مع منحها درجة كبيرة من الاستقلال، كلما كان النظام المحلي أقرب إلى كونه حكماً محلياً، أما إذا كان عكس ذلك، فإنه يكون أقرب إلى كونه إدارة محلية، لذلك يعتبر الحكم المحلي أوسع نطاقاً من

1- كمال إبراهيم علونة، مرجع سبق ذكره.

2- قرواط يونس، "أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي: الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في تحقيق التنمية المستدامة"، موقع منصة المنهل الإلكترونية، متوفر على الرابط التالي:

<https://platform.almanhal.com/Files/2/111951>

3- قرواط يونس، مرجع سبق ذكره

الإدارة المحلية، ويتأثر أخذ الدولة بهذا الشكل أو بذاك من اللامركزية الإقليمية، بمجموعة من المتغيرات التي تختلف من دولة إلى أخرى<sup>(1)</sup>.

أما عن المفهوم الأقرب إلى حقل الدراسات السياسية والاجتماعية فهو الحكم المحلي، ذلك أنه "الأنسب لاستخدامه للتدليل على المحليات الجماعية التنظيم والأهداف والسياسات، أكثر من مصطلح الإدارة المحلية، الذي يعبر عن شؤون إدارية أو جهاز إداري وظيفي، فهو إذا أقرب للعلوم الاقتصادية التجارية"<sup>(2)</sup>.

---

1- سعدي الشيخ، مرجع سبق ذكره.

2- كمال إبراهيم علونة، مرجع سبق ذكره.

## المحور الثاني:

# مبررات قيام نظام الإدارة المحلية

أولاً / المبررات والدوافع السياسية

ثانياً / المبررات والدوافع الاجتماعية

ثالثاً / المبررات والدوافع الإدارية

## أولاً / مفهوم ومبررات قيام التنظيم الإداري المحلي ودراسة ماهية البعد الإقليمي:

### 1. تعريف التنظيم الإداري المحلي:

التنظيم الإداري المحلي هو المفهوم الجامع لكلا المفهومين الذين تقدمت دراستهما لغويا وإصطلاحيا (الحكم المحلي والإدارة المحلية)، حيث أنه يعبر إجمالاً عن الشكل التنظيمي الذي تعتمد عليه الدولة لإدارة الوحدات السياسية داخلها، سواءً أكانت ولايات أو أقاليم أو مقاطعات.

### 2. دواعي الأخذ بالتنظيم الإداري المحلي:

لقد توافرت مجموعة من الأسباب، حذت ببعض الدول لتبني مبدأ الإدارة المحلية وبلورتها، ومن هذه الأسباب ما يلي:

#### أولاً / الأسباب السياسية:

- تعتبر الإدارة المحلية تجسيدا للديمقراطية والمشاركة الشعبية، وهذا المصطلح أخذ أبعاده الواسعة وتبلور على الساحة الدولية خاصة في الآونة الأخيرة.
- يسهم نظام الإدارة المحلية في تقوية البناء السياسي للدولة، بتوزيع القوى المنتجة بدل تركيزها في العاصمة، والعمل على ترابط الدعائم التي يقوم عليها هذا البناء لامتصاص الأزمات الداخلية، ومواجهة الأخطار الخارجية التي تتعرض لها الدولة.

#### ثانياً / أسباب اقتصادية:

- تعمل الإدارة المحلية على تقليل النفقات وعدم هدر الوقت.
- الإدارة المحلية وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، وبالتالي تنمية الدخل القومي.
- تأسيس المشروعات الاقتصادية الملائمة للمجتمعات المحلية.
- الإدارة المحلية تساعد على تحرير المناطق النائية والمتخلفة، وتنميتها.

#### ثالثاً / أسباب اجتماعية:

- يسهل نظام الإدارة المحلية مبدأ المشاركة الاجتماعية بين الأفراد.

- يعمل على تحقق الولاء القومي ويسهم في التخلص من عادات الولاء للعشيرة وغيرها.
- يعمل نظام الإدارة المحلية على دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي.

#### رابعاً / أسباب إدارية:

- اتساع نطاق وظائف الدولة وازدياد مجالات تدخلها في شؤون المجتمع والحياة.
- تبسيط الإجراءات الإدارية، وتخليصها من الرتابة ( La routine ) والبيروقراطية والإجراءات المعقدة.
- الحرية والاستقلال في إدارة الشؤون المحلية وبالتالي مرونة أكثر في تنفيذ مهامها.
- الإصلاح الإداري يقتضي بأن تكون هذه الأجهزة قريبة من مصدر الحاجات العامة التي تقوم بإشباعها، وأن تكون متصلة قدر الإمكان، اتصالاً مباشراً ودائماً بهذه الحاجات<sup>(1)</sup>.

#### 3. أهداف التنظيم الإداري المحلي:

يرمي التنظيم الإداري المحلي في أي دولة، إلى تحقيق مجموعة من الأهداف خدمة للصالح العام والمواطن، ومن الأهداف المتوخاة، ما يلي:

- تهدف الإدارة المحلية في تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية، والارتقاء بالدولة وتقوية بناها الاقتصادية والسياسية.
- يعمل نظام الإدارة المحلية على تطوير التنظيمات الإدارية، وخاصةً في الوقت الحاضر الذي تعقدت فيه الوظيفة الإدارية، وتنوعت فيه المرافق العامة تحت تأثير السياسات التي تتبعها الدول المعاصرة.
- يهدف التنظيم الإداري المحلي لأن يكون حلقة الوصل بين السلطة المركزية والهيئات المحلية الممثلة للشعب.
- يرمي نظام الإدارة المحلية إلى منح الوحدات المحلية الاستقلال في إدارة المشروعات والمرافق المحلية المتصلة اتصالاً مباشراً بالحاجات العامة. حيث يسهم استقلال

1- ذياب حزوري و حانا موريس حردو، مرجع سبق ذكره.

الوحدات المحلية هذا، في تبسيط الإجراءات وتجنب التعقيد والأنظمة الروتينية، والبطء في صدور القرارات المتعلقة بالمصالح والشؤون المحلية.

- يحقق نظام الإدارة المحلية شيئاً من العدالة ويقدم باعاً في توزيع النفقات العامة، بما يسهم بشكل كبير في ضمان حصول الجميع في الدولة الواحدة على حقه ونصيبه من الناتج العام، ومنه فإننا نضمن لاحقاً بأن لا تطغى مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الأقاليم كما هو الحال لو أخذ بنظام المركزية الإدارية<sup>(1)</sup>.

### البعد الإقليمي في الإدارة المحلية: الأسس الجيو-سياسية:

ليس للتنظيم الإداري المحلي ومسائل الإدارة والحكم أبعاداً داخلية ومحلية فحسب، بل أن لها أيضاً أبعاداً إقليمية، تتعلق بإدارة الوحدات التابعة للإدارة المركزية ذات الامتداد الفوق-محلي والتحت-دولي، وهي الامتداد الإقليمي، حيث يُعنى بطريقة ونمط وشكل الحكم والإدارة المركزية للأقاليم التابعة لفضاءات تلك الدولة، والتي تنعت في العادة بالدولة الاتحادية، لأنها تجمع مركزياً مجموعة من الأقاليم التي تبنت منها فيدرالياً، وتنازلت طواعية عن امتدادها الدولي وسيادتها الخارجية، لصالح الشكل الاتحادي الجديد.

#### 1. الإقليم والإقليمية: دراسة في المفاهيم والدلائل:

أخذت الكثير من الدراسات الأكاديمية والسياسية الحديثة تتناول مسائل الإقليمية والأقلمة والإقليم بكثير من التحليل والعمق، ذلك أن كثيراً من دول العالم أخذت في التفكك والتقسيم، بعد أن كانت مفاهيم التوحد والاتحاد والانضمام طاغية على المشهد الجيو-سياسي الذي كان يخيم على العالم منذ عدة قرون.

لقد كانت كثير من هذه الدول تتجه إلى التوحد وبناء اتحادات وتكتلات واندماجات فيما بينها، جعلت بعض المفكرين ينتجون فكراً سياسياً خاصاً بالظاهرة، عُرف بـ "فكر التكامل والاندماج"،

1- المصدر نفسه.



وأضحى واحد من مساقات العلوم السياسية التي تدرس أكاديميا، فقد كانت النزعة إلى التكتل والتوحد، نزعة طاغية وعامة فيما مضى.

إن تغير الظروف الدولية في العالم خلال الحرب الباردة وبعد سقوط جدار برلين ( 1989)، قد اتجهت بالعالم إلى سلوك طريق مختلف عن طريق الوحدة والتكتل، يطبعه تجدد المطالب هنا وهناك بالانفصال والاستقلال، حتى أصبح هذا النهج مميزا من مميزات عالم ما بعد الحرب الباردة، حيث بدأت مصطلحات الإقليمية والأقلمة في الظهور وولوج مختلف العلوم كالعلوم السياسية والعلوم الإدارية، وأصبحت مفاهيم المقاطعة والإقليم معبرة عن مساحات جغرافية وحكم وإدارة وشعب وإثنية، تماما كما كان الشأن في الماضي، عندما كانت الوحدة الأساسية المعبرة عن الحيز الجغرافي والحكم والإدارة والشعب والإثنية هي الدولة ( L'Etat )، التي تم التأسيس لمفهومها منذ "مؤتمر وستفاليا" (1648)، ثم نمت وتطورت أشكالها ومفاهيمها فيما بعد.

شهدت دولة السودان سنة 2011 تحولا في بنيتها التي كانت عليها منذ ما قبل استقلالها الذي نالته سنة 1956، وذلك بعد أن جاءت نتيجة الاستفتاء على تقرير مصير إقليم الجنوب الخاضع للحكم الذاتي، مؤيدة لمطلب الجنوبيين بأن يكون لهم كيان سياسي خاص ومستقل عن سلطة الشمال وتأسيس دولة جديدة، فقد كانوا قد وقعوا بمعية حكومة السودان على الدستور الانتقالي واتفاقية السلام الشامل سنة 2005، ووضعوا حد للحرب الأهلية بمنح الإقليم حكما ذاتيا . دون تجاهل الوضع في اليمن الذي يحاول كثير من فعالياته السياسية العودة إلى وضع "ما قبل الوحدة" المنعقدة سنة 1990، حيث يسعى بعض من يعرفون بـ "الحراك الجنوبي"، لإحياء مطالباتهم من حين لآخر من أجل للانفصال مجددا وإعادة بعث اليمن الجنوبي المستقل رسميا منذ 1967 والمتحد منذ 1990 مع اليمن الشمالي، حيث أعادا بوحدتهما توحيد اليمن من جديد في شكل الجمهورية اليمنية.

وقبل ذلك قُسمت دولة يوغسلافيا الأوروبية على أسس إثنية وعرقية، إلى مجموعة من الدول، أصبحت كل واحدة منها كيانا مستقلا برقعة جغرافية وعاصمة وشعب وسيادة وعلاقات وسياسة خارجية، وكثير من دول العالم قسمت إلى كيانات مستقلة بعد أن كانت في الماضي أقاليم متحدة تحت لواء سيادة واحدة وسياسة موحدة.

- مفهوم الإقليم (Territoire): حسب تعريف موسوعة السياسة، فإن الإقليم "يؤلف العنصر الثاني الذي لا بد منه لوجود الدولة، فالإقليم يهيئ وسطها ويحيط بكيانها في الوجهة الاجتماعية، ويحد سلطانها على ما فيه من البشر والأشياء من الوجهة القانونية"<sup>(1)</sup>، والإقليم "يتضمن سطح أرض الدولة ومساحتها من الأعماق وما فوقها من الطبقات الجوية"<sup>(2)</sup>.  
إن تعريف الموسوعة السياسية يركز على مفهوم الإقليم انطلاقاً من اعتباره مكوناً أساسياً لبناء الدولة، وواحداً من عناصر تعريفها، وهو مفهوم جغرافي أكثر منه مفهوم سياسي.

فهو "وحدة طبيعية جغرافية حيزية وإقليمية متماسكة، مُنحت هوية تاريخية معينة، تطويرية وقابلة لتغيرات (ثقافية وإثنية ولغوية واجتماعية واقتصادية)، ومزودة بالأهليات الضرورية لتلبية حكم ذاتي داخلي (ذو طابع معياري وإداري وسياسي وتشريعي وتنظيمي)، وإدارة ذاتية (بشأن الاقتصاد والبيئة)، واستغلال الأراضي، والتربية والثقافة وجبايات الضرائب والقضاء والشرطة والصحة والتصرف في موارده الخاصة"<sup>(3)</sup>، وعليه، فإنه واحد من وحدات يتشكل منها البناء الأكبر وهو الدولة أو المملكة، وهو حيز أو قطعة من الأرض تمارس الدولة عليها سيادتها وتنظم عليها إدارتها، وتهتم بمشاكل ومشاكل واهتمامات المواطنين القاطنين عليها.

إن تجزئة الدولة لنفسها على أساس مجموعة من الأقاليم، إنما هو لتحقيق مجموعة من الغايات أبرزها:

- سهولة الإدارة والتنظيم المركزي واللامركزي بإقامة سلطات محلية في كل الأقاليم تمثل الإدارة المركزية.
- مراقبة مدى تقدم المسيرة التنموية داخل كل إقليم، وجعل بعد المقارنة أساسياً لتقييم جهودها داخل الإقليم العام.

1- عبد الوهاب الكيالي، "الإقليم"، في: موسوعة السياسة، مرجع سبق ذكره، ص 246.

2- المصدر نفسه.

3- جوزيف ياكوب، ما بعد الأقليات (بديل عن تكاثر الدول)، ترجمة: حسين عمر، ط1. الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، 2004، ص 246.

▪ ضمان التوزيع العادل للمشاريع والخدمات العامة لكي يستفيد مواطنو الدولة منها على قدم المساواة

والإقليم مصطلح لا يستعمل منفرداً، فهو لا يشير إلى كيان مستقل أصلاً، ولا يعبر عن وحدة منفردة غير تابعة لوحدة أخرى أعلى منها، فلا يمكن اعتبار الإقليم كتلة واحدة، إنما كتلة من كتلة، أو عبارة عن وحدة تابعة لوحدة أخرى بالضرورة أكبر منها.

فالإقليم إذاً، مصطلح يدل على رقعة جغرافية غير مستقلة ومحتواة في نسق أكبر منها والذي هو في العادة الدولة، ويعني "تجمع بشري مرتبط بإقليم محدد، يسوده نظام اجتماعي وسياسي وقانوني، موجه لمصلحته المشتركة، وتسهر على المحافظة على هذا التجمع، سلطة مزودة بقدرات تمكنها من فرض النظام ومعاقبة من يهدده بالقوة"<sup>(1)</sup>.

الإقليم منطقة تابعة لبلد ما أو خاضعة لنفوذه، أو لوحدة سياسية مستقلة أخرى، والملاحظ أن "الإقليم في البلدان ذات الحكومات الفيدرالية الاتحادية كاستراليا وكندا والهند والولايات المتحدة الأمريكية يتمتع عامة بقوة أقل من الولاية أو المحافظة"<sup>(2)</sup>.

إن الإقليم على هذا النحو، عنصر من عناصر تشكيل الدولة، بجانب عناصر: التجمع البشري والسلطة الموجهة للمجتمع، والنظام الاجتماعي والاقتصادي والقانوني الذي يتمسك المجتمع بتحقيقه.

- مفهوم الإقليمية (Régionalisation): مفهوم الإقليمية رغم أنه بشتراك في جذر "الإقليم"

إلا أنه يشير إلى "الحريات السياسية التي تعهد إلى إثارة الشعور بالشخصية الإقليمية المحلية، والمطالبة على هذا الأساس بالحكم الذاتي أو الانفصال على الكيان الأكبر"<sup>(3)</sup>.

والإقليمية تعبر عن نوع من أصوات المجتمع التي تدعو إلى إعادة الاعتبار لأقاليمها، وتطالب من سكان تلك الأقاليم أن يكون لهم موقف معين إزاء طريقة ونمط الحكم الذي ينظمهم، سواء كان مركزياً أو لامركزية أو حكماً ذاتياً.

1- سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ط2. القاهرة: مركز دار النهضة، 2007، ص 11.

2- "الإقليم"، في: الموسوعة العربية العالمية، [قرص مصغوط]، الرياض: شركة أعمال الموسوعة للإنتاج الثقافي، 2004.

3- عبد الوهاب الكيالي، "الإقليمية"، في: موسوعة السياسة، مرجع سبق ذكره، ص 246.

وبالتالي فإن هذا المفهوم يقدم على أساس كونه تعبير عن ما يصبو سكان الإقليم إلى تحقيقه، ليسمح لهم ببلوغ درجات معينة من رشادة الحكم أو طلب فك الارتباط والاستقلال والانفصال عن دوائر الحكم المركزية.

## 2. إدارة الأقاليم والاستشراف الإستراتيجي:

لا شك أن ميلاد مفاهيم الإقليم والإقليمية، منذ أن بدأ العالم يتجه إلى التفكك وسلوك منطق الانفصال والاستقلال، قد ألزم العالم أيضا بالإتجاه نحو إنتاج مجموعة من المفاهيم والعلوم الأكاديمية التي تسير في فلكه، في سبيل فهم منطق إدارة هذه الأقاليم.

### أ. مفهوم إدارة الأقاليم (L'administration des territoires):

إن الدول تختار نظام الحكم الذي يتلاءم وطبيعة النسيج الاجتماعي لمواطنيها ويتمشى مع الشكل العام الذي تتبناه، وذلك ضمن نطاق الرقعة الجغرافية التي تتشكل منها.

الرقعة الجغرافية قد تكون إقليما موحدا أو مجموعة أقاليم، تتمثل عادة في ولايات أو مقاطعات أو نواحي، يكون لزاما على الدولة أن تقوم على إدارتها وتنظيم الحكم فيها، أو أن تعهد بذلك لمن يقوم نيابة عنها بهذا الأمر، ذلك أنه لا بد من قيام تنظيم محلي لإدارة شؤون الإقليم ورعاية مصالح ساكنيه، يُعرف هذا النوع من التنظيم بـ "إدارة الأقاليم".

فهي إذا إسقاط نظريات الحكم والإدارة سواء كانت إدارة محلية أو حكما محليا أو حكما ذاتيا، وسواء أكان الإطار مركزيا أو لامركزيا، على أقاليم الدولة، وسواء أكانت متقاربة (موجودة في حيز جغرافي واحد)، أو كانت متباعدة (مثل الأقاليم الفرنسية لما وراء البحار أو الألاسكا التابعة للولايات المتحدة الأمريكية).

فلما كانت الأقاليم جزءاً من الدولة، ولما كانت الدولة فارضة لسيطرتها وبأسطة لسيادتها على كل الأجزاء التي تتشكل منها، فإن هذه الدولة حتماً شاملة أقاليمها أيا كان موقع تواجدها، بنظام إدارتها وشكل تنظيمها.

## ب. مفهوم الاستشراف الاستراتيجي للأقاليم:

الاستشراف هو "علم المستقبليات أو الدراسات المستقبلية، وهو العلم الذي يختص بالمحتمل والممكن والمفضل والمستقبل"<sup>(1)</sup>.

المقصود بالاستشراف الاستراتيجي للأقاليم، هو القيام بدراسات، وتصميم نظريات مستقبلية، والأهم، العمل على إعداد استراتيجيات وتصور سيناريوهات مستقبلية حول طريقة أداء الإدارة داخل الأقاليم حسب الإمكانيات المتاحة، وكذلك عمل سيناريوهات بديلة، يمكن اللجوء إليها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وهذا كله بالاشتراك مع المسؤولين المحليين والكفاءات العلمية في ميادين الإدارة والحكم والتسيير.

في فرنسا "بدأ الموقف الاستشرافي على مستقبل الإقليم في الواقع سنة 1962، عندما أنشأ (Pierre MASSE) الذي كان آنذاك محافظا للتخطيط، مجموعة كلفت بدراسة ما ستكون عليه فرنسا في ذلك التاريخ، إلى غاية 1985"<sup>(2)</sup>.

فالاستشراف الاستراتيجي "يشكل أداة متميزة للمساعدة على فهم ديناميكية الأقاليم، ضمن سياق يتصف أساسا باللامركزية والاستقلالية في اتخاذ القرار وضرورة التعاون، وفي مقام ثان يسمح بغرس ثقافة الاستباق والنقاش الجماعي على الرهانات القادمة، والخيارات المترتبة عنها في الحاضر، باعتبارها تشكل مرحلة لا بد منها لاستباق التغيرات الهيكلية والتحولت العميقة التي تعرفها الأقاليم"<sup>(3)</sup>.

1- جيفري نوبنهايم، وجراهام إيفانز، قاموس بنغوين للعلاقات الدولية، أبو ظبي: مركز الخليج للأبحاث، 2004، ص 184.

2- ميشال قوديه وآخرون، الاستشراف الاستراتيجي للمؤسسات والأقاليم، ترجمة: فلالة محمد سليم والهامي قيس، باريس: الكونسارفاتوار الوطني للفنون والحرف، مخبر الابتكار والاستشراف الاستراتيجي والتنظيم، ص 137.

3- المرجع نفسه، ص 135.

## المحور الثالث:

# أشكال الجماعات المحلية في النظم القانونية المختلفة

أولا / نظام المقاطعات

ثانيا / نظام المحافظات

ثالثا / نظام الجماعات المحلية: (البلدية والولاية)

## أولاً - نظام المقاطعات دراسة في النموذج الفرنسي لإدارة المحلية والإقليمية

يقوم التنظيم الإداري الفرنسي على الهيئات اللامركزية، ممثلة في المجلس البلدي والمجلس العام والمجلس الجهوي، على اعتبار أنهم مجالس تداولية، ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام المباشر من بين مواطني البلدية والمقاطعة والمنطقة، بغية القيام على مصالح المواطنين وتمثيل انشغالاتهم على الصعد الأعلى، تحقيق لأهم مبادئ النظام اللامركزي الذي يقوم على تفويض المركز لبعض صلاحياته ومهامه للمجالس المنتخبة.

كما يقوم إلى جانب هذه المجالس المنتخبة، أجهزة أخرى تمثل السلطات التنفيذية على مستوى الأقاليم، وهي الأجهزة غير الممركزة (Déconcentrés) ممثلة في ممثل الدولة على مستوى المنطقة (Le Préfet) وممثلها على مستوى المقاطعة (Le sous préfet) ورئيس البلدية (Le Maire) الذي يقوم بوظيفة مزدوجة: يمثل المجلس التداولي المنتخب ويمثل الحكومة (السلطة التنفيذية غير الممركزة) على إقليم البلدية.

### الفرع الأول: الجماعات الإقليمية الفرنسية:

تنص المادة رقم 72 من الدستور الفرنسي على أن "الجماعات الإقليمية في الجمهورية هي: البلديات والمقاطعات والمناطق، والجماعات ذات الوضع الخاص والجماعات الواقعة فيما وراء البحار التي تحكمها المادة 74"<sup>(1)</sup>، حيث تمثل مجتمعة هرمية إدارية، تمثل فيها البلدية (Commune) الوحدة الأصغر، ثم المقاطعة (Département)، فالمنطقة (Région). وأضاف الدستور إلى الجماعات الإقليمية (Collectivités Territoriales) كل من الجماعات ذات الوضع الخاص (Collectivités Sui Generis) وهي: كاليدونيا الجديدة والأراضي الفرنسية في القارة المتجمدة الجنوبية (T.A.A.F)، والجماعات الواقعة فيما وراء البحر، وهي مقاطعات ومناطق ما وراء البحار

<sup>1</sup> - République française, La Constitution Française du 04 octobre 1958, JORF, daté : le 05 octobre 1958, P 9151, Article 72 Alinéa 01.

(DROM) وجماعات ما وراء البحار (COM)، التي كانت أقاليم ما وراء البحار (TOM) في النظام القديم<sup>(1)</sup>.

### 1. البلدية الفرنسية والمجلس البلدي:

الجماعة الإقليمية هي البلدية (La Commune) والمجلس التداولي الذي يمثل اللامركزية هو المجلس البلدي (Le Conseil Municipal).

البلدية الفرنسية هي "أصغر وحدة إدارية في فرنسا، أنشئت بموجب قانون صادر بتاريخ 14 ديسمبر 1789. بعض البلديات الفرنسية تتمتع بوضع خاص، هي بلديات (باريس، ليون ومرسيليا) منذ قانون (PML) الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1982"<sup>(2)</sup>.

قوانين ومبادئ انتخابات المجالس البلدية في فرنسا تم إقرارها منذ 1831، غير أن قانون البلدية وانتخاب رئيسها من طرف المجلس البلدي، وكذا انتخاب المجلس البلدي عن طريق الانتخاب العام المباشر، لم يكرس بصفة دائمة ونهائية إلا بصور قانون 05 أبريل 1884<sup>(3)</sup>.

- **المجلس البلدي (Le conseil Municipal):** مجالس البلدية تعين بصفة مستمرة بهيئاتها، وهو هيئة تداولية منتخبة بالانتخاب العام المباشر، ومسئولة عن المداولات في شؤون البلدية. تتألف السلطة التنفيذية من رئيس البلدية والنواب.

<sup>1</sup>- الاختصارات: (T.A.A.F) : Terres Australes et Antarctiques Françaises.

(DROM) : Départements et Régions d'Outre-Mer.

(COM) : Collectivités d'Outre-Mer.

(TOM) : Territoires d'Outre-Mer.

<sup>2</sup> - République française, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration, Direction Générale des Collectivités Locales, « Historique de la décentralisation de 1789 à aujourd'hui », Paris : octobre 2008, P 139.

<sup>3</sup> - Ibid, P 140



رئيس البلدية المنتخب من طرف أعضاء المجلس في الجلسة الأولى، هو المسئول على إدارة المدينة، ولو فوض بعض صلاحياته لواحد أو أكثر من نوابه ، والمجلس يناقش في مداولاته شؤون البلدية. وهو يتألف من رئيس البلدية، وواحد أو أكثر من النواب، وأعضاء المجلس.

عدد أعضاء المجالس البلدية يحدده القانون، وذلك على أساس عدد سكان البلدية<sup>(1)</sup>. يتراوح بين 09 مقاعد للبلديات التي تضم أقل من 100 نسمة، و 69 مقعدا للبلديات التي تزيد على 300.000 نسمة.

يدير المجلس البلدي بمداولاته مختلف قضايا البلدية وشؤونها، وهي سلطة تشمل العديد من المجالات:

- يملك السلطة العامة للقانون لتنظيم شؤون البلدية.
- يعطي رأيه كلما طلبت منه القوانين واللوائح ذلك، أو عندما يطلب منه ذلك ممثل الدولة في المقاطعة.
- يقرر إنشاء وتنفيذ فصول في المدارس الابتدائية ودور الحضانة والمدارس العامة، بعد استشارة المقاطعة.
- يوقف الحساب الإداري لرئيس البلدية.
- يعين سنويا قائمة أعضاء اللجنة البلدية للضرائب المباشرة<sup>(2)</sup>.
- أ- **انتخاب المجالس البلدية:** ينتخب المجلس لمدة 6 سنوات:
- باقتراع أحزاب الأغلبية: تتم الانتخابات في جولتين في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 3500 نسمة<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup>- République française, Code Général des Collectivités Territoriales, Article L 2121-2.

<sup>2</sup>- Ibid, Articles : L 2121-29, et L 2121-34.

<sup>3</sup>- République française, Code Electoral, Articles L 252 à L 259.

- باقتراع القائمة المختلطة (النسبي والأغلبية على حد سواء): تتم الانتخابات في جولتين في البلديات التي يزيد سكانها عن 3500<sup>(1)</sup>.

في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 3500 نسمة، أعضاء المجالس البلدية ينتخبون بالأغلبية المطلقة في اقتراع من جولتين<sup>(2)</sup>.

في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 3500 نسمة، يتم انتخاب أعضاء المجالس البلدية بقائمة الحزب في جولتين، مع تقديم القوائم التي تحتوي على أكبر عدد من المرشحين من المقاعد المطلوب شغلها، من دون إضافة أو حذف أسماء أو تغيير ترتيب الترشيح، حسب ما نص عليه قانون 31 جانفي 2007<sup>(3)</sup>، وذلك لتعزيز فرص متساوية للرجال والنساء في العهدة والوظائف الانتخابية.

بنهاية الجولة الأولى، القائمة التي تحصل على أغلبية مطلقة من الأصوات المعبر عنها، تحصل على نصف عدد المقاعد. وتوزع المقاعد الباقية على القوائم الأخرى على أساس "التمثيل النسبي"، وفق قاعدة "أعلى متوسط". والقوائم التي حصلت على أقل من 05% من الأصوات المعبر عنها لا تحصل على أي مقعد<sup>(4)</sup>.

إذا لم تتحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، يتم التحاكم إلى دور ثان، وعندئذ فقط يمكن تقديم القوائم الفائزة بـ 10% على الأقل من مجموع الأصوات المعبر عنها في الجولة الأولى.

<sup>1</sup> - Ibid, Articles L 260-6 à 272-6

<sup>2</sup> - Idem

<sup>3</sup> - République française, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration, Direction Générale des Collectivités Locales, « Historique de la décentralisation de 1789 à aujourd'hui », Op. cit, P 155.

<sup>4</sup> - République française, Code Général des Collectivités Territoriales, Article L 2121-2

**ب- انتخاب رئيس البلدية ونائبه:**

أول اجتماع للمجلس البلدي ينعقد وجوبا وعلى أقصى تقدير بين يومي الجمعة والأحد المواليين ليوم الاقتراع<sup>(1)</sup>. والغرض الرئيس لأول اجتماع هو انتخاب رئيس البلدية ونوابه.

ينتخب رئيس البلدية ونوابه عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة. إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة بعد الدور الأول والثاني، يتم الاحتكام إلى دور ثالث، يجري فيها الاقتراع بالأغلبية النسبية. في حال تعادل الأصوات، يعلن المرشح الأكبر سنا رئيسا<sup>(2)</sup>.

**شروط تولي منصب رئيس البلدية أو نائب الرئيس:**

- يجب على المرشح لمنصب العمدة أن يبلغ 18 سنة كاملة أو أكثر.

- الجنسية الفرنسية شرط لشغل منصب العمدة أو نائبه<sup>(3)</sup>.

**مدة ولاية رئيس البلدية أو نائبه وعدد نواب الرئيس:**

مدة ولاية الرئيس هي نفسها مدة عهدة المجلس البلدي. عدد نواب الرئيس يقره المجلس، ويجب ألا يزيد عن 30% من العدد القانوني لأعضاء المجلس<sup>(4)</sup>.

**استدعاء المجلس البلدي:**

استدعاء المجلس للانعقاد يكون كتابيا، وتجب الإشارة إلى أنه اجتماع انتخاب رئيس البلدية ونوابه. الاستدعاء يحرر ويرسل من قبل رئيس البلدية المنتهية ولايته، ويدون بسجل المداولات، ويعلق وينشر. الأجل الذي يفصل الإرسال على الاستدعاء هو 03 أيام على الأقل في البلديات ذات التعداد الأقل من 3500 نسمة، و05 أيام على الأقل في البلديات ذات التعداد الذي يفوق 3500 نسمة<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - Ibid, Article L 2121-3

<sup>2</sup> - Ibid, Article L 2122-7

<sup>3</sup> - Ibid, Articles L 2122-4, et L 2122-4-1

<sup>4</sup> - Ibid, Articles L 2122-2, et L 2122-10.

<sup>5</sup> - Ibid, Articles L 2121-2, et L 2121-10.

## قواعد العمل في المجلس البلدي:

يجتمع المجلس وجوبا مرة على الأقل كل ثلاثة أشهر بناء على دعوة من رئيس البلدية. علاوة على ذلك، يجوز لرئيس البلدية الدعوة لعقد الاجتماع كلما دعت الضرورة.

ينعقد المجلس في غضون 30 يوما حسب الاقتضاءات التالية:

- يطلب من ممثل الدولة في المقاطعة (Le département).

- يطلب من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، في البلديات التي يزيد تعداد سكانها عن 3500 نسمة.

- يطلب من أغلبية أعضاء المجلس، في البلديات التي يقل تعداد سكانها عن 3500 نسمة.

الأجل المحدد أعلاه، يمكن خفضه من طرف ممثل الدولة في المحافظة ( Le département)، في حالة الضرورة<sup>(1)</sup>.

يمكن أن يودع القانون الداخلي لدى المحكمة الإدارية<sup>(2)</sup>.

## 2. المقاطعة الفرنسية والمجلس العام:

الجماعة الإقليمية الثانية في هرمية الإدارة الفرنسية هي "المقاطعة" (Le Département)، فقد تم إنشائها بموجب القانون الصادر في 22 ديسمبر 1789، ثم أصبحت جماعة إقليمية بصدور قانون 10 أوت 1871<sup>(3)</sup>.

ينص قانون 1831 على الاقتراع لانتخاب أعضاء المجالس العامة أو المستشارون العامون (Les Conseillers Généraux). السلطة التنفيذية في المقاطعة بيد "المحافظ" (Préfet) بموجب

<sup>1</sup> - Ibid, Articles L 2121-7, et L 2121-27.

<sup>2</sup> - Ibid, Articles L 2121-7, et L 2121-28

<sup>3</sup> - République française, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration, Direction Générale des Collectivités Locales, « Les collectivités locales en chiffres 2011 », P 12

القانون الصادر في 17 فيفري 1800، والمعدل في 02 مارس 1982<sup>(1)</sup>. منذ تاريخ 10 أوت 1871 أصبح أعضاء المجالس العامة ينتخبون بالانتخاب العام المباشر<sup>(2)</sup>.

#### أ. تشكيل المجلس العام (La Composition du Conseil Général):

المقاطعة معترف بها باعتبارها وحدة أو جماعة إقليمية ممارسة، تضطلع بتسوية شؤون إقليم المقاطعة، منذ صدور قانون 10 أوت 1871 الذي أنشأ نظام انتخاب أعضاء المجالس العامة. ومع ذلك، فقد أعطى هذا القانون لممثل الدولة في المقاطعة سلطة تنفيذية.

بالمعنى الدقيق للكلمة، يتألف المجلس العام من مجلس تداولي للمقاطعة باعتباره جماعة إقليمية، ومشكل من أعضاء يمثل كل واحد منهم كانتونا.

منذ عام 1871، يتم انتخاب المستشارون العامون بالاقتراع الفردي بالأغلبية وفي دورين (جولتين)، وذلك في إطار الكانتونات (البلدات). مدة العضوية 06 سنوات. ويجددون بالنصف مرة كل ثلاث سنوات<sup>(3)</sup>.

رئيس المجلس وحده "المكلف بالإدارة". لكنه قد يفوض تحت إشرافه ومسؤوليته ممارسة جزء من مهامه إلى نوابه في اللجنة الدائمة، وفي بعض الظروف يفوض ذلك لبعض أعضاء المجلس<sup>(4)</sup>.

#### ب. قواعد العمل في المجلس (Règles de fonctionnement):

<sup>1</sup> - Idem.

<sup>2</sup> - Idem.

<sup>3</sup> - République française, Code Général des Collectivités Territoriales, Article L 3113-6

<sup>4</sup> - Ibid, Article L 3114-2

يجدد المجلس العام بالنصف كل 03 سنوات، ويجتمع على الأقل مرة كل 03 أشهر، بطلب ودعوة من رئيسه. يحدد من خلال مداولاته سياسات المقاطعة، في إطار جلسات عامة<sup>(1)</sup>. يجوز للمجلس أن يعقد للتداول بناءً على طلب اللجنة الدائمة، أو بطلب من ثلث أعضائه، وذلك وفق جدول أعمال محدد<sup>(2)</sup>.

### ج. رئيس المجلس العام (Le président du Conseil Général):

منذ صدور قانون 02 مارس 1982 فإن المجلس يعيد انتخاب رئيسه كل 03 سنوات أي عند كل عملية تجديد نصفية. جميع المستشارون (أعضاء المجالس) الممارسون، مؤهلون لممارسة مهام الرئيس، ولكن هذه الوظيفة لا يتفق مع بعض المهام الأخرى: (رئيس مجلس إقليمي، رئيس بلدية، عضو اللجنة الأوروبية...).

مدة ولاية الرئيس 03 سنوات قابلة للتجديد.

يرأس الرئيس اللجنة الدائمة المكونة من نواب الرئيس، وربما واحد أو أكثر من أعضاء المجلس. عدد نواب الرئيس يتراوح بين 04 و 15 نائبا. ولا يمكن في كل الحالات أن يتجاوز 30% من تعداد أعضاء المجلس.

اللجنة الدائمة تستمد سلطاتها من المجلس، وتدير الشؤون الموكلة لها من طرفه.

كسلطة تنفيذية، يتولى رئيس المجلس العام إعداد وتنفيذ تداولات المجلس<sup>(3)</sup>.

بموجب المادة (L 3211-2) من القانون العام للجماعات الإقليمية، يجوز للمجلس تفويض بعض صلاحياته للرئيس.

<sup>1</sup> - Ibid, Article L 3121-9

<sup>2</sup> - Ibid, Article L 3121-10

<sup>3</sup> - Ibid, Article L 3221-1.

### 3. المنطقة الفرنسية (La Région):

سنة 1972 أنشئت المناطق (المحافظات) بصفتها "مؤسسات عامة"، بمجلس إقليمي يتألف من نواب وأعضاء مجلس الشيوخ عن المنطقة، إضافة إلى ممثلين عن المقاطعات والبلديات الكبيرة، والتجمعات الحضرية. وفي 02 مارس 1982 أنشأت المناطق بوصفها جماعات إقليمية أو سلطات محلية. بعد ذلك، ونظمت في 16 مارس 1986 أول انتخابات للمجالس الجهوية (Conseils Régionaux) عن طريق الاقتراع العام<sup>(1)</sup>.

#### أ. تشكيل المجلس الإقليمي:

حسب القاعدة فإن عدد أعضاء المجلس الجهوي يساوي ضعف عدد نواب البرلمان المنتخبين عن المنطقة (نواب الجمعية الوطنية الفرنسية ومجلس الشيوخ)، زائداً واحد<sup>(2)</sup>. حيث أقرت هذه القاعدة مع الإصلاح الذي أتى به قانون 19 جانفي 1999.

مثلاً: لمعرفة عدد أعضاء المجلس الجهوي لمنطقة "لورين" (Lorraine)، نجد أن المنتخبين عنها في الجمعية الوطنية (Assemblée Nationale) (23 نائباً)، والمنتخبون عنها في مجلس الشيوخ (Sénat) (13 سيناتوراً). إذا: (23 نائبا + 13 سيناتوراً) =  $2 \times 36 = 72 + 01 = 73$ ، فهو عدد المقاعد في المجلس الجهوي لمنطقة (Lorrain).

#### ب. تكوين المجلس الإقليمي (Composition):

تسير المناطق بواسطة مجلس إقليمي منتخب بالاقتراع العام المباشر لمدة 06 سنوات. يعتبر المجلس الهيئة الاستشارية التداولية للإقليم، ينظم بمداولاته شؤون وقضايا المنطقة.

<sup>1</sup> - République française, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration, Direction Générale des Collectivités Locales, « Les collectivités locales en chiffres 2011 », Op. cit, P 14

<sup>2</sup> - République française, Code Electoral, Article L 337.

ينتخب الرئيس من طرف المجلس الجهوي بالأغلبية المطلقة. وإذا لم يتحقق ذلك بعد دوري الاقتراع، يلجأ على دور ثالث باعتماد الأعضاء النسبية من بين أعضاء المجلس الإقليمي<sup>(1)</sup>.  
على غرار المجالس العامة في المقاطعات، تتبثق اللجنة الدائمة من المجلس الجهوي، وتتألف من رئيس المجلس ونوابه، ضف إليه واحد أو أكثر من أعضاء المجلس.  
اللجنة الدائمة قد تعوض المجلس إذا فوض إليها التداول بشأن بعض المسائل.

### ت. الانتخاب (Election):

يتم انتخاب أعضاء المجالس الإقليمية لمدة 06 سنوات، باقتراع القائمة في جولتين، مع اعتماد التمثيل النسبي، حيث تستفيد القائمة التي تحصل على الأغلبية المطلقة في الجولة الأولى، أو تنصدر الجولة الثانية إذا لم تحصل على الأغلبية المطلقة.

منذ صدور قانون 11 أبريل 2003، أصبحت القوائم تقدم على المستوى الجهوي، ولكن المرشحين موزعون بين دوائر المنطقة، وذلك بهدف تقريب المرشح من المواطن.  
عدد المقاعد المخصصة لكل منطقة يتناسب مع عدد سكانها، مع فرض آلية التناوب الدقيق للمرشحين من كلا الجنسين في القوائم، تعزيزاً لمبدأي العدل والتكافؤ.  
تفوز في الدور الأول القائمة التي تحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها، أو ربع (1/4) عدد مقاعد المجلس أو أكثر من ذلك.  
يتم توزيع بقية المقاعد على أساس التمثيل النسبي، على القوائم التي تحصل نسبة لا تقل عن 05% من الأصوات.

يلجأ إلى الجولة الثانية في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة.

<sup>1</sup> - République française, Code Général des Collectivités Territoriales, Article L 4133-1



في هذا الحالة، لا يتقدم إلى الدور الثاني إلا الحاصلون على 10% أو أكثر من الأصوات في الدور الأول.

القائمة التي تحصل على أكبر عدد من الأصوات، تنال ربع (1/4) المقاعد. في حالة المساواة، تفوز قائمة المرشحين ممن متوسط أعمارهم أعلى.

المقاعد المتبقية توزع بالتناسب على القوائم الحاصلة على ما لا يقل عن 05% من الأصوات.

المستشارون الجهويون (أعضاء المجلس الجهوي) ينتخبون الرئيس ونواب الرئيس لتشكيل اللجنة الدائمة المكونة من رئيس المجلس و 04 إلى 15 نائب رئيس. (شريطة أن لا يتجاوز عدد هؤلاء حاجز الـ30% من عدد المقاعد الإجمالي). وقد يضم أيضا واحدا أو أكثر من الأعضاء<sup>(1)</sup>.

بالمقابل، وبالنسبة للاجتماعات اللاحقة يشترط وجود أغلبية مطلقة من الأعضاء في الجلسة، لكي يتمكن المجلس من التداول<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - Ibid, Articles de L 4133-1 à L 4133-14

<sup>2</sup> - - Ibid, Article L 4132-13

جدول رقم (01): توزيع الصلاحيات / المهام بين الدولة والجماعات الإقليمية<sup>(1)</sup>

الدولة Etat	المنطقة Région	المقاطعة Département	البلدية Commune	
برمجة وتسطير وصيانة وتمويل الطرق الوطنية	الطرق الوطنية - بعض الطرق المقاطعات (التمويل)	- طرق المقاطعات وبعض الطرق الوطنية - المساهمة في تمويل الطرق البلدية	- الطرق البلدية - الطرق الحضرية الريفية	الطرق
البرمجة والتخطيط في مجال النقل البري، بالسكك الحديدية، النقل الجوي، البحري	النقل بين المناطق قنوات ومرافئ الأنهار	النقل المدرسي خارج محيط النقل الحضري - نقل المسافرين في محيط المقاطعة	النقل المدرسي في محيط النقل الحضري (الشبكة الحضرية)	النقل
مهام عامة في البرمجة والتخطيط وإعداد مخططات الخدمات الجماعية.	- المساعدة المباشرة وغير المباشرة للمؤسسات والمناطق التضررة. - إعداد مخطط المنطقة	- المساهمة في البنى التحتية في مجال السياحة - مساعدة البلديات في مجالات: البناء، التهيئة، التجهيز، قنوات المياه والصرف الصحي	- المساهمة في الأراضي والبناءات الصناعية والتجارية - عقود التنمية والتهيئة بين البلديات (Inter- communautés)	الاقتصاد، وتهيئة الإقليم والتنمية المحلية
مهام خاصة تنظيمية والمساعدة المادية في مجالات توفير المياه وحمايتها ونوعيتها	التخطيط والمساعدة المالية في الأنشطة المرتبطة بتوفير المياه ونوعيتها.	- إعداد المناطق الطبيعية وبناء السدود - المساعدة والتمويل في مجال الطبيعة، النفايات ومكافحة التلوث	شبكات المياه والصرف الصحي وتجميع ومعالجة النفايات المنزلية	المحيط وإطار الحياة

<sup>1</sup> - Jacques, DE COURSON. Les élus locaux, 2e tirage. Paris : Edition Organisation, 2001, 177-178.

## الفرع الثاني: الأجهزة التنفيذية غير الممركزة:

الأجهزة التنفيذية غير الممركزة هي الجهة المعينة من طرف السلطة التنفيذية أو المختارة من طرفها، لتمثيلها في الأقاليم التي تتواجد بها هذه الجهات<sup>(1)</sup>.

ويتعلق الأمر بكل من: رئيس البلدية أو العمدة (Le Maire)، الذي يتمتع بوظيفة مزدوجة ، والمحافظ (Le Préfet) الذي يعين للاضطلاع بمهامه في إقليم المحافظة أو المنطقة، ممثلاً للسلطة التنفيذية.

### 1. رئيس البلدية (Le Maire):

العمدة يباشر مهامه بصفته ممثلاً للدولة، ومنفذاً محلياً.

أ. رئيس البلدية وكيلاً للدولة: يضطلع تحت سلطة المحافظ، بمجموعة من الوظائف الإدارية، مثل نشر القوانين واللوائح، تنظيم الانتخابات، كما يعمل في إطار وظائف ضابط الحالة المدنية، وضابط الشرطة القضائية.

رئيس البلدية يملك سلطة اتخاذ وتنفيذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام والأمن والطمأنينة والسلامة العامة في إقليم البلدية ، وهو المسؤول، تحت رقابة المحافظ على جهاز الشرطة البلدية والشرطة الريفية، وعلى تنفيذ التزامات الدولة ذات الصلة، حيث أن هذا أهم ما يمثله كضابط للشرطة القضائية.

شرطة البلدية مخولة للحفاظ على النظام والسلامة والأمن والسلامة العامة على أراضي البلدية<sup>(2)</sup>.

1- Annie GRUBER, Op. cit, P142.

<sup>2</sup> - République française, Code Général des Collectivités Territoriales, Article L 2212-2.

ب. كمنفذ محلي: رئيس البلدية هو المسؤول على تنفيذ القرارات الصادرة عن الهيئة التداولية (المجلس البلدي)، ويعمل تحت سيطرته ومراقبته وسلطته<sup>(1)</sup>.

ويضطلع خصوصا بالمسائل المتعلقة بما يلي :

سلامة وراحة المارة في الشوارع والأرصفة والساحات العمومية والطرق السريعة. (التنظيف، الإضاءة، هدم أو إصلاح المباني المهتدة بالانهيار، حظر رمي الأشياء التي قد تلحق ضررا بالمشاة، التحرز من الآفات المؤذية والانسكابات والنفائيات وأي إسقاطات قد تضر بسلامة المرور ...).

العقاب عن انتهاكات السلم العام، كالمشاجرات ودعوات تحريك الشارع للاضطرابات والحشود في أماكن التجمع العامة، والضوضاء (بما في ذلك إزعاج الجيران)، وجميع الأفعال التي يحتمل أن تهدد السلم العام.

المحافظة على النظام العام في الأماكن التي يوجد بها تجمعات كبيرة من الناس: (المعارض، الأسواق، المقاهي، الاحتفالات العامة، احتفالات الترفيه، الألعاب ...).

التفتيش ومراقبة المطاعم ونقاط بيع المأكولات السريعة والمشروبات وأماكن عرضها.

وقف ومنع وقوع حوادث أو كوارث من أي نوع: (التلوث، الحرائق، الفيضانات، انهيارات السدود، الانهيارات الأرضية الانهيارات الثلجية، الأوبئة والأمراض الحيوانية المعدية...).

اتخاذ تدابير مؤقتة ضد الأشخاص المصابين باضطرابات عقلية، أو ممن قد يشكلون خطرا على الأخلاق العامة وسلامة الأشخاص، أو الحفاظ على الممتلكات الخاصة والعامة؛

تنظيم الإغلاق السنوي للمخابز بسبب إجازة مدفوعة الأجر بعد التشاور مع المنظمات ذات

الصلة.

- إدارة إيرادات البلدية، مراقبة مرافق البلدية، والمحاسبة البلدية.

<sup>1</sup> - Ibid, Article L 2122-21.

- إعداد وتقديم الميزانية وتوصيف النفقات.
- إدارة الأعمال البلدية.
- تنظيم السوق، ومنح عقود إيجار السلع والمزادات، والعمل البلدي.
- تحرير سندات البيع، تبادل وتقاسم وقبول الهبات والوصايا، والشراء والمعاملات، في حدود ما هو جائز وفق أحكام القانون العام للجماعات الإقليمية (CGCT).
- تمثيل البلدية في العدالة، سواء كجهة طالبة أو مدافعة.
- إجراء استقصاءات التعداد السكاني ، وهو المسئول على السلطات المتعلقة بالأمن واستعمال القوة.

## 2. المحافظ (Préfet):

المحافظ هو عضو جسم السلطة التنفيذية، وهو المسئول والمسير لمصالح الدولة على إقليم المقاطعة والمنطقة، فهو إذا ممثل السلطة غير المركزية في هذا الإقليم<sup>(1)</sup>.

أ. النظام الأساسي: الوضع القانوني للمحافظ تحكمه مواد المرسوم رقم 64-805 المؤرخ 29

جويلية 1964 المؤطر للقواعد التنظيمية التي تنطبق على المحافظين<sup>(2)</sup>.

للمحافظ تاريخيا باعتباره الرابط الرئيسي للسلطة المركزية، مكانة تنظيمية عليا تمنحه إياها السلطة نتيجة اعتمادها الكبير عليه في تسيير شؤون المحافظة أو المنطقة.

محافظ المنطقة لا يتمتع بسلطة الوصاية على محافظ المقاطعة<sup>(1)</sup>، على الرغم من أن المراسيم منذ 2004 تعتبره حاكما إقليميا، يحرك وينسق الأنشطة التي يضطلع بها محافظوا المقاطعات الذين "ينصاعون" (Se conforment) لقراراته<sup>(2)</sup>.

1- Annie GRUBER, Op. cit, P109.

<sup>2</sup> - Idem.

ب. **تعيين المحافظ:** يتم تعيينه في كل مقاطعة. مقرات المحافظات (Les préfectures) تقع في عاصمة المنطقة. ولأجل الاضطلاع الحسن بهذه الوظيفة، يعين لديه "أمينا عاما للشؤون الإقليمية" (SGAR) برئاسة نائب المحافظ.

يعين المحافظ بقرار من رئيس الجمهورية صادر عن مجلس الوزراء، بناء على اقتراح من رئيس الوزراء. يمكن نقله تلقائيا أو إقالته على أساس تقديري.

يحافظ المحافظ على الحياد السياسي المطلق، وتنفيذ سياسة الحكومة دونما التعبير عن آرائه الخاصة:

- يمنع عنه النشاط النقابي، أو التنظيم أو الدعوة أو المشاركة في أي إضراب.
- لا يمكنه أن يكون في الوقت نفسه منتخبا محليا أو برلمانيا.
- يمارس واجب التحفظ أثناء الحملات الانتخابية، ويمتنع عن المشاركة في أي مناسبة أو تظاهرة عامة.
- يكون تحت التصرف دائما، ومتوفر بشكل دائم ومستمر، مما يشكل واحدة من التزاماته المرتبطة بطبيعة وظائفه. ولا يمكن للمحافظ مغادرة دائرته إلا بإذن من الوزارة<sup>(3)</sup>.

## ثانيا - نظام المحافظات

<sup>1</sup> - في فرنسا، تحكم كل منطقة من الـ 27 منطقة بواسطة ممثل للدولة يسمى المحافظ، وتحكم كل مقاطعة من 101 مقاطعة أيضا بواسطة ممثل للدولة يسمى كذلك المحافظ، وعلى اعتبار أن كل منطقة تتكون من عدد من المقاطعات، فإن على رأس كل واحدة منها محافظ، ومحافظ المنطقة هو نفسه محافظ المقاطعة الموصوفة بعاصمة المنطقة، أي أن محافظة عاصمة (Chef-Lieu) المنطقة هو محافظ المنطقة ومحافظ المقاطعة في آن معا.

<sup>2</sup> - Annie GRUBER, Op. cit, P112.

<sup>3</sup> - République française, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration, Direction Générale des Collectivités Locales, « Historique de la décentralisation de 1789 à aujourd'hui », Op. cit, P 170.

## دراسة في النموذجين اللبناني والأردني للإدارة المحلية

### أولاً / الحكم المحلي في المملكة الأردنية الهاشمية:

أسست المملكة يوم 2 مارس 1921 تحت اسم إمارة شرق الأردن، وتم إصدار أول دستور للدولة في 16 إبريل 1928 تحت اسم (القانون الأساسي لشرق الأردن) وكلف الأمير عبد الله السيد/ رشيد طليح بتأليف أول حكومة قبل هذا الدستور في 11 أفريل 1921 وأطلق عليها اسم (مجلس المشاورين).

وبعد الحرب العالمية الأولى، خضعت شرق الأردن للانتداب البريطاني. وفي 25 ماي 1946، تم إعلان استقلالها باسم "المملكة الأردنية الهاشمية" ونودي بالأمير عبد الله ملكاً للمملكة المستقلة. ثم وضع دستور جديد في نوفمبر 1946 وصدر بتاريخ 01 فيفري 1947.

في 01 ديسمبر 48 عقد مؤتمر أريحا (المؤتمر العربي الفلسطيني)، وكان من أهم قراراته المطالبة بالوحدة الأردنية الفلسطينية، وبناءً على هذه القرارات عقد مجلس الأمة الأردني جلسة أصدر فيها قراراً بالموافقة الجماعية لاستكمال عناصر الوحدة بين البلدين ، وحل مجلس النواب الأردني وأجريت انتخابات لأعضاء المجلس النيابي الجديد في الضفتين، وافتتح المجلس بتاريخ 24 أفريل 1950 وتمت الموافقة على مشروع قرار الوحدة الاندماجية بين الضفتين والمطالبة بتعديل الدستور. وبناءً عليه، صدر الدستور الأردني ساري المفعول إلى الآن بتاريخ 01 جانفي 1952 وتمت المصادقة عليه من قبل الملك، وينص على أن الأردن دولة عربية مستقلة، ونظام الحكم فيه نيابي ملكي وراثي، يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات

### 1. نشأة وتطور نظام الحكم المحلي:

أدرك الأردن دور الوحدات المحلية في العمل على توفير الخدمات والمرافق المختلفة وتطوير المجتمعات المحلية منذ الأعوام الأولى لتأسيس إمارة شرق الأردن. ولقد تبلور هذه التوجه، من خلال إصدار أول قانون للبلديات عام 1925، وما تلاه من قانون رقم 9 لسنة 1938 الذي استمر العمل به

حتى عام 1954 حيث حل محله قانون رقم 29 لسنة 1955 والذي لا يزال مطبقاً مع تعديلاته والأنظمة الصادرة بموجبه حتى يومنا هذا. وهذا القانون جاء متمشياً مع المادة ( 121 ) من الدستور الأردني لعام 1952 التي نصت على أن "الشئون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة"، كما صدر تمشياً مع هذا الدستور أيضاً قانون إدارة القرى رقم ( 5 ) لسنة 1954، كما صدرت في ظل الدستور الحالي عدة أنظمة منها نظام التقسيمات الإدارية الذي يقسم المملكة إلى (12) محافظة عام 1994، وكذلك نظام التشكيلات الإدارية المتعلقة بالحكام الإداريين بصفتهم ممثلين للسلطة المركزية في الوحدات المحلية<sup>(1)</sup>.

ومنذ منتصف عام 2001، شرعت الحكومة الأردنية في تنفيذ خطة استراتيجية شاملة لإصلاح الوحدات المحلية، حيث تبنت مفهوم البلدية الكبرى، وترتب على ذلك دمج البلديات المتقاربة جغرافياً كمحاولة لخلق وحدات محلية ذات وعاء ضريبي أكبر، تكون قادرة على تحسين نوعية الخدمات للمواطنين بكفاءة وفاعلية أكبر، وألغيت المجالس القروية تدريجياً، بحيث باتت الإدارة المحلية في الأردن تتكون من مستوى واحد فقط هو البلديات كما سنرى لاحقاً.

## 2. مستويات الحكم المحلي:

يتكون النظام الحكومي في الأردن من ثلاثة مستويات رئيسة هي:

- المركز: (الوزارات والدوائر المركزية).
- الوحدات الإقليمية: (المحافظات والألوية والأقضية).
- الوحدات المحلية: (البلديات، والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة).

يمكن اعتبار المحافظات وفروعها، والمجالس المحلية (البلدية والقروية) شكلاً من أشكال الإدارة اللامركزية التي تعنى بتقديم الخدمات المحلية للمواطنين. ومن هذا المنطلق، سيتعرض الباحثان في

<sup>1</sup> - للمزيد، يرجى مراجعة الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الأردنية:



هذا الجزء لواقع الهيكل التنظيمي للحكم المحلي في الأردن، قبل إعادة هيكلة البنى التنظيمية لها في النصف الثاني من عام 2001، حيث تتكون من الوحدات التالية:

أ. **المحافظات:** هي وحدات محلية وأنها جزء أساسي من نظام الإدارة المحلية، منطلقين في تفسيرهم هذا من استقراء نظام التشكيلات الإدارية رقم ( 37 ) لعام 1995 والذي تم بموجبه جعل واجبات ووظائف وصلاحيات مرتبطة بالخدمات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المحلية ضمن حدود كل محافظة، إضافة إلى طبيعة المشاركة الشعبية التي تتصف بها أعمال المحافظة، والتمثلة في مجلسها الاستشاري الذي يتكون من نواب المحافظة (أعضاء السلطة التشريعية)، ورؤساء بلديات وممثلي القطاع الخاص وغرف التجارة والاتحادات العمالية، لمناقشة أولويات الخدمات ووضع سياسات تنفيذها. ولقد سعت الحكومة الأردنية في عقد التسعينيات لترسيخ مفهوم وممارسة اللامركزية في الأردن، فقد رعت وزارة الداخلية بالتعاون مع وزارة التخطيط مشروع التوجه نحو اللامركزية في الأردن، والذي طلب من خلاله مساعدة من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP عام 1994 لوضع ملامح مستقبل الإدارة اللامركزية في الأردن. ومن اللافت للنظر أنه تم عقد عدة ورش ودراسات في هذا الاتجاه في غياب كامل لوزارة الشؤون البلدية والقروية. ويبدو أن فلسفة الحكومة الأردنية كانت تقضي بمنح صلاحيات واسعة للمحافظة من منطلق رغبتها في تعزيز وترسيخ النهج اللامركزي في الدولة الأردنية، ولكن تقرير البعثة الدولية لم يُخف في طياته أن منح صلاحيات أوسع للمحافظين لا يخدم التوجه اللامركزي للدولة، باعتبار المحافظات جزءاً رئيساً من وزارة الداخلية، أي وحدة عدم تركيز إداري (Deconcentration Unit) تآتمر وتنتهي بأوامر الإدارة المركزية المتمثلة بوزير الداخلية هذا الأمر الذي ينفي عن المحافظة صفة الإدارة المحلية، إضافة إلى أنها لا تمتلك موازنة مستقلة، بمعنى أنه لا يتوافر لها الذمة المالية المستقلة، وللمحافظ صلاحيات واسعة للإشراف على فروع الوزارات ضمن محافظته، إضافة إلى صلاحيات رقابية على المجالس المحلية بصفته ممثلاً للحكومة المركزية ضمن حدود محافظته.

ب. **البلديات:** عند تكوين بلدية جديدة، تدار من قبل لجنة يعينها الوزير لهذا الغرض لمدة سنتين، ثم تجري الانتخابات بعد ذلك، لاختيار رئيس وأعضاء المجلس البلدي، لمدة أربع سنوات.

ويتراوح عدد أعضاء المجلس بين 7 و12 عضواً. ويمارس المجلس البلدي عددًا من الاختصاصات، بموجب المادة (41) من قانون البلديات، ويمكن تصنيف تلك الاختصاصات كما يلي:

أ- اختصاصات عامة، مثل إنشاء الحدائق والساحات والمساح والمقابر والملاهي والمجاري.

ب- اختصاصات تنظيمية، وتشمل تنظيم الأسواق والمدارس والفنادق والمطاعم.

ج- اختصاصات رقابية، وتشمل تزويد المياه والكهرباء والمحافظة على النظافة العامة وأعمال الإغاثة.

ولقد صدرت لاحقاً قوانين عدة قلصت صلاحيات البلديات من (39) اختصاصاً بمقتضى القانون إلى 26 اختصاصاً، حيث سحبت منها اختصاصات مهمة مثل المياه والكهرباء والمحافظة على الآداب وبعض الاختصاصات الرقابية الأخرى، وبقيت اختصاصات يمكن إجمالها فيما يلي:

ترخيص المهن والحرف والصناعات، ويشمل إصدار الرخص، وتحديد أماكن اللوحات الدعائية والإعلانات، ومراقبة المحال المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة العامة، وتنظيم عمل الباعة المتجولين.

الإشراف على مالية البلدية، وإدارة أملاكها وقبول الهبات والتبرعات والوصايا.

#### - شروط عضوية المجالس البلدية:

تشكل المجالس البلدية عن طريق النظام المختلط (التعيين والانتخاب). وللحديث عن شروط الانتخاب، فلا بد من تناول الناخبين والأعضاء. ويشترط أن تتوفر المؤهلات التالية في الناخب:

- أن يكون قد دفع ضريبة أبنية أو أراضٍ داخل المناطق البلدية، أو ضريبة المعارف، أو رسوم رخص المهن والحرف والصناعات، أو رسوم جمع النفايات، أو أية رسوم ضريبية بلدية أخرى لا تقل عن دينار واحد سنوياً إذا كان مكلفاً.
- ألا يكون موظفاً أو مستخدماً في الحكومة أو البلدية ما لم يقدم استقالته خلال عشرة أيام قبل يوم الترشيح.

• أن يحسن القراءة والكتابة<sup>(1)</sup>.

- إيرادات تجبى بواسطة البلديات وتشمل:

➤ الرسوم وبدل الخدمات (رسوم رخص المهن، ورسوم مواقف السيارات، ورسوم رخص الأبنية ورسوم جمع النفايات، ورسوم نفقات تعبيد الطرق، وعوائد تحسين الأراضي).

➤ إيرادات البلدية من أملاكها، مثل إيجارات المحال التجارية والمراكز والأسواق التي تمتلكها إضافة إلى ما تتبعه البلدية من أراضٍ وما تحصل عليه من فوائد ودائعها في البنوك التجارية.

- **حل المجلس البلدي** : منح المشرع مجلس الوزراء - بناءً على توصية وزير البلديات - صلاحية حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة دورته، بشرط بيان الأسباب الموجبة لذلك بما يصب في خانة المصلحة العامة.

لوزير البلديات الحق في تنسيب وتعيين وتعيين إضافيين في كل مجلس، بشرط موافقة مجلسا لوزراء.

تعيين مدير البلدية من صلاحية وزير البلديات.

ضرورة موافقة وزير البلديات على قرارات المجلس البلدي المتعلقة بالمقاولات على مختلف أنواعها.

موافقة وزير البلديات على القروض من بنك التنمية. وإذا احتاج القرض لكفالة حكومية، فيجب أخذ موافقة مجلس الوزراء.

هناك رقابة يمارسها الحاكم الإداري على البلديات، فهو الذي يجيز صرف المبالغ التي تتجاوز (100) دينار وتقل عن (5000) دينار، وهو الذي يحدد الحد الأعلى للأرصدة التي يحق للبلديات

<sup>1</sup> - للمزيد، يرجى مراجعة الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الأردنية:

الاحتفاظ بها. كما أنه لا بد للمجلس البلدي من أخذ موافقة الحاكم الإداري في تعيين أي موظف أو عزله.

لمجلس الوزراء جهاز رقابي يتمثل في ديوان المحاسبة الذي يمارس دور الرقيب على المجالس المحلية، بمقتضى المادة 31 من الدستور وقانون ديوان المحاسبة، حيث أصبح من مهامه القيام بدور الرقابة على المجالس البلدية، بما يضمن التدقيق على حسابات وسجلات ووثائق المجالس ونفقاتها ووارداتها.

**ت. المجالس القروية:** يعرف قانون إدارة القرى رقم ( 5 ) لسنة 1954 المجلس القروي، بأنه "وحدة محلية يصدر قرار إنشائها من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية لتقديم خدمات ذات صفة محلية للمواطنين ضمن الحدود الجغرافية للمجلس القروي"، وتدار من قبل رئيس مجلس يتم تعيينه من قبل المحافظ (الحاكم الإداري)، ويحدد القانون عدد أعضاء المجلس فيما بين 3 و 12 عضوًا يتم اختيارهم من قبل الحاكم الإداري بالطريقة التي يراها مناسبة لتمثيل المجتمع المحلي.

ولقد أسند المشرع لتلك المجالس صلاحيات ذات طبيعة ريفية، مثل الإشراف على المحاصيل الزراعية وتنظيم أوقات جمعها، إضافة إلى خدمات محلية أخرى كإنشاء الطرق والمدارس والمراكز الصحية، وحماية التربة والغابات. وللمجالس المحلية إمكانات محدودة من التمويل، فقد خولها المشرع صلاحية جباية ضريبة المسقفات ورسوم النقل والموايح والفواكه والخضراوات فقط. ويمارس الحاكم الإداري سلطة رقابية شبه كاملة على أعمال المجلس، وقراراته لا يمكن اعتبارها سارية دون مصادقته.

إن تحليلًا محايدًا لوظائف المجالس القروية وحجم وشكل ومضمون الرقابة المركزية المفروضة عليها من قبل الحكام الإداريين، يقود إلى استنتاج أن هذه الوحدات المحلية منقوصة الأهلية، غير متكاملة الأركان والشروط والممارسات التي تحظى بها الإدارات المحلية.

**ث. مجالس الخدمات المشتركة:** استنادًا للنظام رقم ( 17 ) لسنة 1983، يمكن لمجموعة متجاورة من البلديات والمجالس القروية أن تشكل مجلس خدمات مشتركاً، وذلك للقيام ببعض الخدمات الأساسية ذات التكلفة العالية والتي لا يمكن لمجلس محلي بمفرده القيام بها مثل المدارس، ومكبات النفايات... إلخ. ولعل هذا الشكل القانوني يمن الوحدات المحلية هو المثال الوحيد في الأردن للتعاون

الأفقي بين الوحدات المحلية. وينشأ مجلس الخدمات المشتركة بالاتفاق بين المحليات المتجاورة. ويتم توزيع حصص مالية لكل مجلس. ويعين رئيس للمجلس من قبل السلطة المركزية، في حين يتم تمثيل رؤساء المجالس المحلية في عضويته.

المجالس القروية مرت إعادة هيكلتها بمرحلتين:

المرحلة الأولى: في دمج المجالس القروية بالبلديات المتجاورة لها، مما أدى إلى تخفيض عدد المجالس القروية من 354 مجلساً عام 1996 إلى 50 مجلساً عام 2000.

المرحلة الثانية: تمثلت في الإلغاء الكلي وحل تلك المجالس عام 2001، ودمجها بالبلديات المتجاورة.

بالنسبة لمجالس الخدمات المشتركة، فقد تم تقليص عددها من 44 مجلساً عام 2000 إلى 22 مجلساً بعد إعادة الهيكلة. ولقد كانت عملية دمج المجالس القروية بالمجالس البلدية المتجاورة أمراً حتمته ظروف جغرافية وإدارية واجتماعية، حيث إن المجالس القروية لم تكن سوى تجمعات سكانية أشبه ما تكون بضواحي البلدات المتجاورة لها، كما أن قدراتها المالية والإدارية والفنية لم تكن تؤهلها للقيام بالحد الأدنى لواجباتها ووظائفها، لكن السؤال الذي يبقى مطروحاً هو: هل انتفى الطابع الريفي لتلك المجالس لتتقلب في ضوء هذه الهيكلة الجديدة إلى مدن ذات أولويات وأنشطة بعيدة كل البعد عن العمل الزراعي والأنشطة الريفية الأخرى التي تتصف بها التجمعات السكانية لهذه المجالس القروية؟ وهل لذلك انعكاس سلبي على استخدامات الأراضي الزراعية وتآكلها لصالح التطوير الحضري والاستخدامات الصناعية والتجارية الأخرى التي باتت تشكل ظاهرة مقلقة في المحليات الأردنية. أما تقليص عدد مجالس الخدمات المشتركة فهو أمر طبيعي وحتمي، فقد أنشئت هذه المجالس كشكل من أشكال التعاون الأفقي بين المجالس المحلية المتجاورة للقيام بوظائف وأنشطة تعجز المجالس المحلية بمفردها عن القيام بها، أما وقد تمت عملية دمج البلديات وتقلص عددها فهذا ينعكس إيجاباً على زيادة قدرات تلك المجالس الإدارية والفنية والمالية، الأمر الذي يجعل من بقاء مجالس الخدمات المشتركة عبئاً لا طائل من ورائه.

لم تأت عملية دمج البلديات وإعادة هيكلة الوحدات المحلية الأخرى بصورة فورية، بل جاءت ضمن جهود تحضيرية متدرجة، فقد تم إجراء تعديل رئيس ومهم على قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 يسمح بموجبه بدمج البلديات والمجالس القروية والتجمعات السكانية لتشكيل بلديات كبرى، ويعطي الحق لمجلس الوزراء لإصدار قرارات الدمج أو الإلغاء للمجالس المحلية، في حين تناط بوزير البلديات مسئولية تحديد منطقة البلدية المحدثة. ولم تكن عملية الدمج هذه مجرد غاية بحد ذاتها بل من أهم أهدافها إصلاح العمل البلدي وتطوير وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، إضافة إلى تحسين الوضع المالي والإداري والقانوني وتطوير القدرات الذاتية للبلديات بشكلها الجديد.

ومنذ بدأت الحكومة المركزية في تنفيذ عملية إعادة هيكلة المحليات، فقد تبنت بعض المعايير - وإن لم تلتزم بها كلياً بصورة عملية - مثل مراعاة دمج المجالس البلدية ضمن التقسيمات الإدارية المعمول بها في المملكة وضمن الوحدة الإدارية الواحدة (المحافظة، واللواء أو القضاء)، وبالتنسيق مع وزارة الداخلية صاحبة الولاية في التقسيمات والتشكيلات للوحدات الإدارية، ومراعاة حدود التنظيم المصدق في البلديات المجاورة، والقرب الجغرافي للمحليات والتوزيع السكاني لها<sup>(1)</sup>.

## ثانياً / نظام الإدارة المحلية في لبنان

اللامركزية الإدارية هي نوع من التنظيم الإداري للدولة الموحدة يقوم على نقل صلاحيات إدارية من الدولة المركزية إلى وحدات محلية منتخبة مباشرة من الشعب تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي. فمشروع للامركزية الإدارية أتى متوافقاً مع المبادئ التي وردت في الدستور اللبناني ولاسيما في مقدمته. خاصة تلك التي وردت في الفقرات "ز" "ط" و"ي" من مقممة الدستور والمادة الأولى منه.

ينقسم لبنان إدارياً على ثلاثة مستويات:

### • المستوى الأول: المحافظات: (المناطق) عددها 08.

<sup>1</sup> - للمزيد، يرجى مراجعة الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الأردنية:

• المستوى الثاني: الأفضية: (الإدارات) عددها 25.

• المستوى الثالث: البلديات: (اللامركزية الإقليمية عددها 964.

- **المحافظة:** قسم إداري مساوي للمنطقة في فرنسا، وهي مقسمة لعدة أفضية، يترأس المحافظة محافظ، وهو موظف من الفئة الأولى ويوازي رتبة مدير عام في الإدارة المركزية. يتم تعيين المحافظ من خلال مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء المرتبط تراتبياً بوزير الداخلية. لكل محافظة مركز إداري غالباً ما يكون إحدى المدن الأكثر أهمية في المنطقة.

- **القضاء:** قسم إداري من المحافظة مساوٍ للمقاطعة في فرنسا. يترأسه قانمقام، ولكل قضاء مركز إداري غالباً ما يكون أحد أهم مدن المنطقة.

- **البلدية:** ينظم عملها بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 118 بتاريخ 30 / 06 / 1977 و تعديلاته حتى عام 1997. وهي إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

تتشأ بأمر من وزير الداخلية والبلديات وهو الذي يحدد نطاق سلطتها، وهي ليست بالضرورة محصورة في منطقة جغرافية أو مساحة محددة. وهكذا يمكن تجميع عدد من القرى والأحياء، على ضوء العوامل الفنية والجغرافية والديمغرافية والاقتصادية التي تربط في ما بينها في نفس البلدية. يتألف جهاز البلدية من سلطة تقريرية (يتولاها المجلس البلدي) وسلطة تنفيذية (يتولاها رئيس المجلس).

أ. السلطة التقريرية للبلدية:

المجلس البلدي يتمتع باختصاصات تتصف بالشمول والعقلانية والرشد، ولم تحدد بل تركت عامّة، ويمكن تلخيص أهم وظائف واختصاصات البلديات فيما يلي:

1- **الاختصاصات العامة:** وردت في المادة (49) من قانون البلديات، ونصت على أن يتولى

المجلس البلدي- دون أن يكون ذلك على سبيل الحصر- الأمور التالية:

- أ- تخطيط الطرق وتقويمها وتوسيعها، وإنشاء الحدائق والساحات العامة ووضع تصميماتها.
- ب- البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشئون الصحية ومشروعات المياه والإنارة.
- ج- إنشاء الأسواق والمنتزهات وأماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات والمستوصفات والملاجئ، والمكتبات والمسكن الشعبية ومصارف النفايات.
- د- تحديد معدلات الرسوم البلدية في الحدود المعنية بالقانون، وإجراء المصالحات.
- هـ- المساهمة في نفقات المدارس الرسمية، والمشروعات ذات النفع العام.
- و- إسقاط الملك البلدي العام إلى ملك بلدي خاص.
- ز- مراقبة الأنشطة التربوية وسير العمل في المدارس الرسمية والخاصة.
- ي- مراقبة سير المرافق العامة وإعداد تقارير عن سير العمل فيها إلى الإدارات المعنية.
- 2- اختصاصات اختيارية:** هي الاختصاصات الواردة في المادة ( 50 ) من قانون البلديات والتي تنص على أنه يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقتة أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد في تنفيذ الأعمال والمشروعات الآتية:
- أ- المدارس الرسمية ودور الحضانه والمدارس المهنية.
- ب- المساكن الشعبية والحمامات والمغاسل العمومية والمسابع.
- ج- المستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية.
- د- المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي والأندية والملاعب وغيرها من المحال العمومية والرياضية والمؤسسات الاجتماعية والثقافية والفنية.
- هـ- الوسائل المحلية للنقل العام.



### 3- اختصاصات تستوجب موافقة المجلس البلدي: حددت المادة ( 51) من قانون البلديات

أنه "يجب موافقة المجلس البلدي في الأمور التالية":

- أ - تغيير اسم البلدية.
  - ب- تغيير حدود البلدية.
  - ج- تنظيم حركة المرور والنقل العام.
  - د- مشروعات تقويم الطرق العامة الكبرى وتحديدتها والتصميمات التوجيهية العامة في البلدية.
  - هـ- إنشاء المدارس الرسمية والمستشفيات والمستوصفات الحكومية ونقلها أو إلغائها.
  - و- التدابير المتعلقة بالإسعاف العام.
  - ز - إنشاء مكاتب ومؤسسات خيرية.
  - ح- طلبات رخص استثمار المحال المصنفة والمطاعم والمساح والمقاهي والملاهي والفنادق.
- على المجلس البلدي أن يتخذ قرارًا في الموضوعات المشار إليها خلال مدة شهر من تاريخ إبلاغه بالأوراق المتعلقة بهذا الموضوع، وإلا اعتبر موافقًا عليها ضمناً. وفي حال عدم موافقته وإصرار السلطة المختصة على اتخاذ تدبير مخالف، يعرض الموضوع على مجلس الوزراء بطريق الوزير المختص، للبت فيه.

#### ب. السلطة التنفيذية للبلدية:

يتولاها رئيس المجلس البلدي، وفي بلدية بيروت يتولاها محافظ. ويرأس رئيس البلدية الوحدات البلدية ويسهر على حسن سير العمل وتنسيقه فيها، وهو الرئيس التسلسلي الأعلى لموظفي البلدية. وله أن يفوض إلى نائبه أو رؤساء الوحدات البلدية بعض صلاحياته، ويتم ذلك بقرار يبلغ إلى وزير الداخلية وينشر في ج. ر.

لا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس البلدي وبين عضوية المجلس النيابي، أو تولى المناصب العامة في الدولة. ورئيس المجلس البلدي لا يتقاضى أي راتب أو أجر، وإنما ورد في المادة 73 من قانون البلديات أنه "يحق لـ هـ أو لنائبيه أن يتقاضيا تعويضاً مقابل تمثيل وانتقال يحدده المجلس البلدي"<sup>(1)</sup>.

#### -الموجه البلدي:

تتولى وزارة الداخلية إعداد البلديات لتمكينها من الاضطلاع بمهامها. <sup>(4)</sup> لذا يعهد الوزير إلى عدد من الموظفين بمهمة توجيه البلديات إلى الوسائل الكفيلة بتطويرها ورفع مستواها وزيادة فعاليتها وتحسين تنظيمها وتبسيط الأساليب والأصول وطرق العمل المتبعة فيها وتعريفها بأفضل السبل لتحقيق غاياتها. ويجري اختيار هؤلاء الموظفين من بين موظفي الدولة والبلديات الذين تتوافر فيهم معارف ومؤهلات خاصة في الحقل البلدي. وتطبق عليهم حالة الانتداب وأحكامه، ويحدد عددهم وفقاً للحاجة بقرار من وزير الداخلية.<sup>(16)</sup>

#### -المراقب العام:

تخضع الأعمال المالية ورقابة ميزانية البلدية في بلدية بيروت وسائر البلديات واتحادات البلديات التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الداخلية- لسلطة مراقب مالي يسمى "المراقب العام". ويمكن أن تتناول سلطة المراقب العام أكثر من بلدية أو اتحاد.

ويعين المراقب العام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الداخلية وتنتهي خدماته بالطريقة نفسها. ويشترط أن يكون من موظفي الفئة الثالثة على الأقل في ملاكات الدولة أو ما يعادلها في ملاكات البلديات، ويكون حائزاً على إجازة جامعية أو خريج المعهد الوطني للإدارة والإنماء، وله خبرة في الأعمال المالية أو الرقابة المالية لمدة خمس سنوات على الأقل.

#### -اتحاد البلديات

<sup>1</sup> - للمزيد، يرجى مراجعة الموقع الرسمي لوزارة الداخلية اللبنانية:

يمكن اعتبار اتحاد البلديات شكلاً رسمياً من أشكال العلاقات الأفقية بين البلديات، أنشئ بموجب قانون البلديات ليمارس اختصاصات وصلاحيات تصب جميعها في مساعدة أجهزة البلديات في الميادين الهندسية والصحية والإدارية والمالية، إضافة إلى المشروعات العامة ذات المنافع المشتركة بين البلديات.

يتألف اتحاد البلديات من عدد من البلديات، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية وذلك بمبادرة منه أو بناءً على طلب من البلديات. ويجوز ضم بلديات أخرى إلى الاتحاد بمرسوم، بناءً على اقتراح وزير الداخلية وبمبادرة منه أو بناءً على طلب البلديات. ويحدد في مرسوم إنشاء اتحاد البلديات اسم هذا الاتحاد ومركزه، وتنتهي ولاية مجلس الاتحاد بانتهاء ولاية المجالس البلدية التي يتألف منها. ويتألف جهاز الاتحاد من سلطة تقريرية تسمى مجلس الاتحاد ومن سلطة تنفيذية يتولاها رئيس مجلس الاتحاد. وفيما يلي تفصيل لتشكيل واختصاصات كل من هاتين السلطتين.

#### - مجلس الاتحاد:

يتألف مجلس الاتحاد من رؤساء البلديات التي يضمها الاتحاد، ويمكن تمثيل المجلس البلدي - بناءً على اقتراح الرئيس - بأحد أعضائه طوال مدة ولاية الاتحاد. ويلتئم مجلس الاتحاد خلال مهلة أسبوعين من تكوينه، بناءً على دعوة القائمقام أو المحافظ، وذلك لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس، ولا يشترك المحافظ أو القائمقام في هذه الانتخابات إن كان متولياً أعمال البلديات.

ويتداول مجلس الاتحاد ويقرر في الموضوعات التالية:

أ- المشروعات العامة ذات المنافع المشتركة التي تستفيد منها جميع البلديات الأعضاء أو بعضها.

ب- التنسيق بين البلديات الأعضاء، والبت في الخلافات الناشئة بينها.

ج- إدارة المشروعات الواقعة ضمن نطاق بلديات الاتحاد والتي لا تعود إدارتها إلى بلدية معينة.

د- إقرار موازنة الاتحاد وحساباته ونظام ملاكات موظفي الاتحاد.

هـ- إقرار الخطة الإنمائية ضمن نطاق الاتحاد وصلاحياته.

### -رئاسة مجلس الاتحاد:

يتولى السلطة التنفيذية رئيس مجلس الاتحاد وتكون له على سبيل التعداد لا الحصر الصلاحيات التالية:

- أ - دعوة مجلس الاتحاد وتحديد جدول أعماله.
  - ب- رئاسة جلسات مجلس الاتحاد وإدارتها.
  - ج- وضع مشروع الموازنة والحساب الختامي والتقرير السنوي.
  - د- الإشراف على مالية الاتحاد وضبط إدارته.
  - هـ- إدارة شئون الاتحاد وتنفيذ قرارات مجلس الاتحاد.
- يعاون رئيس السلطة التنفيذية في إدارة شئون الاتحاد جهاز موظفين يرأسه مدير، ويتألف من:
- أ - الجهاز الهندسي والصحي: يُعنى بدراسة طلب رخص البناء وتنظيم الكشوف الفنية، وإعداد دفاتر شروط اللوازم والأشغال والخدمات، وإعداد الدراسات الفنية والإشعارات المطلوبة، والمراقبة الصحية.
  - ب- الجهاز الإداري المالي: يتولى الشئون الإدارية والمالية للبلديات الصغرى التي لا تسمح موازنتها باستخدام موظفين، ومعاونة أجهزة البلديات الأعضاء، لتحسين سير أعمالهم الإدارية والمالية.
  - ج- جهاز الشرطة: يتولى المسائل المتعلقة بتوعية المواطنين بأحكام الأنظمة والقوانين المرعية، وإجراء التحقيقات الأولية في الجرائم المشهودة والجرائم التي تمس السلامة العامة، لحين وصول الضابطة العدلية، وتأمين مهام رجال الشرطة البلدية في البلديات محدودة الموازنة<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - للمزيد، يرجى مراجعة الموقع الرسمي لوزارة الداخلية اللبنانية:

## ثالثا – نظام الجماعات المحلية، البلدية والولاية دراسة في النموذج الجزائري للإدارة المحلية

### الولاية في الجزائري حسب القانون (07\12) المؤرخ في 21 فبراير 2012

الولاية وحدة إدارية تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر، هذه الأخيرة تبنى على أساس دستوري بنص المادة 16 من الدستور: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

ويمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين كانت قد مرت بهما الولاية بالجزائر هما:

**أولا / مرحلة الاستعمار:** أين قسمت الجزائر إلى إقليم جنوبي تحت إشراف السلطة العسكرية، وشمالية مقسم إلى ثلاث ولايات (الجزائر، وهران، قسنطينة)، ويخضع الإقليم للقانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا.

نظام العمالات شكل خلال الاستعمار صورة لعدم التركيز الإداري، حيث كان يسيرها (الوالي أو المحافظ)، ويخضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام، وكان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر. إضافة إلى الوالي كان هناك هيئتان:

**1- مجلس العمالة:** يرأسه المحافظ ويعين موظفيه الحاكم العام و له اختصاصات متنوعة ومتعددة قضائية وإدارية.

**2- المجلس العام:** أعضائه من هم الأعيان، ثم تحول فيما بعد إلى هيئتين انتخابيتين هما المعمرين والأهالي، وكانت نسبة تمثيل الأهالي 5/2 من مجموع مقاعد المجلس.

**ثانيا / مرحلة الاستقلال:** في الفترة الأولى استحدثت لجان عمالية جهوية تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم الولي الذي يرأس اللجنة، دورها يقتصر على المصادقة

على ما يقدمه الوالي من مشاريع وقرارات ، وفي الفترة الثانية تم استبدال اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو جهوي) اقتصادي واجتماعي، يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب والنقابة والحيش، ولم يعد (الوالي) يرأس هذه الهيئة الولائية باعتبار أن الرئيس ينتخب من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، إلا أنه بقي يحوز أوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة.

وبعد صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن لقانون الولاية الذي تأثر بالنموذج الفرنسي، قام بناء عليه التقسيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:

- المجلس الشعبي الولائي (وهو هيئة منتخبة).

- المجلس التنفيذي للولاية (الوالي)<sup>(1)</sup>.

### مفهوم الولاية:

بموجب القانون الجديد تعتبر الولاية جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتمثل الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

تحدث الولاية بموجب قانون ولها إقليم واسم ومقر ويطابق إقليمها إقليم البلديات التي تتكون منها، ويحدد الاسم والمقر الرئيسي بموجب مرسوم رئاسي، وكل تعديل يتم بنفس الأشكال.

بموجب المادة الثانية من القانون 07\12 للولاية هيئتان: المجلس الشعبي الولائي والوالي

تتوفر الولاية على ميزانية خاصة بها، يصادق عليها المجلس الشعبي الولائي لتمويل الأعمال والبرامج المتعلقة بـ:

-التنمية المحلية ومساعدة البلديات

-تغطية أعباء تسييرها

<sup>1</sup> - محمد الصغير باعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 20-25

-المحافظة على أملاكها وترقيتها.

### خصائص الولاية:

- هي وحدة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال، منحت جزء من

سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي

- هي وحدة إدارية لامركزية وتعتبر حلقة وصل بين المصالح والحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة في الدولة.

- هي وحدة إدارية لامركزية نسبية، ذلك لأن أعضاء المجلس الشعبي للولاية يتم انتخابهم، بينما والي الولاية يعين بمرسوم من قبل السلطة المركزية.

- تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية لأنها شخص معنوي عام لامركزي.

صدر القانون الجديد المتعلق بالولاية في ظل حركية تشريعية واسعة لتدارك النقائص السابقة،

فجاء معدلا للقانون 09\90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، وصدر متجاوبا مع النصوص الجديدة لا سيما قانون البلدية الجديد والقانون العضوي الخاص بالانتخابات والقانون العضوي الخاص بالأحزاب السياسية .

تضمن القانون الجديد ( 181) مادة منها مادتين تخصان الأحكام الختامية، موزعة على ( 7 ) أبواب و(18) فصلا.

كما تضمن النص (32) إحالة على التنظيم، مما سيشكل صعوبة في وضعه حيز التنفيذ، حيث لم تصدر هاته النصوص في الوقت المناسب.

### 1. المجلس الشعبي الولائي:

هو هيئة للمداولة ينتخب عن طريق الاقتراع العام وفق النظام الانتخابي (الاقتراع النسبي على القائمة) لمدة 05 سنوات، يتراوح عدد أعضائه من 35 إلى 55 عضوا حسب عدد سكان الولاية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 82 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ويمكن لأي

مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الترشح: (الشروط الموضوعية والشكلية) مع استثناء 09 أصناف من الترشح: (المادة 83 من قانون الانتخابات).

يجتمع المجلس خلال ( 08 ) أيام التي تلي إعلان النتائج تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، ويشكل مكتب للإشراف على عملية انتخاب الرئيس من المنتخب الأكبر سنا والمنتخبان الأقل سنا بشرط عدم ترشحهما ويُحل فور إعلان النتائج. يقدم الرئيس من القائمة التي حازت الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية تطبق نفس طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي (القوائم التي حازت 35/ من المقاعد وفي حالة عدم حصول أيها يفتح المجال لكل القوائم لتقديم مرشح)

يكون الانتخاب سريا ويعلن رئيسا المرشح الحائز على أغلبية الأصوات، وفي حالة التساوي يعلن المرشح الأكبر سنا فائزا بالرئاسة، ويحرر محضرا بذلك من طرف المكتب المؤقت ويرسل للوالي ويلصق بمقر الولاية ومقر البلديات والملحقات والمندوبيات.

يختار الرئيس نواب له يعرضهم للمصادقة من طرف المجلس بالأغلبية المطلقة، يتراوح عددهم من 2 إلى 6 تناسيبا مع عدد أعضاء المجلس طبقا للمادة 62 من قانون الولاية.

للمجلس الشعبي الولائي مكتب يتكون من الرئيس والنواب ورؤساء اللجان، يحدد النظام الداخلي مهام وكيفية سيره، وقد أحال القانون هذا الجانب إلى التنظيم (المادة 12 من قانون الولاية)

يعد المجلس نظامه الداخلي ويعقد ( 04 ) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة 15 يوما على الأكثر، كما يمكن أن يعقد دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي.

لا تصح الاجتماعات إلا بحضور الأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم اكتمال النصاب يعاد الاستدعاء بفارق خمسة أيام، وتكون المداولات صحيحة مهما كان عدد الحاضرين، ويمكن استعمال الوكالة حسب الشروط المنصوص عليها في المادتين 20 و 21 من قانون الولاية. والدورات علنية ما عدا في حالي الكوارث الطبيعية ودراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.



## أ- لجان المجلس:

يشكل المجلس لجانا دائمة أو خاصة عن طريق مداولة بأغلبية الأعضاء المطلقة بناء على اقتراح الرئيس أو أغلبية الأعضاء، وذلك بتمثيل نسبي على أساس تركيبة المجلس السياسية، وبخلاف اللجنة الخاصة التي تعتبر محلة بمجرد انتهاء مهمتها، فإن اللجان الدائمة مهمتها غير مؤقتة وتكون متعلقة حسب المادة 33 من قانون الولاية بما يأتي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين
- الاقتصاد والمالية
- الصحة والنظافة وحماية البيئة
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام
- تهيئة الإقليم والنقل
- التعمير والسكن
- الري والغابات والفلاحة والصيد البحري والسياحة
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والدينية والرياضية والوقف
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل

تنتخب اللجنة رئيسها بالأغلبية وتعد نظامها الداخلي.

كما يمكن للمجلس إنشاء لجنة تحقيق بطلب من الرئيس أو من ثلث أعضائه، ينتخب أعضائها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، مهمة وأجل اللجنة تحدد في المداولة التي أنشأتها، ويخطر الوالي ووزير الداخلية بذلك من طرف رئيس المجلس. (المواد 33 و34 و35).

بموجب المادة 36 يمكن لكل عضو من أعضاء المجلس توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤولي المصالح أو المديرية غير الممركزة لمختلف القطاعات، ويجب على هؤلاء الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم في أجل لا يتجاوز 15 يوما من استلام السؤال.

**ب. القانون الأساسي للمنتخب:**

تضمن قانون الولاية المواد 37 إلى 45 أحكاما خاصة بمثابة قانون أساسي للمنتخب من ناحية التعويضات والتسهيلات الممنوحة لهم (حقوق وواجبات)، وأدرج في هذا المحور زوال صفة المنتخب وآثار ذلك. (المواد من 38 الى 46).

**ت. نظام المداولات:**

يتداول المجلس في كل القضايا التي تدخل في اختصاصه وتتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتحرر وتسجل المداولات حسب ترتيبها الزمني في سجل مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة، وتوقع من طرف الحاضرين وجوبا أثناء الجلسة ويرسل مستخلص منها إلى الوالي في أجل (8) أيام

يجب أن تحرر المداولات باللغة العربية وتبطل بقوة القانون المداولات التالية:

- المتخذة خرقا للدستور أو غير مطابقة للقوانين والتنظيمات
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية
- التي تخرج عن اختصاص المجلس
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس
- المتخذة خارج مقر المجلس

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه الشروط أو غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية لإقرار بطلانها في أجل 21 يوما من اتخاذها. وتصبح المداولات نافذة بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية، ماعدا تلك المتضمنة المسائل المنصوص عليها في المادة 55 من قانون الولاية والتي لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران، وإذا تجاوز هذا الأجل تصبح المصادقة ضمنية، ويتعلق الامر بالمداولات المتضمنة:

- الميزانيات والحسابات،

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله،

- اتفاقيات التوأمة،

- الهبات والوصاية الأجنبية.

كما نصت المادة 56 من قانون الولاية على أنه لا يمكن لرئيس المجلس أو أي عضو أن يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، ولا يمكن لهم حضور المداولات تحت طائلة البطلان، وكل عضو يكون في حالة تعارض عليه أن يعلم الرئيس، وإذا كان رئيس المجلس هو المعني فعليه إعلام المجلس الشعبي الولائي.

يمكن للوالي أن يثير البطلان خلال مهلة 15 يوما التي تلي اختتام الدورة التي اتخذت خلالها المداولة، وهو نفس الحق المخول لكل عضو أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك، وفي اجل 15 يوما بعد إصاق المداولة، ويرسل الطلب للوالي الذي بدوره وفي كل الأوضاع له تحريك دعوى إدارية قصد إقرار البطلان (المادة 57 من قانون الولاية).

### ث. صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

يمارس المجلس اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية، ويتداول في ( 13 ) مجالا طبقا لنص المادة 77، كما يمكنه المساهمة في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه، ويقدم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويبيدي الملاحظات للوزير فيما يخص القطاع في غضون (30) يوما، وقد عدت المادة 77 من القانون 14 مجالا يمكن للمجلس أن يختص بها ويتداول فيها، ومنها: (التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفلاحة والري والغابات، الهياكل القاعدية والاقتصادية، الشباب والرياضة والتشغيل، التراث الثقافي، حماية البيئة، الإعلام والاتصال، السياحة، الصحة العمومية، التربية والتعليم العالي والتكوين).

**انتهاء المهام:** يمكن التمييز بين انتهاء مهام رئيس المجلس بهاته الصفة، وانتهاء مهام

المنتخب (العضو) :

## 1- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي:

ألزم القانون رئيس المجلس بالتفرغ لمهامه بصفة دائمة والإقامة بإقليم الولاية، وتنتهي مهامه بالاستقالة التي يقدمها للمجلس ويبلغ الوالي بذلك، وتسري من تاريخ تقديمها امام المجلس، أو بالوفاة، أو بالإعفاء في حالة وجود مانع قانوني، أو بالتخلي: وهذا في حالة التغيب عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول. فيستخلف في أجل ثلاثين (30) يوما حسب نفس شروط تعيينه.

## 2-انتهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تزول صفة المنتخب في الحالات التالية: الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء عند الإدانة، ولكن عند قيام المتابعة الجزائية (تحريك الدعوى العمومية) يتم توقيف المنتخب إلى غاية صدور حكم نهائي، وهنا نميز بين وضعيتين:

أ. في حالة الإدانة يقصى نهائيا

ب. في حالة البراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا مهامه

ت. التخلي: (التغيب أكثر من ثلاث دورات عادية في السنة دون عذر

ث. حصول مانع قانوني: (متابعة قضائية) كالجنايات والجرح الماسة بالمال العام والشرف

ج. الحالة الطبيعية بانتهاء العهدة الانتخابية.

يقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي، ويثبت فقدان صفة منتخب

بقرار من وزير الداخلية، ثم تتم عملية الاستخلاف طبقا لنص المادة 41 من قانون الولاية.

ح. حل المجلس الشعبي الولائي: إذا كان القانون 09/90 وفي المادة 44 منه نص على

(05) حالات لحل المجلس، فان المادة 48 من القانون الجديد نصت على ( 07)

حالات:

1-في حالة خرق أحكام دستورية،

2-في حالة إلغاء الانتخابات،

- 3- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس،
- 4- في حالة الاختلالات الخطيرة التي تحول دون سير وعمل المجلس،
- 5- عندما يصبح عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة، رغم الاستخلاف،
- 6- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، (كما وردت في النص، وبنفس صياغة قانون البلدية المادة 46 فقرة 7)<sup>(1)</sup>.
- 7- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.
- ويتم الحل بمرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، والذي يعين خلال ( 10 ) أيام مندوبية ولائية لممارسة نشاط المجلس إلى حين انتخاب مجلس جديد، والتي تجرى في أجل ( 03 ) أشهر من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، كما انه لا تجرى إذا تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة.

## 2. الوالي:

طبقا لنص المادة 78 من دستور 96 فان اختصاص تعيين وإنهاء مهام الوالي يؤول لرئيس الجمهورية دون سواه، وهذا بموجب مرسوم رئاسي، وبالنظر لحساسية المنصب وطبيعة المهام المنوطه به (سياسية وإدارية) فان القانون لم ينص ولم يحدد الشروط الموضوعية المطلوبة لشغل هذا المنصب، ومع ذلك نجد: ( المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم م 230/90: يعين الولاية من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر. على أنه يمكن تعيين 05 % منهم من خارج هذين السلكين).

يمارس الوالي عدة صلاحيات ممثلا للولاية أو ممثلا للدولة على النحو التالي:

أولا: سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية: بهذه الصفة يمارس عدة سلطات نصت عليها المواد من 102 الى 109 من قانون الولاية، ويمكن التمييز هنا بين وضعيتين:

<sup>1</sup> - للمزيد، يرجى مراجعة الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الجزائرية:

أ- باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي: تحت هذا العنوان يتولى تنفيذ القرارات الناتجة عن مداوات المجلس ويلزم بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداوات المجلس السابقة، كما يطلع المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية، ويزوده الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله، ويسهر على إشهار المداوات وتنفيذها.

ب- باعتباره ممثلا للولاية: بهذه الصفة يمثل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية، ويتولى إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس، كما يمثل الولاية أمام القضاء، وبعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية، ويتولى إبرام العقود باسمها وممارسة السلطة الرئاسية.

وعموما، كممثل للولاية يقوم بصلاحيات التنفيذ والإعلام والتمثيل وممارسة السلطة الرئاسية.

**ثانيا: سلطات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:** بهذه الصفة يعتبر ممثلا للدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة، ويضطلع بعدة صلاحيات نصت عليها المواد 111 إلى 121، ويمكن حصرها في:

- ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة داخل تراب الولاية المكلفة بمختلف القطاعات، ماعدا (07) قطاعات نصت عليها المادة 111 من قانون الولاية: (التربية، الضرائب، الرقابة المالية، الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها إقليم الولاية).

- يسهر على الحفاظ على النظام العام واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق هذا الهدف، حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وتنفيذ القوانين والتنظيمات.

- وضع مخططات تنظيم الاسعافات ،

- يسهر على حفظ أرشيف الولاية والدولة والبلدية، وهو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز لكل البرامج الخاصة بتنمية الولاية.

في الظروف الاستثنائية، أعطيت له سلطات واسعة، وتوضع تحت تصرفه مصالح الأمن، والتي ينسق نشاطاتها.

وتتلخص هذه المهام في سلطة التمثيل والتنفيذ والضبط (إداري وقضائي)

وللاضطلاع بهذه المهام الحساسة أوجب قانون الولاية في المادة 122 على الوالي الإقامة بمقر الولاية.

## البلدية في الجزائري حسب القانون (10\11) المؤرخ في 22 جوان 2011

مقدمة:

عرف المشرع البلدية في المادة الأولى من القانون ( 90-08) المؤرخ في 17 أبريل 1990 على أنها "الجماعة الإقليمية الأساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية"، وهو تعريف يعكس الوظائف المثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية

### 1. تطور النظام البلدي خلال المرحلة الاستعمارية (1830-1962):

كانت البلدية أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها. وقد كان يديرها مواطن من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية، ويساعده موظفون جزائري خاضعون للإدارة الفرنسية وهم القواد ولجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعيّنين. وقد كانت مجرد أداة لخدمة الإدارة الفرنسية سواء كانت مدينة أم عسكرية وبعيدة كل البعد من أن تتحقق طموحات الجزائريين.

## 2. تطور النظام البلدي خلال المرحلة الانتقالية (1962-1967):

تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها وهذا بحكم مغادرة الأوربيين للوطن، وقد عثر على أن أكثر من 1500 بلدية ظلت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والتقني ، وقد فرض هذا الفراغ على السلطة آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة لتتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهد إليه مهام رئيس البلدية.

لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها ، ولعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة التفكير وإصدار قانون للبلدية هي:

- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلديات
- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تنبأت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية
- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية ، وقد نجم تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.
- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية ، بحكم اقترابها أكثر من الجمهور وبحكم مهامها المتنوعة، لذا عثر على أن الإصلاح يبدأ منها أولاً.

## 3. مرحلة قانون البلدية الأول: (1967-1990):

سن هذا القانون وتميز بالتأثر بنموذجيين مختلفتين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي ، برز التأثير بالفرنسيين في إطلاق الاختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري ، أما التأثير باليوغسلاف فقد بدا في وحدة المصدر الإيديولوجي النظام الاشتراكي واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاح.



#### 4. مرحلة قانون البلدية الثاني: (1990):

تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية، ولم يعد في ظل هذه المرحلة أي توجه من طرف الدولة لمنح امتيازات أو رفعة للعمال ولا للفلاحين.

#### 5. المرحلة الحالية وصدور قانون 2011:

لقد صدر القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الذي يتكيف مع التحولات المتمخضة عن مختلف الإصلاحات المعتمدة على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. و يتأتى ذلك من خلال إشراك هذه الجماعة المحلية في الإصلاحات التي باشرتها الدولة في جميع أبعادها، وكذا عبر الإدماج الناجع للحركات التي تطبقها في تطوير المجتمع.

فطبقا لنص المادة 15 من القانون المتعلق بالبلدية، فإن للبلدية "هيئة مداولة" متمثلة في المجلس الشعبي البلدي إلى جانب هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>(1)</sup>.

#### أ. المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لا مركزية إقليمية.

<sup>1</sup> - محمد الصغير باعلي، مرجع سبق ذكره، ص 66 - 69.

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني لكل بلدية.

المجلس الشعبي البلدي يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، والذي يتيح للمجلس تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين ويلزمه بوضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام، أو في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية، وذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي أو بقوة القانون في حالة كارثة كبرى، وتكون الجلسات علنية ومفتوحة أمام المواطنين إلا في الحالات محددة.

يشكل المجلس البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة تتعلق بالاقتصاد والمالية والصحة والنظافة وحماية البيئة وتهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية والري والفلاحة والصيد البحري والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب، كما يمكن تشكيل لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد بناء على اقتراح من رئيس المجلس.

يوقف الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام ويقصى بقوة القانون كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية، ويعتبر مستقिला تلقائيا كل عضو تغيب لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة دون عذر مقبول.

ويتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية: في حالات خرق أحكام دستورية، إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، استقالة جماعية للأعضاء، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة، عندما يصبح عدد

المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، في حالة خلافات خطيرة بين الأعضاء، في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، وفي حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

ويعالج المجلس البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات التي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، أما المداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية فلا تنفذ إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من الوالي.

#### ب. رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس خلال الـ 15 يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات المحلية، ويعلن رئيسا للمجلس متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا.

يلزم النص القانوني رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده وبالإقامة بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية، ويساعده في أداء مهامه نائبان بالنسبة للمجالس المتكونة من 7 إلى 9 مقاعد، وثلاثة نواب بالنسبة للمجالس المتكونة من 11 مقعدا وأربعة نواب بالنسبة للمجالس بـ 15 مقعدا وخمسة نواب للمجالس بـ 23 مقعدا وستة نواب للمجالس بـ 33 مقعدا.

وفي حالة الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، فإنه يعتبر في حالة تخل عن المنصب، وفي حالة انقضاء 40 يوما دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي بجمعه إثباتا للغياب ثم يتم استخلافه.

#### - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يستدعي المجلس البلدي ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه ويعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها، ويسهر على تنفيذ المداولات وينفذ ميزانية

البلدية بصفته الأمر بالصرف ويقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها.

#### - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:

وبصفته ممثلا للدولة، فهو مكلف بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، ويتولى بصفته ضابط الحالة المدنية جميع عقود الحالة المدنية، كما يتخذ كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات، وفي حالة الخطر الوشيك له أن يأمر بتنفيذ تدابير الأمن أو بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات، ويعلم الوالي بها فورا.

كما يمكن لرئيس المجلس بصفته ضابط الشرطة القضائية تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، ويمكنه تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة ويلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.

ولا تصبح قرارات الرئيس قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها، وتصبح القرارات المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي أو فورا في حالة الاستعجال<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - للمزيد، يرجى مراجعة الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الجزائرية:

## المحور الرابع:

# مبداى إدارة الجماعات المحلية

أولاً / الاستقلالية الإدارية

ثانياً / الاستقلالية المالية

ثالثاً / الرقابة الإدارية

## أولا / الاستقلالية والوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر:

صدرت قوانين الإدارة المحلية الجزائرية في شكل قانوني: ( 11 / 10 ) المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية والقانون (07/12) المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بلولاية.

يمكن دراسة التحولات الحاصلة في أنظمة الإدارة المحلية في العالم من منظور الشفافية والعدالة وغلبة القانون، ذلك أن إعطاء قيمة للإدارة المحلية بما يحقق المشاركة الشعبية الفعلية في تسيير الشؤون المحلية يمكن أن يؤدي إلى تحسين علاقة المواطن بالإدارة وتحقيق أكبر نفع للفواعل المرتبطة بالإدارة المحلية (المواطن / المركز).

لطالما أعتبر إصدار قوانين البلدية والولاية في الجزائر استجابة للطلبات المتزايدة والمنادية باستقلالية الجماعات المحلية وضبط الرقابة الوصائية، على اعتبار أن ما تضمنه من أحكام يسير في هذا اتجاه دعم سلطات المنتخبين على حساب المعينين ودفع عجلة التمكين مبدأ الديمقراطية التشاركية، وذلك من أجل تحقيق غاية أكبر وأسمى وهي الوصول إلى استقلال فعلي ورقابة لا تؤثر في نشاط الجماعات المحلية.

### 1. مقومات النظام الإداري اللامركزي:

تعني اللامركزية الإدارية "توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية على هيئات متعددة يكون لكل منها استقلالها في ممارسة وظائفها التي تتحدد إما على أساس إقليمي وإما على أساس موضوعي"<sup>(1)</sup>. غير أن الهيئات الإدارية المحلية تمارس اختصاصاتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

وتختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية من حيث كون الأولى صورة من صور التنظيم الإداري ومن ثم فهي تقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين أشخاص إدارية مختلفة، أما الصورة الثانية فهي من صور التنظيم السياسي وتؤدي إلى تفويت السلطة السياسية في الدولة بين

<sup>1</sup> - أكرم صوفي، محمد نور. (2003)، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها: نماذج عالمية ومحلية، ورقة مقدمة في الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظم من طرف المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة، سلطنة عمان، 18 - 20 أوت 2003.

أشخاص سياسية مختلفة يكون لكل منها دستور وحكومته الخاصة وسلطة تشريعية وقضائية خاصة بها (النظام الاتحادي الفيدرالي).

وتتلخص أهم الفوارق بين الصورتين في الجوانب التالية:

- أ. لا تقتصر اللامركزية الإدارية على الإدارة بل على جزء منها فقط، أما في نظام اللامركزية السياسية فيكون لكل وحدة إقليمية سلطاتها الخاصة بها.
- ب. تتشكل الوحدة الإدارية اللامركزية عن طريق الانتخاب بينما طريق الانتخاب ليس حتميا في تشكيل أجهزة الوحدات الإقليمية.
- ت. لكل ولاية داخلية في إتحاد مركزي دستور خاص بها أو ما يسمى بالتنظيم الذاتي AUTO ORGANISATION ومن ثم تستقل كل مقاطعة ليس في المجال الإداري فحسب بل كذلك في مجال التشريع والقضاء، بينما ينحصر الاستقلال في اللامركزية الإدارية للوحدات الإقليمية في الوظيفة الإدارية فقط ولا يمتد إلى السلطة التشريعية أو القضائية.
- ث. يتحدد توزيع السلطات في النظام اللامركزي السياسي في دستور الدولة أما في اللامركزية الإدارية فيتحد استقلال الوحدات وصلاحياتها في القوانين العادية.
- ج. للوحدة السياسية العضو في الإتحاد المركزي من الهيئة اللامركزية سلطة في المشاركة والتعبير عن إرادة الإتحاد خاصة في التشريع وتعديل الدستور الاتحادي عن طريق مجلس منتخب يمثل الولايات أو المقاطعات المختلفة ، أما الهيئات اللامركزية فلا يكون لها أي دور في عمل التشريع أو تعديل الدستور.
- ح. قد تنفرد المقاطعات الأعضاء في الإتحاد الفيدرالي باختصاصات معينة لا تشاركها فيها سلطات الإتحاد أما الهيئات الإدارية اللامركزية فهي تخضع في جميع اختصاصاتها لرقابة السلطة المركزية.

## 2. مظاهر الوصاية الإدارية في قانون البلدية (10/11):

قانون البلدي رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 على غرار النصوص السابقة مثل (الأمر 24/67 والقانون 08/90) نص على أن البلدية جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتعتبر البلدية قاعدة اللامركزية ولها وجود قانوني (شخصية معنوية مستقلة عن الدولة) بمفهوم المادة 49 من القانون المدني الجزائري. وكونها إحدى صور ممارسة اللامركزية الإدارية فهي تخضع لرقابة وصائية لتبقى العلاقة قائمة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

فللرقابة الإدارية على الأشخاص والأجهزة من المسائل الحساسة التي يتحدد بها طبيعة النظام الإداري وصورته، فالإدارة المتينة هي التي تعتمد على نظام رقابة صارم ومحكم، وقد تمارس هذه الرقابة إما على الموظفين المعنيين وإما على المنتخبين، وتمارس حتى على الهيئات المنتخبة، إلا أنه يجب التمييز بين نوعين من الرقابة المسلطة على البلدية وهي:

أ. **الرقابة الخارجية:** وهي الرقابة التي تمارسها أجهزة خارج السلطة التنفيذية، وتنوع وتختلف من رقابة سياسية إلى رقابة شعبية أو تشريعية ورقابة قضائية:

- **الرقابة التشريعية:** كون المجلس الشعبي الوطني له وظيفة أساسية هي سن القوانين لكن له كذلك صلاحية الرقابة بتشكيل لجان للتحقق في أية قضية ذات أهمية وطنية ويشكل اللجان من بين أعضائه وعمل هذه الصنف من الرقابة تضمنه القانون 04/80 المؤرخ في 01/03/80 المتضمن ممارسة وظيفة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني.

- **الرقابة السياسية:** بعد إقرار التعددية الحزبية بموجب دستور 1989 أصبح لكل حزب حق ممارسة رقابة سياسية على مرشحيه طبقا للقوانين.

- **الرقابة القضائية:** وهي من أهم أنواع الرقابة الخارجية وأكثرها فاعلية وتضمنتها المواد من 156 وما بعدها من الدستور.

ويراقب القضاء الأعمال الإدارية الصادرة عن البلدية بواسطة الدعاوي الممكن رفعها كدعوى الإلغاء أو التعويض، وهناك الشكاوي التي يمكن أن تحركها النيابة في حالة ارتكاب أحد الأعضاء لجريمة، وكذا بإمكان المواطن تقديم شكوى في حالة التعسف في حقه.



وتدعم دور القضاء بإنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 03/98 وأصبح النظام القضائي الجزائري يتشكل من قضاء عادي وقضاء إداري ومحكمة تنازع، بما يشكل ازدواجية قضائية فعلية تمكن من حماية الحقوق والحريات ومراقبة المشروعية<sup>(1)</sup>.

ب. **الرقابة الداخلية على البلدية**: وتسمى بالرقابة الذاتية وتتخذ صور إما على الأشخاص وإما على الهيئة ذاتها وإما على أعمال المجلس الشعبي البلدي وتأخذ صورتين إما رقابة رئاسية أو وصائية.

**الرقابة على الأشخاص**: وتمارس إما على الأشخاص المعيّنين أو المنتخبين بالمجلس الشعبي البلدي كالآتي:

- **الرقابة على المعيّنين**: وهي إحدى صور الرقابة الرئاسية والتي تمارس على موظفي البلديات أي كانت درجات مسؤولياتهم فكل مسؤول أو موظف بالبلدية يعمل وفق التعليمات الرئاسية ويخضع لأوامر ونواهي رؤسائه بداية من الرئيس البلدية والأمين العام إلى غاية رؤساء المصالح وغيرهم المفوضين في إطار صلاحيات معينة، وتمارس هذه الرقابة على أساس قانون الوظيفة العمومية والأنظمة القانونية الخاصة بكل سلك مهني.

- **الرقابة على المنتخبين**: تخضع أعمال المنتخبين وتصرفاتهم لرقابة وصائية تمارس على المنتخبين أنفسهم كما تمارس على الهيئة البلدية رغم كون البلدية مستقلة وتجسد مظاهر النظام الإداري اللامركزي وتتجلى هذه الرقابة في إمكانية أخذ إجراءات تأديبية مع أي منتخب وفق ماتضمنه الأمر 76 - 85 المؤرخ في 23/10/76 المتضمن النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وقد تضمنت المواد 31 و 32 و 33 من القانون البلدي صور الرقابة وأشكالها تتمثل في:

- الإقالة: (المادة 40 من القانون 10/11).
- الإيقاف: (المادة 43 من القانون 10/11).

<sup>1</sup> - خلفي عبد الرحمن، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر، ورقة بحثية مقدمة في المنتدى الدولي حول الوصاية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي سوق اهراس، الجزائر، جانفي 2016.

▪ الإقصاء: (المادة 44 من القانون 10/11).

- الرقابة على الهيئة: مظهر هذه الرقابة التي تمارسه السلطة الوصائية على المجلس البلدي كهيئة تتمثل في إمكانية حله إذا توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة 46 من القانون البلدي، مع ملاحظة أن هذا الإجراء كان منصوص عليه في المادة 34 من القانون البلدي السابق (08/90). بحيث يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار إداري وتنتهي حياته ويتم تجديد كافة الأعضاء من الصفة التي يحملوها في الحالات الأربعة التالية:

- في حالة خرق أحكام دستورية
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 الخاصة بالاستخلاف.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إذار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

إذا تحققت إحدى هذه الحالات يبادر الوالي بإعداد تقرير يرسله إلى وزير الداخلية الذي يقترح إجراء الحل ليصدر رئيس الجمهورية مرسومًا رئاسيًا يتضمن حل المجلس الشعبي البلدي.

- الرقابة على الأعمال: تضمنت المواد من 56 إلى 60 صور الرقابة الإدارية التي تمارس من

طرف الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي وتتخذ شكلين:

التصديق (المصادقة): ويكون إما مصادقة ضمنية أو صريحة على مد اولات وقرارات المجلس

الشعبي البلدي ورئيس البلدية.

البطلان: يكون الإبطال أو بطلان أعمال المجلس الشعبي البلدي أو قرارات رئيس البلدية بطلان نسبي أو مطلق وهذا إذا تناول موضوع خارج عن اختصاص البلدية أو يكون موضوع المداولة مخالفة للقانون أو بسبب يتصل بعيب يخص الشكل (القرار الإداري) أو الإجراءات (الاجتماعات القانونية) وقد نصت المادة 58 من القانون البلدي على هذه الحالات.

فقانون البلدي أعطى إمكانية قانونية لرئيس البلدية للاحتجاج على رفض المصادقة أو ضد قرار الوالي الذي يثبت بموجبه البطلان وهذا ما نصت عليه المادة 61، وهذا التوجه يبين العلاقة الجديدة التي أصبحت تقوم على المشروعية بإعطاء الحق في الطعن الإداري والقضائي ضد كل صور الممارسة الرقابية على أعمال المجلس وتصرفاته<sup>(1)</sup>.

### 3. مظاهر الوصاية الإدارية في قانون الولاية (07/12):

صدر القانون المتعلق بالولاية معدلا للقانون 09\90 المؤرخ في 07 افريل 1990، وجاء متجاوبا مع النصوص الجديدة لا سيما قانون البلدية الجديد وقانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية.

صدر هذا القانون بعد صدور قانون البلدية الجديد يؤكد نية المشرع في تفعيل وتحسين أداء الإدارة المحلية، وإيجاد تجانس في النصوص التي تتعاطى مع الإدارة العامة في نشاطها وتنظيمها ووسائلها ومنازعاتها.

وتخضع الولاية لعدة أنواع من الرقابة نابعة من أصول التنظيم الإداري اللامركزي، وتتنوع هذه الرقابة وتستهدف ثلاث غايات وهي : المشروعية والملائمة والمردودية. ومنه تتمثل أهم مظاهر الرقابة المسلطة على الولاية في الصور التالية:

أ. الرقابة على الأشخاص: تتمثل في: (المواد 40 إلى 46 من القانون 07/12):

رقابة على الأشخاص المرشحين: (إقالة حكومية، إيقاف أو إقصاء).

<sup>1</sup> - الجمهورية الجزائرية، قانون رقم (10-11)، مؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق لـ 22 جوان 2011، الخالص بالبلدية.

رقابة على الأشخاص المعينين (الموظفين): تتمثل في خضوعهم لسلطة الوالي السلمية من ناحية التعيين والترقية والنظام الانضباطي أو التأديبي، حسب الإجراءات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية، والنصوص التطبيقية (تصنيف الأخطاء-ترتيب العقوبات-إجراءات تسليطها).

ب. الرقابة على الاعمال: تتمثل في: (المواد 53 إلى 57 من القانون 07/12):

- المصادقة (صريحة وضمنية)

- الإلغاء (بطلان مطلق -بطلان نسبي)

- الحلول (حلول السلطة العليا محل السلطة الدنيا)

ت. الرقابة على الهيئة وتتمثل في إجراء الحل: (المادتين 47 و 48 من القانون

:07/12)

#### 4. ممارسة الوصاية الإدارية واستقلالية الجماعات المحلية:

إذا كانت الوصاية الإدارية عنصر من عناصر النظام الإداري اللامركزي، فللسؤال الذي يطرح عن مدى تأثير ممارسة السلطة الرقابية على استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، حيث أن النصوص الجديدة جاءت لتكرس نوع من الاستقلالية المالية والإدارية على المستوى المحلي، لكنها أبتت على مظاهر الوصاية الإدارية على الإدارة المحلية، بما يحول دون تجسيد الاستقلالية المرجوة، وهو ما يتطلب إعادة النظر في هذا الجانب بما يحقق موائمة بين الاستقلالية وممارسة الوصاية الإدارية، بحصر الرقابة في جوانب معينة مع إتاحة الفرصة للجماعات المحلية بشكل أفضل للتصرف بأريحية بما يمكنها من تنفيذ برامجها ومخططاتها.

#### 5. تقييم نظام الوصاية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة:

إن السلطات المخولة للوالي لممارسة الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية تجعل من الاستقلالية التي تطالب بها الجماعات المحلية بعيدة المنال، ولعل السبب في الإبقاء على الوصاية الإدارية بهذه المظاهر وعلى مختلف أنشطة وأعمال الإدارة المحلية هو المحافظة على وحدة القيادة الإدارية ووحدة الدولة من كل أشكال التشتت في القرارات، ومن جهة أخرى إطلاق الحرية للجماعات

المحلية من شأنه أن يعرقل حسن سير المرافق العامة وتعطيل مصالح المواطنين، خاصة مع خضوع الترشح وتولي المناصب لاعتبارات في غالب الأحيان شخصية وليست موضوعية ومرتبطة بالكفاءة والدراية والمستوى العلمي<sup>(1)</sup>.

## ثانيا / الاستقلالية المالية والرقابة على الولاية:

تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة جزء منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك، هيكلها تكون حسب طبيعة كل ولاية وخصوصيتها، وتشمل هذه الإدارة هياكل منصوص عليها في المرسوم التنفيذي 215\94 المؤرخ في 23\07\1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، وتتمثل في:

- الكتابة: (الأمانة العامة)
- المفتشية العامة
- الديوان
- رئيس الدائرة

### أ. خامسا: المصالح العمومية الولائية:

طبقا لنص المادة 141 من قانون الولاية، يمكن للولاية أن تنشأ مصالح عمومية قصد تلبية حاجيات المواطنين الجماعية، وذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، للتكفل بالطرق أو النقل أو النظافة أو المساحات الخضراء أو الصناعات التقليدية أو في إطار المساعدة الاجتماعية ورعاية الطفولة، وهذا حسب إمكانيات كل ولاية ووسائلها، ويتم تسييرها إما:

- بالاستغلال المباشر
- أو المؤسسة العمومية الولائية
- عن طريق الامتياز

<sup>1</sup> خلفي عبد الرحمن، مرجع سبق ذكره.

▪ أو بإنشاء مؤسسات ولائية مشتركة (ما بين الولايات).

ب. مالية الولاية:

تنص المادة 151 من قانون الولاية على أن ميزانية ومالية الولاية تتكون من (09) موارد هي:

1. التخصيصات.
2. ناتج الجباية والرسوم.
3. الإعانات والهبات والوصايا.
4. مداخيل ممتلكات الولاية.
5. مداخيل أملاكها.
6. القروض.
7. ناتج مقابل الخدمات الخاصة.
8. جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية.
9. ناتج مختلف الخدمات.

أما ميزانية الولاية فتشتمل على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما:

- قسم التسيير
- قسم التجهيز والاستثمار

ويتولى الوالي إعداد مشروع الميزانية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه ويوافق عليه كذلك وزير الداخلية، وتتم المصادقة وإجراءات وضعها حيز التنفيذ حسب الشروط المنصوص عليها في قانون الولاية والنصوص ذات الصلة.

ويمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما. ولضمان التضامن المالي بين الولايات تتوفر الولايات على صندوقين:

- صندوق تضامن الولايات
- صندوق ضمان الجماعات المحلية.

وتحدد موارد الصندوقين بموجب القانون أي (قانون المالية).

يمكن الإشارة انتهاء أن القانون الجديد تعرض في المواد 138-139 و 140 إلى مسؤولية الولاية وذلك من خلال:

تحمل مبالغ التعويضات لجبر الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الولائي ونوابه ورؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبين، عند ممارسة مهامهم أو بمناسبة

- حماية المنتخبين والدفاع عنهم عند ممارسة مهامهم أو بمناسبة
- الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس والمنتخبون، ويمكنها الرجوع عليهم في حالة الخطأ الشخصي<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - الجمهورية الجزائرية، قانون رقم (07-12)، مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق لـ 21 فيفري 2012، الخالص بالولاية.

## رابعاً / تقييم لنموذج الإدارة المحلية في الجزائر:

يندرج الإصلاح الإداري عموماً ضمن العمليات الإدارية الهادفة والمنظمة التي تمارسها الدولة من أجل تحسين وتنظيم الأجهزة الإدارية في الدولة، مما يضمن زيادة في فعالية أداء الموظفين والعمل على تقويم الاختلالات التي يتطلب إصلاحها بالأجهزة الإدارية.

### 1. الرقابة والصيانة:

تعمل الدولة الجزائرية على إصلاح أنظمتها السياسية والإدارية ضمن إستراتيجية الإصلاح التي باشرت منذ الاستقلال ووضوح معالم الدولة الجزائرية المستقلة، ولقد شملت هذه الإستراتيجية الإصلاحية التنظيم الإداري كآلية لتحسين المؤسسات، وكذا الخدمة العمومية وتلبية احتياجات المواطن المتزايدة والمتغيرة باستمرار، وقد مست هذه الإستراتيجيات الإصلاحية بدرجة أولى الهيئات المحلية في سلم التنظيم الإداري الجزائري حيث شهد نظام الإدارة المحلية العديد من المحطات التصويبية والإصلاحية والتطويرية عبر العديد من التعديلات القانونية والهيكلية، وكلها في سبيل تحقيق نفس الهدف وإن تعددت واختلفت آليات واستراتيجيات تحقيقه.

يعتبر النص الدستوري الجزائري أن المجالس المنتخبة قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة على الصعيد المحلي، فقد نص الدستور الجزائري في المادة 17 على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

ومع أن الدستور يضع البلدية والولاية على خط واحد ويساوي بينهما في أنهما كليهما الصانعات الرئيسيان للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي وصانعان ومنفذان للسياسة العامة المحلية، إلا أن الولاية وعلى رأسها الوالي تمارس رقابة وصائية على المجالس المنتخبة على مستوى البلديات، فرئيس البلدية المنتخب رفقة أعضاء المجلس مجبرون على رفع كل أعمالهم وقراراتهم في شكل مداوات إلى الولاية، وتخضع للمراقبة والرقابة ومن ثمة تكون موضوع قرار بالمصادقة أو طلب التعديل أو الرفض من قبل هذه السلطة التي تمثل المركز على المستوى المحلي، ويمكنها القانون من صلاحيات وصائية ورقابية واسعة، رغم ما يتميز به نموذج الإدارة المحلية في الجزائر من مرونة



بالنظر إلى مجمل الصلاحيات الممنوحة إلى رؤساء البلديات في مجال التسيير العام المحلي، وأيضا قياسا إلى وجود معطى رقابي هام وهو المصادقة الضمنية في أجل 21 يوما تجعل مصطلح الرقابة يخسر كتلة هامة من قداسته وحزمه.

## 2. متطلبات الخط الإصلاحي:

### أ / ترقية التوجه نحو رقمنة خدمات الإدارة المحلية:

إن الدولة الجزائرية في إطار سعيها نحو تطوير ورقمنة الإدارة المحلية وخدماتها، فهي تسعى أيضا إلى تحقيق المزيد من الفعالية لأجل مواكبة التطور التكنولوجي في هذا المجال حيث تقوم الدوائر الحكومية بتجسيد برنامج خاص برقمنة الخدمات الإدارية بالجماعات المحلية منذ 2010 ، بدء بجمع وثائق الحالة المدنية في إطار تخفيف الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن، وقد تمكنت من تحقيق قفزة نوعية في مجال تقديم الخدمة العمومية ، وذلك بهدف الوصول إلى تجسيد طموح " البلدية الذكية" الذي يستلزم بالضرورة مجموعة من الخصائص والمقومات أهمها :

-استحداث قاعدة الكترونية للمعلومات والبيانات تمكن من تحقيق الرشادة في صنع القرار بشكل عام على المستوى المركزي.

-استحداث مديريات محلية للرقمنة من اجل متابعة عصرية الإدارة وترقية الخدمة العمومية.

-ضرورة إدراج قواعد قانونية تلزم المجالس الشعبية البلدية والولائية بفتح منصات لنشر

المداولات وكل القرارات والشهادات الإدارية ليتطلع عليها الجمهور ، ولإضفاء الشفافية في تسيير المرافق العامة.

- استعمال الرقمنة لا سيما في مراحل إسناد الصفقات وذلك بطرح نماذج موحدة وخاضعة

للمعلوماتية.

### ب/ مقارنة الحوكمة الالكترونية للإدارة المحلية:

إن الحوكمة الالكترونية للإدارة المحلية ليست فقط رقمه الخدمة العمومية بل تتعدى ذلك إلى تحقيق أهداف حوكمة الجماعات المحلية وإتاحة أعلى درجات الشفافية والمشاركة للمجتمع المدني والقطاع الخاص من جهة وتقديم المعلومة المناسبة لصانع القرار والهيئات الرقابية بالسرعة والدقة اللازمة، وذلك من خلال ما يلي:

- تقديم الخدمات للمواطنين المحليين بصورة سريعة وغير مكلفة، وذلك من خلال الدخول على الخط، فيتمكن المواطن من تعبئة نموذج طلب الخدمة ويرسلها مباشرة على الخط.
- زيادة كفاءة الإدارة المحلية عن طريق توفير الوقت أو تخفيض الزمن اللازم لإنجاز المعاملات والخدمات، فضلا عن تخفيض التكلفة، إلى جانب تخفيض عدد الوثائق الورقية المتبادلة في إجراء وتنفيذ المعاملات، بحيث تصبح الرسالة الإلكترونية وثيقة الوحيدة المتاحة أمام كلا الطرفين.
- تمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم الديمقراطية الحملات الانتخابية تسجيل أصوات الناخبين ونتائج الاقتراع، بالإضافة إلى إمكانية وضع جدول أعمال المجلس المحلي للمداولات على مواقعها الالكترونية.
- تقديم وصول للمعلومات والمعرفة عن العملية السياسية، وعن الخدمات والفرص المتوافرة والمتاحة للمواطنين والأعمال من الواقع إلى الديمقراطية الافتراضية.

### ج/ اقتراحات لإصلاح نظام الإدارة المحلية في الجزائر:

#### ✓ المقاربة القانونية والإدارية:

- الإبقاء على النص الدستوري في المادة 16 والخاص بمستويات التنظيم الإداري المحلي بدون تعديل، أي أن الجماعات الإقليمية في الجزائر هي البلدية والولاية. والبلدية هي الجماعة القاعدية
- ضرورة التفكير في استحداث مستويين "دون قاعدية" تابعين للبلدية وهما: المركز والحي.
- إعادة بناء الإطار القانوني للبلدية (ريفية / قروية) أو (حضرية)، وذلك عبر تعديل قانون البلدية، أو النص عليها في حالة أصدر المشرع نصا قانونيا جديدا معدلا للقانون. (10-11)

- تعديل المادة 15 من قانون البلدية ( 10-11 ) والمادة 12 من قانون الولاية ( 07-12 )، والخاصتان بتشكيل المجلس الشعبي البلدي والولائي، وذلك بالنص على تطعيم هذين المجلسين بأعضاء آخرين مختصين في الاقتصاد والمالية والمحاسبة.
  - زيادة عدد البلديات في الولايات الكبيرة تحقيقاً لمبدأ (تقريب الإدارة، من المواطن) بدل اللجوء إلى استحداث فروع بلدية أو زيادة عدد الولايات بما يرهق الخزينة العمومية ويزيد من حجم الإنفاق على الأبواب الإدارية.
  - تعديل الباب الثالث في قانون الولاية ( 07-12 ) المعنون بـ (الوالي) وذلك باستحداث المجلس الأعلى للولاية كهيئة تعمل لدى الوالي ومكونة من رؤساء مصالح الولاية وممثلين عن كل المديرات التنفيذية على مستواها، ويكون وجودها مواز للمجلس الشعبي الولائي.
  - النص الصريح من خلال تعديل قوانين الجماعات الإقليمية على مصادر قارة وممكنة لتمويل الجماعات المحلية، بدل الاعتماد على ميزانية الدولة بشكل كلي.
  - تدعيم صلاحيات المنتخبين في البلدية والولاية في مقابل إعادة النظر في صلاحيات المعينين (الوالي) و(الأمين العام للبلدية).
  - إعادة تكييف وتصنيف "الأخطاء المهنية الجسيمة"، واعتبارها مجرد خطأ مستوجبة للعقوبة، مع تحديد الإجراءات التأديبية والجهة الإدارية المختصة بذلك، والعقوبات المستحقة.
- وفي هذا يجب التنويه إلى الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، والذي أدرج تصرف الموظف عند عصيان أوامر الرئيس الإداري خطأ من الدرجة الثالثة، في نص المادة 180 وتستوجب عقوبات من نفس الدرجة نصت عليها المادة 163، فالموظف الذي لا يطبق أوامر الرئيس يعاقب طبقاً للمادتين ومواد أخرى من نفس القانون، وإذا طبق أوامر الرئيس المخالفة للقانون يتابع ويعاقب طبقاً لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.
- رفع الضغط على الموظفين أمام الجهات القضائية، وتوفير الحماية لهم من التعسف في مرحلة تكييف المخالفات والجنح المرتبطة بتنفيذ القوانين المتعلقة بجانب التسيير. (المبدأ الدستوري

يؤسس بأن كل الأشخاص أبرياء حتى تثبت إدانتهم، لكل في تعامل القضاة مع الموظفين تتم إدانتهم مباشرة ويقوم الموظف بتقديم المعلومات والوثائق، والتي في حالات قليلة ومعدودة تؤدي لتبرئته)

### ✓ المقاربة السياسية والرقابية:

- إعادة بلورة مفهوم أدق لتطبيقات الرقابة الإدارية على الأشخاص والأجهزة والهيئات المنتخبة في قانوني البلدية والولاية.
- تفعيل مفهومي الرقابة والوصاية وذلك من خلال إعادة هيكلة مجلس المحاسبة لجعله متزوجا بين النظامين الفرنكوفوني والانجلوسكسوني، مما يجعله بالإضافة إلى مفهومه شبه القضائي يحتوي مفهوم الإدارة والتمثيل أمام المحاكم لمتابعة توصياته.
- إلغاء مفهوم الرقابة السياسية الذي كان يعطى لكل حزب حق ممارسة رقابة سياسية على مرشحيه طبقا للقوانين. هنا يتم تفويض النموذج القديم من رقابة الأحزاب السياسية على المنتخبين باسمها أو القوائم التي قامت بتركيبتها، من أجل فك الارتباط بين العمل الإداري في الإطار المحلي والبرامج الحزبية والانتخابية.
- تدعم دور القضاء وآليات تدخل مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 03/98.
- الإبقاء على نفس الآليات الخاصة بالرقابة على المعينين، أي وفق التعليمات الرئاسية ويخضعون لأوامر ونواهي رؤسائهم بدء من رئيس المجلس والأمين العام إلى غاية رؤساء المصالح وغيرهم والمفوضين في إطار صلاحيات معينة، وتمارس هذه الرقابة على أساس قانون الوظيفة العمومية والأنظمة القانونية الخاصة بكل سلك مهني.
- إعادة النظر في مسألة الإيقاف أو التوقيف التي يمارسها الوالي بحق المنتخبين بموجب صلاحياته، والتي يتناولها القانون البلدي 10-11 في (المادة 43). وكذا المادتين 47 و 48 من قانون الولاية 07/12.

- إعادة النظر في إجراءات الرقابة على الهيئة والمقصود حالات حل المجالس المنتخبة، حيث يلاحظ فيها نوع من التمييز والأسباب العامة.
- التكوين الإلزامي لجميع أعضاء لجان المباشرة لعملية الصفقات كفتح الأظرفة والتقييم وإسناد الصفقات بمفهومها الواسع ( صفقات - استشارات - تراضي ) وبالتالي يصبح عضو اللجنة الذي تم تكوينه مسؤولاً
- ضرورة التفكير في إيجاد رؤية جديدة تسمح بانبثاق المجالس المنتخبة على المستوى المحلي من (جمعيات المجتمع المدني الفاعلة) بدل الصورة النمطية القائمة على تدخل الأحزاب وتزكية قوائم باسمها من داخل برامجها العامة ومنظوماتها الفكرية، والتي قد لا تتلاءم عموماً مع أبعديات التنظيم الإداري المحلي.
- تشجيع روح المبادرة وإبراز النماذج الناجحة في المجال الإداري عن طريق التقييم المستمر للعمل الإداري مثل مسابقة أحسن موظف وأحسن مبادرة

## قائمة المراجع

### أولا . الكتب:

#### 1- باللغة العربية:

1. بدوي، محمد طه. النظرية السياسية (النظرية العامة للمعرفة السياسية)، القاهرة، مصر: المكتب المصري الحديث.
2. باعلي، محمد الصغير. الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
3. بوضياف، عمار. الوجيز في القانون الإداري، ط2. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.
4. السبكي، آمال. أوروبا في القرن التاسع عشر: فرنسا في مائة عام، ط1. جدة: عالم المعرفة، 1985.
5. عبد الله، عبد الخالق. العالم المعاصر والصراعات الدولية، الكويت: عالم المعرفة، 1989.
6. الشرقاوي، سعاد. النظم السياسية في العالم المعاصر، ط2، القاهرة: مركز دار النهضة، 2007.
7. قودي، ميشال وفيليب دوراني وقيس الهمامي. الاستشراف الاستراتيجي للمؤسسات والأقاليم، ترجمة: محمد سليم قلالة، وقيس الهمامي. باريس: الكونسارفانوار الوطني للفنون والحرف، مخبر الابتكار والاستشراف الاستراتيجي والتنظيم.
8. وهبان، أحمد. الصراعات العرقية واستقرار العالم المعاصر، دراسة في الأقليات والجماعات والحركات العرقية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2001.

#### 2- باللغة الأجنبية:

9. Arnaud, Lionel. " Vers une européanisation des politiques d'intégration des « minorités ethniques » ", In : Maximos Aligisakis (Rapporteur), **Intégration européenne et exclusion sociales**, (PP 121-138), Genève : Institut européen de l'Université de Genève, juin 2007.

10. DE COURSON, Jacques. **Les élus locaux**, 2e tirage. Paris : Edition Organisation, 2001.
11. MACHELON, Jean-Pierre. « L'administration entre l'exécutif et législatif » in Hautes études Médiévales et modernes, (Rapporteur), **L'administration de la France sous la révolution**, (PP 15-38), Genève : Librairie DROZ, S.A, 1992.
12. Sautel, Gérard. « Centralisation et décentralisation » in Hautes études Médiévales et modernes, (Rapporteur), **L'administration de la France sous la révolution**, (PP 39-72), Genève : Librairie DROZ, S.A, 1992.

### ثانيا . الموسوعات والمعاجم والقواميس:

13. ابن منظور، جمال الدين. **لسان العرب**، الجزء الأول، ط 3، القاهرة: دار المعارف، 1981.
14. الموسوعة العربية العالمية ، [قرص مضغوط]، الرياض: شركة أعمال الموسوعة للإنتاج الثقافي، 2004
15. نوينهام، جيفري وجراهام إيفانز، **قاموس بنغوين للعلاقات الدولية** ، أبو ظبي: مركز الخليج للأبحاث، 2004.

### ثالثا . الدوريات:

#### 1- باللغة العربية:

16. عبد النور، ناجي. "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة"، **دفاتر السياسة والقانون**، العدد الأول، جوان 2009، ص ص 152-162.
17. مرابط، رابح. "الإطار المفاهيمي والنظري لدراسة المجموعة العرقية، القومية والأمة"، **دفاتر السياسة والقانون**، العدد الأول، جوان 2009، ص ص 131-141.

## 2- باللغة الأجنبية:

18. Douki, Caroline. « Administration et immigration en France, 1945–1975 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2006 /2 n° 53-2, PP 182–198.
19. DOUARD, Pascal. « Le projet Réunion 2030 – GERRI », *Le Point sur*, octobre 2009, n°28, PP 1–4.
20. Dimier, Véronique. « De la France coloniale à l'outre-mer », *Pouvoirs*, 2005 /2 n° 113, PP 37–55.
21. Gohin Olivier, « La citoyenneté dans l'outre-mer français » , *Revue française d'administration publique* , 2002/1 no101, p. 69–82.
22. Marion Gérard Gabriel , « L'outre-mer français : de la domination à la reconnaissance », *Pouvoirs*, 2005 /2 n° 113, PP. 21–35.
23. Rihal Hervé , « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité » , *Revue française d'administration publique* , 2003/1 no105–106, PP. 219–234.
24. Luchoire, François. « L'outre-mer français aujourd'hui », *Revue française d'administration publique*, 2002/1 n°101, p. 9–13.

## رابعا . الوثائق القانونية:

## 1- باللغة العربية:

25. الجمهورية الجزائرية، قانون رقم ( 07-12)، مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق لـ 21 فيفري 2012، الخالص بالولاية.
26. الجمهورية الجزائرية، قانون رقم ( 10-11)، مؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق لـ 22 جوان 2011، الخالص بالبلدية.



## 2- باللغة الأجنبية:

### *Codes et Textes Juridiques :*

27. République française, La Constitution Française du 04 octobre 1958, *JORF*, daté : le 05 octobre 1958, P 9151.
28. République française, Code des Communes.
29. République française, Code Electoral.
30. République française, Code Général des Collectivités Territoriales.

### *Documents Officiels :*

31. République française, Présidence de la République « Elysée », Conseil Interministériel de l'Outre-mer, « **Résultat de la première consultation en date du 10 janvier 2010** », daté : le 27 mai 2010.
32. République française, Conseil Constitutionnelle, « **Analyse des décisions relatives à l'organisation décentralisée de la République. (Révision constitutionnelle du 28 mars 2003)** », A jour au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

### *Décrets :*

33. Décret n° 2009-506 du 06 mai 2009, relatif au comité pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage, *JORF*, n° 0106, daté : le 07 mai 2009, P 7676.
34. Décret n° 2009-1405 du 17 novembre 2009, relatif à la consultation des électeurs de la Guyane en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution. *JORF*, n° 0268, daté : le 19 novembre 2009, P 19953.

**Décisions**

35. Calédonie. *JORF*, daté : le 21 mars 1999; P 4234.
36. Décision n° 2000-482 DC du 04 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte. *JORF*, daté : le 10 mai 2000 ; P 6976.
37. Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Concernant la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la république, *JORF*, n° 75, daté : le 29 mars 2003; P 5570.

**خامسا . الوثائق غير المنشورة:****1- باللغة العربية:**

38. عبد المعطي صالح قدومي، منال. "دور المشاركة المجتمعية في تنمية وتطوير المجتمع المحلي: حالة دراسية للجان الأحياء السكنية في مدينة نابلس"، رسالة ماجستير، جامعة نابلس: النجاح الوطنية، 2008.
39. عكوشي، عبد القادر. "التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: بن يوسف بن خدة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2004 - 2005.
40. المنديل، خالد بن فيحان. "المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي"، رسالة ماجستير، جامعة الرياض: نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، 1424 - 2003.

**2- باللغة الأجنبية:**

41. Arand, Sébastien. « Les minorités ethniques et l'Etats Québécois : Participation et représentations sociales des associations de groupes ethniques lors de commissions parlementaires 1974 - 2000 » Thèse de Doctorat, Université de Montréal : Département de sociologie, faculté des arts et sciences, décembre 2003.

42. Falkenhanger, Frédéric. « Les électors ethnoregionalistes en Europe occidentale », Thèse de Doctorat, Institut d'études politiques de Paris : 2010.

## خامسا . الندوات والمؤتمرات والأيام الدراسية:

### 1- باللغة العربية:

43. الطعامنة، محمد محمود. ( 2003 )، " نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)"، ورقة مقدمة في الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظم من طرف المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة، سلطنة عمان، 18 . 20 أوت 2003.
44. حفاف، سعاد. ( 2010 )، "اللامركزية كآلية لإدارة التعدد الإثني" ، ورقة مقدمة في: الملتقى الوطني حول سياسات الدول في مواجهة الجماعات الإثنية، المنظم من طرف: قسم العلوم السياسية، جامعة قالمة، 28 – 29 أبريل 2010.
45. أكرم صوفي، محمد نور. ( 2003 )، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها: نماذج عالمية ومحلية ، ورقة مقدمة في الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظم من طرف المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة، سلطنة عمان، 18 . 20 أوت 2003.
46. طاشمة، بومدين ( 2008 ). " الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، ورقة مقدمة في: الملتقى الوطني الأول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، المنظم من طرف: فرع العلوم السياسية بكلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 16 – 17 ديسمبر 2008.

### 2- باللغة الأجنبية:

47. Bouhouche, Ammar. (1977), « Le citoyen face à son administration », Une étude non publiée, préparée pour le séminaire : Comment Gérer l'agglomération Algéroise , organisé par l'ONRS, Alger le 15-16 Mai 1977.

## سادسا . الإنترنت:

## 1- باللغة العربية:

48. الشيخ، سعدي. "التنظيم الإداري المحلي، مفهومه، عناصر قيامه ومبررات تبنيه"، في: المجلة الإلكترونية للدراسات والأبحاث القانونية، متوفر على الرابط التالي:

<http://www.droitplus.net> (2017/01/04)

49. حزوري، ذياب وحانا موريس حردو. "الإدارة المحلية - الحكم المحلي"، في: مجلة بحوث الإدارة الإلكترونية، متوفر على الرابط التالي:

<http://edarta3mal.com/edarapress/?p=18> (25/02/2017)

50. طلبة، عبد الله. "الإدارة المحلية"، في: الموسوعة العربية، متوفر على الرابط التالي:

[http://www.arab-ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display\\_term&id=288](http://www.arab-ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display_term&id=288)  
(2017/01/04)

51. خليفي عبد الرحمن (2016) مظاهر الوصاية الإدارية على الإدارة المحلية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر. الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية، جامعة محمد الشريف مساعدي سوق اهراس، جانفي 2016. متوفر على الرابط التالي:

<https://www.univ-soukahrass.dz/en/publication/article/648>

52. سالم، أكرم. "حائق ومعايير عن الإدارة المحلية أو الحكم المحلي"، في: موقع الحوار المتمدن، متوفر على الرابط التالي:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=132091> (2017/02/20)

53. علاونة، كمال إبراهيم. "مفهوم ونشأة الحكم المحلي"، في: شبكة الإسراء والمعراج، متوفر على الرابط التالي:

<http://www.israj.net/vb/t5018> (20/02/2017)

## 2- باللغة الأجنبية:

54. Histoire de l'administration, En : Site de Vie politique en France, Disponible sur l'URL suivant : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/histoire-administration.html>

(25/02/2017).

55. « **2009 dans la France d'outre-mer** », Dans : Encyclopédie collective, Disponible sur l'URL suivant :

[http://fr.wikipedia.org/wiki/2009\\_dans\\_la\\_France\\_d'outre-mer](http://fr.wikipedia.org/wiki/2009_dans_la_France_d'outre-mer) (Page web visitée le: (30/03/2017).

56. AFP. « **L'Etat a choisi de tuer les guadeloupéens** », Dans: Site du quotidien français : LE FIGARO, (Publié le : 15/02/2009), Disponible sur l'URL suivant : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2009/02/15/01011-20090215FILWWW00003-l-etat-a-choisi-de-tuer-les-guadeloupeens.php>, Page web visitée le: (03/05/2017).

57. « **Résultats de la consultation du 25 janvier 2010 en Guyane et en Martinique** », Dans: Site officiel d'Outre-mer, Disponible sur l'URL suivant : <http://www.outre-mer.gouv.fr/?resultats-de-la-consultation-du-25-janvier-2010-en-guyane-et-en.html>, Page web visitée le: (01/05/2017).

58. Ziller, Jacques. « **La Constitution de la Ve République et l'Outre-mer** », Dans: Site de Conseil Constitutionnel Français, Disponible sur l'URL suivant : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation-publications/dossiers-thematiques/2008-cinquantaire-la-constitution-en-20-questions/la-constitution-en-20-questions-question-n-16.17363.html> , Page web visitée le: (30/03/2017).

## سابعاً . المواقع الرسمية:

59. الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الجزائرية: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>

60. الموقع الرسمي لوزارة الداخلية اللبنانية: [/http://www.interior.gov.lb](http://www.interior.gov.lb)

61. الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الأردنية: [/http://www.moi.gov.jo](http://www.moi.gov.jo)