

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة باتنة 1
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير
قسم التسيير

مطبوعة في مقياس

نظام الحكم المحلي المقارن

مطبوعة مقدمة لطلبة سنة ثانية ماستر

تخصص: تسيير عمومي

من إعداد:

الأستاذة: رانية هدار

السنة الجامعية: 2023/2022

المقدمة: يعد نظام الحكم المحلي أحد أساليب التسيير الإداري و السياسي القائمة في الدول المعاصرة، و الذي أثبت نجاعته في تحقيق المساعي التنموية على المستويين الوطني والمحلي على حد سواء من جهة، و تحقيق المشاركة الشعبية الفعالة و توسيع دور المواطنين المحليين في إدارة شؤونهم التي من شأنها ترسيخ ممارسات الديمقراطية المحلية.

الفصل الأول: ظهور نظام الحكم المحلي و السياقات التاريخية لتطور مضامينه.

يعد الحكم المحلي أسلوب إداري من أساليب الحكم الديمقراطي، و اتجاه جديد بدأ من أواخر القرن التاسع عشر و مطلع القرن العشرين. و هو حقيقة إدارية و سياسية في كيان الدولة المعاصرة، دولة الإدارة و الخدمات، حتى أصبح الحكم المحلي أحد مفاهيم الديمقراطية العامة.¹ و فيما يلي عرض موجز لتاريخ نشأة نظام الحكم المحلي و الأسباب التي دفعت الدول إلى الأخذ به و تأثير العوامل و الظروف البيئية في مختلف المجالات على تطور مضامينه:

المبحث الأول: أسباب نشأة نظام الحكم المحلي.

ترجع نشأة نظام الحكم المحلي إلى أسباب متعددة حفزت الدول المختلفة على الأخذ بهذا النظام ثم التوسع فيه. نذكر فيما يلي بعض هذه الأسباب:²

1- تزايد وظائف الدولة: لقد كان تعقد العلاقات الاجتماعية، و سيادة الأفكار الديمقراطية، و تطور وظائف الدولة من الأسباب المباشرة في قيام هذا النمط الإداري من الحكم. و يمكن القول بصفة عامة أن الحكم المحلي و هو في صورته القائمة ظاهرة جديدة، و هو أساس الحكومات الديمقراطية. نشأ نتيجة للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة و في واجباتها من ناحية، و التوسع الكيفي في حقوق المواطنين من ناحية ثانية. و بعبارة أخرى نتيجة للتقدم التكنولوجي في الميادين الفنية و الاقتصادية، و للتقدم الديمقراطي في الميادين السياسية و الاجتماعية.

و كان طبيعياً بعد هذا كله أن تتطور وظائف الدولة التقليدية التي كانت تقوم على حدود التشريع، القضاء و الدفاع، و تخرج إلى مجالات جديدة تواجه فيها المطالب المستحدثة للمجتمع، فارتادت آفاقاً جديدة من العمل، كانت تقليدية. فحملت عبء الخدمات الاجتماعية العامة، كما أصبح دورها في المجال الاقتصادي أكثر من مجرد الإشراف و التنظيم، فوقع عليها عبء و واجب تنمية الاقتصاد القومي و تطويره.

ذلك كله دعا الحكومة المركزية إلى البحث عن نظام يقوم على أداء الوظائف العامة أداءً قادراً و عادلاً و مناسباً، عن طريق آخر غير طريق الحكومة المركزية سواء في التصور أو في التنفيذ، و بأسلوب مرن يتحقق به

¹ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، (القاهرة: دار النهضة العربية، ب س ن)، ص. 09.

² عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، (عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001)، ص. 21.

المفهوم الجديد للحقوق و الواجبات و للأهداف القومية و الحاجات المحلية، فكان نظام الحكم المحلي.¹ من جانب آخر، تزايد الاهتمام بموضوع الحكم المحلي بأبعاده السياسية، الاجتماعية و الاقتصادية في ظل التراجع المستمر لدور الدولة في مختلف المجالات، ما أدى إلى إتاحة فرصة أكبر للمواطنين والفواعل اللادولتية الأخرى للمشاركة في عملية صنع القرار المحلي، و يندرج هذا الاهتمام ضمن مسعى بعض برامج الأمم المتحدة لتكريس اللامركزية في التسيير لمواجهة التحديات التي أفرزتها السياسات الاقتصادية الشمولية، التي أربكت الدولة و قلصت من مساحة تأثيرها في الشأن العمومي.

و قد تجلّى هذا الاهتمام أيضا في تقارير البنك الدولي حول التنمية في العالم، حيث دعا إلى اعتماد اللامركزية و جعل الدولة أكثر قربا من الناس.²

2- التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة: تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية و المناطق القريبة من العاصمة و المناطق البعيدة عنها، كما تختلف من حيث تعداد السكان. إلى جانب وجود المدن المكتظة بالسكان، و مدن قليلة السكان، مناطق تزخر بالإمكانات السياحية و مناطق لا تتوفر على هذا العامل... الخ.

هذا الاختلاف بين منطقة و أخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني إلى جانب العامل المالي، يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها و امكانياتها و موقعها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة. فكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الإقليم و مواكبا لتطورات التنمية الإقليمية كلما كان التسيير أحسن.³

3- تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية: يلاحظ أن الإدارة المركزية عندما تقوم بأداء الخدمات تضع أنمطا و أساليب متشابهة تطبق على كافة المواطنين و في جميع أنحاء القطر على قدر المساواة.

إن إتباع هذه الأساليب لا يشكل عقبة بالنسبة للخدمات القومية التي يشترك في الانتفاع و الاستفادة منها جميع المواطنين. و لكن الأمر يختلف كليا بالنسبة للخدمات المحلية، فالتفاوت بين المناطق الجغرافية في القطر الواحد يتطلب تباينا و اختلافا في الأساليب المتبعة لأداء الخدمات. فمثلا مدينة كبيرة

¹ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 09-10.

² يوسف بن بزة، التنمية المحلية التشاركية في الجزائر، (الجزائر: مخبر الأمن الإنساني: الواقع، الرهانات و الآفاق، 2020)، ص. 137.

³ بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 04 (2004)، ص. 259.

السكان تختلف مشكلاتها عن مدينة محدودة السكان و إجراءات الوقاية الصحية تختلف من مدينة واقعة على الحدود إلى مدينة داخلية.

و مشاريع التنمية الاقتصادية و الاجتماعية تختلف أساليبها في بيئة زراعية عنها في بيئة صناعية أو تجارية و أساليب التعليم تختلف من مدينة لا توجد فيها أقلية عنصرية أو تتكون من عنصرية تختلف عن أكثرية السكان إلى مدينة لا توجد فيها أقلية. و نظام الإدارة المحلية يحقق أداء الخدمات بطريقة تتلاءم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية و جغرافية و مع طبيعة و رغبات السكان المحليين و ظروفهم المحلية التي تختلف من منطقة إلى منطقة أخرى.

4- الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية: يحاول نظام الإدارة المحلية إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة و تنظيم شؤونهم المحلية، و من هنا فإن هؤلاء يكونون أكثر تفهما للحاجات و الرغبات و المشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية الذين لا تتوافر في الكثير منهم الدراية و التحسس بحاجة الأهالي و رغباتهم.

5- التدريب على أساليب الحكم: يساعد نظام الحكم المحلي -من تجارب الدول المتقدمة- على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة و تدريبهم على أساليب الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين، و هذه المجالس تعتبر - حسب رأي الكثير من الكتاب- خير مدرسة لتخريج أفضل و أكفئ أعضاء المجالس النيابية و كبار موظفي الدولة. كما و أنه ينمي لديهم الشعور بالدور الذي يؤديه في أداء مرافقهم المحلية، و هذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم و يزيد إشعارهم بحقوقهم الوطنية و تكاليفهم القومية، و كل ما يزيد الكرامة الفردية و الكرامة القومية يعتبره علماء الاجتماع من أقوى الضمانات لحيوية الأمم.

6- العدالة في توزيع الأعباء المالية: يلاحظ أن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة و المحلية لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب، إذ أن الحكومة المركزية التي تقوم و بمشيتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة.

و لربما تتضرر بعض المرافق و الأفراد من هذا التوزيع، أما في حالة تبني نظام الإدارة المحلية فإن توزيع المال سيتم بمشيئة أهالي الوحدات الإدارية، إضافة إلى ما يدفعه أهالي الوحدة الإدارية من الضرائب المحلية لمرافقهم المحلية سيتم صرفه على هذه المرافق بالذات، و في ذلك تحقيقا لمبدأ العدالة الاجتماعية و التي بموجبها يتساوى المواطنون في تحمل دفع الضريبة و الاستفادة منها فيما بعد.

7- تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين: إن وجود الهيئات المحلية و التي تمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان المحليين يساعد على تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين الإداري، و بذلك تحل المشاكل المحلية محليا بدلا من الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة و في ذلك اقتصاد للوقت، الجهد و المال.¹

8- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي: تعبر الإدارة المحلية عن التيسير الذاتي، و هي وسيلة فعالة لإشراك المنتجين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، فكلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية و مجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية. و منه، فالإدارة المحلية لا تخلو من الأهمية كونها أكثر النظم الإدارية فعالية و ديناميكية لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي، ولا يكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توفرت على أساليب تسيير و قواعد تحكم عملها، و يعد أسلوب اللامركزية الإدارية أحسن الأساليب في تسيير النظم المحلية.²

المبحث الثاني: تاريخ نشأة نظام الحكم المحلي: عند محاولة التأريخ لنظام الحكم المحلي في العالم، نجد أن هناك اتجاهين بارزين يتناول كل منهما تاريخ الحكم المحلي من زاوية، و يدفع بالأسانيد والحجج التي تؤيد ما انتهى إليه:

الاتجاه الأول: يعتبر بأن الأصول التاريخية لنظام الحكم المحلي لازمت ظهور "الحكومة" كظاهرة سياسية. هذه الأخيرة في جذورها التاريخية بعيدة الظهور في الحضارة الإنسانية، نشأت في مفهوم محلي هو مفهوم القرى و المدن و الحكومات البدائية، حيث كانت تتمثل في رؤساء القبائل و مجالس القبائل أو في حكام المدن و مجالس المدن، و ذلك لأن المجتمعات السياسية الأولى في جميع أنحاء العالم اتخذت شكل القبيلة أو القرية أو المدينة. و بالتالي فإن الحكومات التقليدية أو البدائية كانت حكومات محلية تمارس سلطتها في مساحات ذات مفهوم محلي. كحكومات المدن المصرية، التي عرفت "بمجالس العشر العظام" لأنها كانت تضم عشرة أعضاء بالانتخاب يرأسهم حاكم المدينة.

و مع التطور السياسي و الحضاري و ظهور المجتمعات السياسية الإقليمية انتقلت الحكومة من الإطار المحلي أي إطار المدن، القرى و مضارب القبائل إلى الإطار الإقليمي الذي يضم العديد من القرى و المدن.

¹ عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص.21، 23.

² بسمة عولمي، مرجع سابق الذكر، ص.259.

و مع ذلك استمرت الحكومات الإقليمية في الأخذ بفكرة الحكومات المحلية، و لكن في الإطار و الشكل الذي يتلاءم مع سياستها في الحكم، فنجد أن الدولة المصرية القديمة قد طبقت نظام الحكم المحلي على سائر الخليات بالدولة، فكان هناك حكام محليون للمقاطعات، و حكام محليون للمدن و القرى يديرون شؤون المجتمعات المحلية في إطار السياسة العامة التي يرسمها فرعون صاحب السلطة العليا في الدولة.

و بعد الحضارة المصرية القديمة يمكن تتبع تاريخ الحكم المحلي في صورة دولة المدينة في الحضارة الاغريقية، والتي كانت تضم مجتمعا سياسيا مستقلا يرتبط بالمدينة.

ثم يستطرد أصحاب هذا الرأي إلى تتبع فكرة الحكومة المحلية التي لازمت المجتمعات الإنسانية منذ فجر التاريخ، في نظام "المدن البلدية" في أوروبا و التي ظهرت في عصر النهضة، والتي نمت و قويت إلى حد منح ملوك أوروبا بعض المدن موثيق تخول لها الشخصية الاعتبارية التي تمكنها من تحقيق نوع من الحكم الذاتي المحلي في إطار الدولة مثل "ميلانو" و "فلورنسا" في إيطاليا، و "كولونيا" في ألمانيا، و "استراسبورج" في فرنسا و غيرها.

و على هذا الأساس فإن الذين يؤيدون هذا الاتجاه في التأريخ للحكم المحلي يعتبرون عصر النهضة في أوروبا البداية الحقيقية لأنظمة الحكم المحلي فيها و غيرها من الدول التي سارت على نهجها.¹

الاتجاه الثاني: الحكم المحلي في رأيهم ظاهرة جديدة تاريخها الشرعي قصير لا يمتد إلى أبعد من القرن التاسع عشر، حيث كان في إنجلترا - و هي كما يقولون وطن الحكم المحلي و منبته - مدن لها مجلس تمثيلي اشترك فيه المواطنون بصورة معبرة قبل عام 1835، بعد صدور قانون الاصلاح في عام 1832، ثم ظهر في عام 1888 قانون هيئة البلديات الذي قامت على أساسه مجالس المقاطعات على أساس موحد، و في سنة 1894 صدر تشريع بتكوين مجالس المدن و الأرياف في إنجلترا.

أما في فرنسا، فعلى الرغم من أن المجالس البلدية فيها كانت تشكل على أساس انتخابي تمثيلي منذ عام 1831، إلا أن هذه المجالس لم تنل حق إصدار القرارات إلا عام 1884.

و مهما كان رأي الفريق الأول أو الفريق الثاني، فإن حقيقة الأمر و واقعه تؤكد أن الحكم المحلي لم يظهر في صورته الكاملة إلا في القرن التاسع عشر، إلا أن الدعوة إلى الانفلات من المركزية الإدارية كانت قد بدأت قبل قرن من ذلك التاريخ، مما أدى إلى ظهور اللامركزية الوزارية التي مهدت للحكم المحلي، و كانت

¹ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص، ص.23، 25.

فرنسا أول من شرع تلك الإدارة اللامركزية منذ جيل ثورتها الكبرى، و انتشرت بعد ذلك في أوروبا، آسيا، افريقيا و أمريكا اللاتينية.¹

المبحث الثالث: أثر العوامل و الظروف البيئية في تطور مضامين تطبيق نظام الحكم المحلي.

نظام الحكم المحلي، سواء أكان نتاج تطور تدريجي و طبيعي للمجتمع أو كان نظاما جديدا مستحدثا، لا يمكن أن يؤدي وظائفه مستقلا عن نظام الحكم المركزي أو القومي أو منفصلا عن المجتمع القومي الذي يحوي كافة المجتمعات المحلية². و يتأثر نظام الحكم المحلي من حيث الشكل و الطبيعة بالظروف والعوامل و القوى السائدة في المجتمع الذي يؤدي الوظائف الموكولة إليه بالاشتراك مع تنظيمات أخرى، في داخل نطاق تنظيم أكبر يشمل كل هذه الأنظمة التي تتفاعل مع بعضها، و تؤثر فيه و يتأثر بها.

و عند إنشاء أو تطوير أي نظام للحكم المحلي، فإن الحكومة يجب أن تأخذ في اعتبارها هذه العوامل جميعها، و كلما قام تطوير نظام الحكم المحلي على أسس سليمة من البحث و الدراسة للظروف البيئية التي يعمل فيها هذا النظام، كلما حقق هذا التطوير الأهداف المرجوة من نظام الحكم المحلي على الوجه الكامل. و دراسة الظروف البيئية التي يعمل فيها نظام الحكم المحلي يعتبر من المتطلبات الرئيسية لأي حركة إصلاح أو تطوير، و يجب أن تتم على مراحل معينة تتفق مع التطور الاقتصادي و الاجتماعي في الدولة حتى يمكن لنظام الحكم المحلي أن يتطور و يتكيف مع الظروف البيئية المتغيرة في المجتمع.³

لذلك فإن التباين الذي يمكن أن نلمسه في تصميم الحكم المحلي داخل الدولة الواحدة أو اختلافه من دولة لأخرى، إنما مرده إلى البيئة التي تحيط به أو مجموعة الظروف التي أوجدته.⁴ وهي ظروف متعددة و لا حصر لها، و نعرض فيما يلي أهم هذه الظروف والعوامل:

¹ المرجع سابق الذكر، ص-ص.25-26.

* المجتمع المحلي: هو مجموعة من الأفراد يعيشون في بقعة جغرافية محدودة ثابتة إلى حد كبير تجمعهم في مختلف نواحي النشاط في ظل مجموعة من النظم والعادات والتقاليد والروابط والقيم الاجتماعية و تخلق فيهم شعور بالانتماء إلى مجتمعهم و هو أيضا مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محدودة و يشتركون معا في الأنشطة السياسية والاقتصادية و يشعرون فيما بينهم بالانتماء نحوها. أنظر: المكي دراجي و بلخير دراجي، "المواطنة والجماعات المحلية"، ورقة بحث قدمت في المنتدى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة"، بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر- الوادي، الجزائر، ص.48.

³ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص، ص.41،45.

⁴ سليم شايب، "مفهوم الإدارة المحلية و الحكم المحلي"، الجملة الإفريقية للعلوم السياسية، 01 (جانفي 2019)، ص.15.

1- الظروف والعوامل التاريخية: كثيرا ما نسمع أن نظام الحكم المحلي في دولة ما يرتبط بتاريخ هذه الدولة، وأنه جزء لا يتجزأ منه أو أن حقوق المجتمعات المحلية في حكم نفسها بنفسها إنما هي مكاسب حصلت عليها هذه المجتمعات عبر التاريخ السياسي الطويل للدولة، و في أحيان كثيرة تستغل هذه الحقيقة كسند لمقاومة أي حركة إصلاح أو تطوير لنظام الحكم المحلي.¹

ففي معظم تجارب الحكم المحلي المعتمدة حاليا في العالم، تكون الأقاليم أو الولايات قد عرفت عبر تاريخها تجربة الاستقلالية و الحكم الذاتي، و هو ما يجعل الانتقال إلى نظام حكم أقل مما اكتسبته أمرا عسيرا، فالولايات المتحدة الأمريكية التي شكلت نواة الاتحاد كانت ولايات مستقلة تحكم نفسها و بالتالي فالظروف التاريخية هنا كان لها الدور الحاسم في اعتماد نظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة.²

2- الظروف و العوامل السياسية: يتأثر نظام الحكم المحلي باعتباره جزء من المنظومة السياسية للدولة بالعوامل السياسية، كأن يكون النظام السياسي غير ديمقراطي، أو غير مستقر، لأن الحكم المحلي هو نموذج مصغر للحكم العام للدولة، يؤثر بها سلبا و ايجابا، فكلما كان النظام ديمقراطيا و مستقرا كلما أدى ذلك إلى تماسك الحكم المحلي.

و لذا فإن العوامل السياسية تمثل أهمية كبرى في تحديد نظام "اللامركزية" و فضلا عن ذلك فإن تحقيق الوحدة الوطنية يعتبر من الأهداف الرئيسية لسياسة اللامركزية، و هنا تتضح الأهمية السياسية للقرار الذي سوف يتخذ بالنسبة لنظام اللامركزية. و كلما كان الوضع السياسي غير مستقر في الدولة، كلما زاد الاهتمام بالاعتبارات السياسية المختلفة، و بالتالي زاد تأثير نظام الحكم المحلي بهذه الاعتبارات و العوامل. و تمويل الدولة التي مازالت في مرحلة البناء السياسي مثل عدد كبير من الدول الإفريقية و الآسيوية، إلى توجيه اهتمامها للعوامل السياسية السائدة في المجتمع.

و يمكن تقسيم العوامل السياسية إلى فئتين هما: الأيديولوجية السياسية و المناخ السياسي. و مما لا شك فيه أن الأيديولوجية السياسية للدولة تؤثر تأثيرا بالغا على البناء العام لنظام الحكم المحلي، و تشكيل مجالسه و أجهزته و اختصاصات هذه المجالس و الأجهزة و طريقة عملها. فالحكومة المركزية عادة تحرص على

¹ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.42.

² نفس المرجع، ص.16.

إنشاء نظام للحكم المحلي يتفق مع الأيديولوجية التي تعتنقها و تطبقها و التي سوف تنعكس على سلطاتها الإقليمية و المحلية، و على علاقة هذه السلطات الإقليمية و المحلية بالسلطات المركزية.

و لقد أنشأت دول غرب أوروبا و دول أمريكا الشمالية أجهزة محلية منتخبة في ضوء مفهوم هذه الدول للديمقراطية، و تتمتع المجالس المحلية بهذه الدول بسلطات كبيرة و إن كانت محددة في الاستقلال بإدارة الشؤون المحلية، كما أنشأت دول الكتلة الاشتراكية أنظمة للحكم المحلي تقوم على التسلسل القيادي الهرمي للمجالس الشعبية المنتخبة (المجالس المحلية) تعكس النظام و المبادئ الماركسية -اللينينية- القائمة على الديمقراطية المركزية، و لقد تبنت معظم الدول النامية نظاما للحكم المحلي يتأثر إما بالنمط الغربي أو بالنمط الاشتراكي مع قدر من التغيير الذي يلائم ظروف كل دولة مع المبادئ السياسية التي تعتنقها.

و على الرغم من أن نظام الحكم المحلي ما هو إلا انعكاس للأيديولوجية السياسية السائدة في الدولة، إلا أن "المناخ السياسي" يعادل الأيديولوجية السياسية في مدى التأثير على نظام الحكم المحلي، و قد يكون أكثر أهمية في بعض الأحيان، ذلك لأن تطبيق نظام الحكم المحلي المنشود و تحقيقه لأهدافه يتوقف عادة على ما يسمح به المناخ السياسي.

3- العوامل و الظروف الاقتصادية: كما السياسة تماما تشكل المنظومة الاقتصادية للحكومات المحلية جزء من القدرات الاقتصادية العامة للدولة، و إن تباينت من إقليم لآخر بحسب المقدرات الاقتصادية التي تحدد طبيعة الأقاليم، إن كانت زراعية مثلا، أو صناعية أو سياحية... إلخ، باعتبار الاقتصاد هو المحرك الأساسي لمهام الحكومات المحلية بما يتيح من دعم للميزانية المحلية، مما يسهل عليها القيام بأعباء الإدارة، و تسيير و تطوير التنمية المستدامة لإقليمها.¹

4- العوامل الاجتماعية و الثقافية: لا شك أن نوعية و طبيعة العلاقة بين السلطة و المواطن أو بين الحاكم و المحكوم، و تحديد شكل هذه العلاقة يتوقف إلى حد كبير على "طبيعة" الحياة في المجتمعات ذاتها، فإذا المجتمع يقوم على أساس رأسي و قبلي، فإن هذا يؤدي حتما إلى خضوع و ولاء المواطن للسلطة الحاكمة و خضوع السلطة الأدنى للسلطة الأعلى. و لا أدل على ذلك من أن الجهود التي تبذل في هذه المجتمعات لإنشاء "سلطات محلية ديمقراطية" متحررة من وصاية الحكومة المركزية الشديدة لا تحقق النجاح الذي يقدر لها فالأمر يحتاج في مثل هذه المجتمعات إلى تطوير يتم على مراحل تدريجية. ففي تايلاند مثلا صدر قانون الحكم

¹ المرجع سابق الذكر، ص.16.

المحلي عام 1932 و نص على إنشاء أجهزة ديمقراطية محلية و لم يحقق هذا القانون الأهداف المرجوة منه لصعوبات من هذا النوع. كذلك فقد كان نظام اللامركزية الديمقراطية الذي طبق في الهند خلال العشرين سنة الأخيرة أقل فاعلية في المقاطعات التي كانت تخضع لحكم الأمراء.

و هناك جوانب أخرى يجب على الحكومة المركزية أن تنظر لها بعين الاعتبار عند تقرير سياستها للنظام اللامركزي الذي ترغب في تطبيقه، وكذلك في تحديد النطاق الإداري لوحدات الحكم المحلي، و أهمها الجانب المتعلق بوضع الأقليات أو الطوائف التي لها تراث ثقافي، اجتماعي و ديني خاص، و علاقتها بنظام الحكم المحلي.¹ إضافة إلى الجانب المتعلق بالهجرة الداخلية من الأرياف إلى المدن.² و ذلك لما لها من دور في التأثير في مسار تطبيق نظام الحكم المحلي و مدى نجاحه.

5- مستوى التعليم: من الضروري أن نولي مستوى التعليم في الدولة خاصة في الدول النامية، حيث تنتشر الأمية بشكل كبير بين المواطنين، اهتماما كبيرا سواء عند إنشاء نظام جديد أو تطوير النظام القائم للحكم المحلي. فلا جدال أن انتشار الأمية أو انخفاض نسبة و مستوى التعليم بين المواطنين يعتبر من المعوقات التي تقف حائلا دون قيام المجالس المحلية بواجبها على الوجه الأكمل و بالفاعلية المطلوبة. و في مثل هذه الحالة يصبح تدريب أعضاء المجالس المحلية ضرورة حتمية إذا كان يرجى لهذه المجالس أن تقوم بأداء واجبها على نحو سليم.

6- العوامل الجغرافية و طبيعة المواصلات: تعتبر الظروف الجغرافية و وسائل المواصلات من العوامل المؤثرة على نظام الحكم المحلي، و تحديد بنائه التنظيمي و تشكيلاته، و تحديد الحدود الإدارية لوحداته، فالانعزال الجغرافي يؤثر على العلاقة ما بين العاصمة و المناطق الأخرى البعيدة عنها، نتيجة لضعف الصلات و الاتصالات بين المستوى المركزي/ الإقليمي/ المحلي. و في مثل هذه الحالات يجب أن تمنح وحدات الحكم المحلي مزيدا من السلطات والاختصاصات، و مزيدا من الاستقلال المحلي. و تعتبر سويسرا نموذجا لما يجب أن يكون عليه نظام الحكم المحلي في دولة في مواجهة مثل هذه الظروف. لذلك فإن حجم أو شكل الوحدة المحلية قد يعتمد جزئيا على وسائل المواصلات المتاحة.

¹ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص-43-44.

² سليم الشايب، مرجع سابق الذكر، ص.16.

كما تؤثر العوامل الجغرافية و نقص وسائل المواصلات و تباعد أقاليم دولة ما و اتساعها، على نظام الحكم المحلي فيها، كأن تكون البلاد مكونة من جزر متباعدة مثل جمهورية جزر القمر الفدرالية، و هذا التباعد بين الأقاليم يؤدي إلى ضعف التواصل بينها و بين الحكومة المركزية، مما يضعف إحداهما، فكلما كانت الأقاليم متباعدة أو واسعة جدا كلما كانت هناك حاجة أكثر لحكم محلي قوي و فعال، و ذلك لتفادي انفصال تلك الأقاليم.¹

7- العوامل السكانية: تؤثر الكثافة السكانية على تحديد الحجم الأمثل لوحدة الحكم المحلي، ففي التقسيمات الإدارية ذات الكثافة السكانية القليلة، يجب أن تغطي المجالس المحلية مساحات كبيرة من الأرض نسبيا حتى يمكن أن تكون هناك مقومات تحقيق الكفاءة الإدارية. و لقد كان السر وراء عمليات الإدماج الواسعة للسلطات المحلية الريفية في السويد خلال الخمسينات من هذا القرن هو عملية الهجرة الواسعة التي تمت من الريف إلى المدن الكبرى، حتى أصبحت الكثافة السكانية قليلة نسبيا في الريف. كذلك كان للتغيرات الديموغرافية "الجغرافية السكانية" في فرنسا أثر في تطوير نظام الحكم المحلي، و قد حدثت هذه التغيرات الديموغرافية كنتيجة مباشرة لهجرة أعداد كبيرة من الريف الفرنسي إلى المدن و هذا بدوره أدى إلى أن أصبح الأمر يتطلب إعادة النظر في نظم الحكم المحلي القائمة الآن في المدن الفرنسية الكبيرة حتى تتلائم مع الكثافة السكانية العالية و متطلباتها من الخدمات المختلفة.²

¹ المرجع سابق الذكر، ص-ص 15-16.

² صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.45.

الفصل الثاني: ماهية اللامركزية بين نظام الإدارة المحلية و نظام الحكم المحلي.

لقد أصبح الهيكل الإداري للدولة الحديثة يقوم على أساس المزج ما بين المركزية و اللامركزية بدرجات و نسب مختلفة تتباين بتباين الظروف السياسية، الاجتماعية والاقتصادية و أصبح لا يخلو أي نظام إداري معاصر من صورة أو أخرى من صور اللامركزية الإدارية.¹

المبحث الأول: مفهوم نظام الحكم المحلي و الإدارة المحلية.

قبل أن نتعرض لمفهوم الحكم المحلي و الإدارة المحلية ينبغي أن نتعرض لبعض المفاهيم الإدارية و السياسية التي تتضح و تتحدد بها، و أول هذه المفاهيم المركزية و اللامركزية، و ذلك لأن الحكم المحلي و الإدارة المحلية ليس إلا الصورة الكاملة لتكاملهما:²

1- المركزية: مهما كانت درجة المزج بين أسلوبَي التنظيم الإداري في الدولة فإن الحديث عن الإدارة المحلية سيكون مبدئياً في كنف المركزية الإدارية بصورها و عناصرها. وصولاً إلى الوقوف على ما يمكن أن تبلغه الإدارة المحلية من امتداد و توسع في الاختصاصات و الصلاحيات و الاستقلال إلى حد كبير عن الحكومة المركزية مع بقاء الأمر في إطار الدولة الواحدة بحيث يصدق عليه وصف الحكم المحلي.³

أ- مفهوم المركزية: الصورة الإدارية للمركزية هي التي تتخذ مظهر توحيد النشاط الإداري و تجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة و الأقاليم، بما يتحقق معه قيام نمط إداري متجانس في كل أقاليم الدولة. و قيام مثل هذا النمط الإداري المتجانس يعين على التسلسل الهرمي لوحدة الإدارة، ذلك أن أساس النظام المركزي إنما يقوم على فكرة السلطة الرئاسية من ناحية و فكرة التبعية من ناحية أخرى، السلطة الرئاسية من جانب السلطات العليا في السلم الرئاسي، مبتدئة برئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، و بالوزير الأول في النظام البرلماني، و التبعية من جانب السلطات الدنيا في نفس السلم مما يحمل هذه السلطات الدنيا مسؤوليات جديدة فهي لا تخضع للقانون وحده، و لكنها تخضع للأوامر و التعليمات الملزمة التي تصدرها إليها السلطات الرئاسية فلا تستطيع مخالفتها.⁴

¹ حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2019)، ص.26.

² صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.31.

³ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص.16-17.

⁴ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.31.

و من هذا المنطلق تؤدي المركزية الإدارية حتما إلى تركيز أعمال الإدارة في جميع أنحاء الدولة في يد هيئة واحدة، بحيث لا يبت في أي شأن من شؤونها دون الرجوع لتلك الرئاسة العليا و موافقتها عليه و لا يشترط في المركزية الإدارية أن يكون الرئيس يمثل هيئة تتكون من عدة أفراد، كما يجوز في النظام المركزي السماح بتحويل الرؤوس حق إصدار القرارات التنفيذية دون حاجة إلى تصديق الرئيس و لكن في هذه الحالة تظل قرارات الرؤوس تخضع لسلطات رئيسه الذي يكون له الحق في إلغائها أو تعديلها.¹

بناء على ما سبق، يمكن إجمال مفهوم المركزية في أنهما: "أسلوب التركيز الإداري الشامل في تنظيم و تسيير الشؤون العامة للدولة، و الذي يقوم على تجميع سلطة البت و التقرير النهائية و حصرها في إدارة رئاسية تدرجية في العاصمة و الأقاليم، بما يحقق وحدة و تناسق الجهاز الإداري في الدولة.

ب- تطبيقات المركزية الإدارية: للمركزية الإدارية صورتان، إحداها المركزية المطلقة أو الوزارية، و تعني تركيز سلطة البت في كل الأمور بيد الوزارات المركزية في العاصمة، و هذه الصورة من المركزية تكاد تنعدم في الدول المعاصرة لعدة اعتبارات تختلف بين الإدارية، الاجتماعية، السياسية و الاقتصادية و حتى الثقافية.²

أما الصورة الأخرى للمركزية، فهي المركزية اللاوزارية و التي تعرف في النظام الفرنسي باسم "عدم التركيز الإداري" و في النظام الأنجلوسكسوني "الإدارة الميدانية".³ بموجب نظام عدم التركيز الإداري فإنه يتم تفويض بعض السلطات إلى الممثلين المحليين للإدارة المركزية أي لموظفي الدولة الخاضعين للسلطة الرئاسية كالمحافظ و المتصرف.⁴

فهذا الشكل من المركزية يكاد لا تخلو منه دولة من الدول المعاصرة، ففي الغالبية العظمى منها تتواجد الحكومة المركزية في أقاليم الدولة المختلفة عن طريق فروع الوزارات المختلفة، و تقوم هذه الفروع بالعديد من الوظائف و الأعمال التي تفوق في كمها، و في أهميتها -في الغالب- ما تقوم به وحدات الحكم المحلي.⁵

¹ حنصري خيضر، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر: واقع و آفاق"، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011)، ص.51.

² حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 23-24.

³ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.32.

⁴ ساعد العقون و عبد المنعم بن أحمد، "التسيير المحلي في الدولة بين قواعد علم الإدارة و مبادئ الحكم الراشد"، مجلة الباحث للدراسات

الأكاديمية، العدد 11 (جوان 2017)، ص-ص. 105-106.

⁵ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 24-25.

رغم المزايا المركزية، إلا أن أهم عيوبها هو أنها تتركز في إهمالها للعامل المحلي في تقديم الخدمات و في كثرة التعقيدات التي يتعرض لها المتعاملون مع الإدارة، غير أنه و في الوقت الراهن لم يعد ممكنا للدولة الحديثة أن تستند إلى نظام المركزية وحده نظرا لصعوبة تطبيقه من ناحية و لإرهاق أصحاب المصالح و الحاجات من ناحية أخرى.

2- اللامركزية: ازداد الاهتمام بمفهوم اللامركزية منذ أواخر القرن العشرين نتيجة للمتغيرات السياسية، الاقتصادية و التكنولوجية التي شهدتها العالم، و اللامركزية لا تعد هدفا في حد ذاتها، و إنما هي فلسفة و إدارة تنموية تمكن البشر من المشاركة في صنع و اتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة، فاللامركزية معنية أساسا بنقل السلطات و الصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى.¹

هناك نوعين من اللامركزية، اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية:

أ- اللامركزية الإدارية: تعتبر اللامركزية الإدارية من أهم و أنجع الأساليب المعتمدة في تسيير المحليات، بالنظر لما تحكمه من قواعد و اعتبارات فعالة.²

تعرف اللامركزية بأنها ذلك: " النظام الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين طرفين رئيسيين و هما: الحكومة المركزية في العاصمة و بين أفراد الإدارة المحلية، المجالس، في المقاطعات أو الأقاليم أو المحافظات أو الولايات قد تكون منتخبة كلية، أو جزء منتخب و جزء معين، هذه المجالس تتمتع بنوع من الاستقلالية إذ أنها تحوز على الشخصية المعنوية والاستقلال المالي أو الذمة المالية، مع خضوعها للرقابة و المراجعة و التوجيه من طرف الحكومة المركزية، أي الوصاية ممثلة عادة في وزارة الداخلية.³

إضافة إلى ما سبق، فإن اللامركزية الإدارية لا تقوم إلا في كفالة الدولة المركزية في الدولة البسيطة أو الوحدات السياسية المكونة للدولة الاتحادية أي الدولة المركبة، و هي لا تملك و لا تمارس أي نوع من أنواع السيادة. فهي إذن تنصرف إلى توزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات محلية تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية. و بهذا يقوم إلى جانب الدولة عدد من الأشخاص المعنوية، متمثلة في المجالس

¹ زيد منير عيوي، إدارة المؤسسات العامة (أسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها)، (عمان: دار الشروق، 2009، ط1)، ص.63.

² بسمة عولمي، مرجع سابق الذكر، ص.259. بتصرف.

³ نور الدين حاروش و آخرون، الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة، (الجزائر: دار الأمة للطباعة و النشر والتوزيع، 2017)، ص.11.

المحلية، لكل منها كيانه القانوني المستقل و ذمته المالية الخاصة، و لكل منها موظفوه المستقلون عن موظفي الحكومة في العاصمة و الأقاليم.¹

في هذا الإطار، يذهب أغلب فقهاء القانون الإداري إلى التمييز، من حيث الواقع و التطبيق، بين صورتين أو شكلين رئيسين للنظام اللامركزي الإداري، هما: اللامركزية المحلية الإقليمية (الإدارة المحلية) و اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

- اللامركزية الإقليمية **La décentralisation territoriale**: هي الصورة الواضحة و الكاملة لتطبيق النظام اللامركزي، و تقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية. و تركز اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية في الجزائر (البلدية و الولاية)، و إلا كانت قراراتها و أعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي، مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها.²

تنشأ اللامركزية الإقليمية عندما يعترف المشرع بالشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة تتمثل في المحافظات و البلديات، و يقوم بإدارة هذه الوحدات المحلية مجالس محلية منتخبة في معظم الأحوال.³

- اللامركزية المرفقية **La décentralisation par service**: تتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل و السياحة... الخ) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته و نشاطه (المؤسسات العامة).

فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي و الوظيفي، مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية **Décentralisation Fonctionnelle**، دون الاهتمام بالنطاق و المجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا.⁴

¹ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.33.

² محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، (عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013)، ص.34.

³ ساعد العقون و عبد المنعم بن أحمد، مرجع سابق الذكر، ص.106.

⁴ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص.35.

ب- اللامركزية السياسية: تعتبر اللامركزية السياسية صورة من صور الحكم، و الذي يقوم على أساس توزيع مظاهر السيادة بين الحكومة الاتحادية و الوحدات السياسية المكونة لها، فتباشر تلك الوحدات في ظلها سيادتها الداخلية.¹

و بالتالي، فهي عملية قانونية يتم بموجبها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية، التنفيذية والقضائية) بين الحكومة الموجودة في مركز البلد و السلطات الموجودة في المراكز الأخرى التابعة لهذا البلد نفسه، و ينتج عن هذا التوزيع نوع من نظام الحكم يسمى بالاتحاد الفدرالي. يتكون هذا الأخير من عدة حكومات مركبة تشكل مجموعها اتحادا واحدا، و لكل ولاية حكومة، و لكل حكومة سلطات ثلاثة تشريعية، تنفيذية و قضائية.²

و قد تم تطبيق الإقليمية السياسية في دول عدة كإيطاليا حيث ينص دستور 1947 على وجود 20 اقليما، تم إنشاء أربعة منها. و اسبانيا بالنسبة إلى إقليم "كاتالونيا" Catalogne و بلجيكا ثلاثة أقاليم، و الدانمارك بالنسبة إلى إقليم غراند Greenland.³ و غالبا ما نلاحظ هذا النمط من الحكم في الدول المركبة من ولايات كالولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، الأرجنتين، البرازيل، المكسيك، الاتحاد السوفياتي سابقا، يوغسلافيا، استراليا، الهند و أندونيسيا و غيرها.⁴

تحديدا للفرق بين اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية، يعتبر الأستاذ الدكتور عاطف البناء في هذا الصدد أن الاختلاف الجوهرى بينهما لا يرجع إلى اتساع أو ضيق الاختصاصات التي تنقرر للوحدات الإقليمية بقدر ما يرجع إلى طبيعة هذه الاختصاصات و الصفة التي تمارس بمقتضاها. فاللامركزية السياسية وفق هذا المنطق توجد عندما يكون لبعض الوحدات حق المشاركة في تكوين إرادة الدولة، و حق التقرير لنفسها.

¹ المرجع سابق الذكر، ص.33.

² زيد منير عيوي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.64-65.

³ السيد محمد مصطفى، نظريات الحكم والدولة: دراسة مقارنة في الفقد الإسلامي والقانون الدستوري الوضعي، (بيروت: مركز الحضارة لتنمية

الفكر الإسلامي، ب س ن)، ص.118.

⁴ زيد منير عيوي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.64-65.

كنتيجة لكل ذلك، و تحديدا للفرق بين المفهومين، فإن الإدارة المحلية نظام ديمقراطي يهدف إلى تحقيق ديمقراطية الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون الخاصة بإقليمهم. فهي شعبية في أصلها و روحها، متطورة نحو مزيد من الحريات المحلية، بوسيلة معينة في تحقيق ذلك و هو الانتخاب.

أما اللامركزية السياسية فلا تلازم بينها و بين الديمقراطية، فقد يرجع أصلها إلى عوامل تاريخية، أو عوامل القوة و القهر، و قد تأخذ كنظام في الحكم و في الإدارة بعيدا عن الديمقراطية. لكن ليس ثمة ما يمنع من أن تأخذ الدولة الفيدرالية بنظام الإدارة اللامركزية بل لعل هذا يكون أكثر اتفاقا مع طبيعة النظام الفيدرالي الذي يستهدف مراعاة مصالح الولايات و ظروفها الخاصة، فيسمح بذلك بوجود تشريعات و نظم إدارية تكون أكثر ملائمة لها.¹

المبحث الثاني: معايير التمييز بين نظام الحكم المحلي و نظام الإدارة المحلية.

تقتضي دراسة نظام الحكم المحلي أن نميزه عن النظم القانونية المشابهة له، كالإدارة المحلية و التي تأتي في المقام الأول:

1- مفهوم الإدارة المحلية: تعد الإدارة المحلية بالنظر إليها كنظام، أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يركز على اللامركزية، ويتكون من وحدات الإدارة المحلية ذات الشخصية المعنوية لكل منها تنظيمها، اختصاصاتها، مواردها و امكانياتها، و تتوقف كفاءة النظام على قدرة وحداته على ما تحققه من مخرجات (أهداف) و من مدخلات (الموارد و الإمكانيات المتاحة) في ظل النظام السياسي و الظروف الاقتصادية و الاجتماعية للدولة.²

من جانب آخر، استقرت الأمم المتحدة و الاتحاد الدولي على تعريف الوحدات المحلية بأنها:

- تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة أو دون مستوى الولاية أو الجمهورية أو المقاطعة في الدول الفيدرالية المركبة.

- وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية - إما انتخابا يشمل جميع أعضائها أو يشمل أكثرتهم أو مختارة محليا- تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل -أو بعض- المرافق و الشؤون المحلية، و يكون لها شخصية معنوية و ذمة مالية مستقلة، و أجهزتها المحلية.

¹ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص-ص.30-31.

² عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي و التنمية المركزية (عمان: مكتبة الجامعية، 2001)، ص42.

- رقابة السلطة المركزية و إشرافها على هذه الهيئات المحلية.¹

يحدد هذا التعريف عناصر و مقومات نظام الإدارة المحلية، والتي سوف نتناولها بالتفصيل في المحاضرة اللاحقة.

بناء على سبق، يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها: "أسلوب إداري ديمقراطي، يكفل قيام هيئات محلية منتخبة من السكان المحليين تكمل أجهزة الدولة المركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية في ممارسة وظائفها و صلاحياتها المحلية مع خضوعها لرقابة و إشراف الحكومة المركزية".

2- الفرق بين الإدارة المحلية و نظام الحكم المحلي: تعددت الآراء الفقهية في كيفية وصف أو تحديد معالم الفرق بين ما يعد إدارة محلية و ما يعتبر حكما محليا، كأقصى درجات اللامركزية الإقليمية.² حيث يعد مفهوم الإدارة المحلية من المفاهيم القريبة لمفهوم الحكم المحلي أو اللامركزية السياسية، حيث يستخدم بعض الكتاب هذين المفهومين بشكل مترادف معتبرين أنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إل أخرى.³

و هناك ثلاثة اتجاهات توضح مختلف الآراء التي تثار حول هذا الموضوع:

- يرى فريق الأول، أن الفارق بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي هو أن الأولى تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية، بينما يشير الثاني إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية السياسية. و المفهوم أن اختصاصات اللامركزية الإدارية تنفيذية فقط و لا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية، حيث قد توجد في الدولة البسيطة و المركبة، بينما اللامركزية السياسية النابعة من التنظيم الدستوري للدولة فإنها تقوم على حساب وحدة الدولة السياسية حيث توزع حقوق السيادة بين دولة الاتحاد و الوحدات الأخرى المكونة لها والتي تملك سلطات قضائية، تشريعية و تنفيذية وفق دستور الاتحاد.⁴

و هناك إجماع بين الفقهاء على أن "الحكم المحلي" لا يتضمن الإطار التشريعي، فالمجالس المحلية في الدول الفيدرالية و في الدول الموحدة ليس لها في كل الأحوال اختصاص تشريعي أصيل أو وظيفة تشريعية

¹ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.37،35.

² حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص.27.

³ محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر (دراسة تحليلية مقارنة)، (الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009)، ص.55.

⁴ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.35.

أصيلة، فهي ليست لها حكومات ولايات أو دويلات داخل الدولة و يسمح في العادة، و في جميع الدول، للمجالس المحلية بممارسة اختصاصات تشريعية معينة و محدودة و لكن هذه الاختصاصات التشريعية تكون لها بموجب التفويض، فهي ليست منبثقة من سلطة أصلية في التشريع، فيكون لها فرض الضرائب و الرسوم المحلية لدعم التمويل المحلي.¹

و يبدو أن هذا الفريق يفرق بين مفهوم الإدارة المحلية و الحكم المحلي على أساس المدلول اللغوي للاصطلاحين "إدارة" و "حكم"، إن لفظ "حكم" يعني في أوسع معانيه التشريع، القضاء و التنفيذ، و أن الفارق بين الحكم المحلي و الإدارة المحلية هو الفارق بين معنى كلمة "حكم" و بين معنى كلمة "الإدارة". و يقوم جوهر نظام الإدارة المحلية على توزيع السلطة و المسؤولية الإدارية بين ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة و بين ممثلي المجالس المحلية في الأقاليم. و على هذا الأساس فإن الحكم المحلي لا يوجد -في إطار هذا المعنى- إلا في الدول الفيدرالية التي تتكون من جمهوريات أو ولايات لكل منها برلمانها و سلطاتها التنفيذية و القضائية التي يقتصر اختصاصها على حدود الولاية مع وجود حكومة اتحادية مركزية تمارس اختصاصاتها التشريعية و التنفيذية و القضائية على جميع أقاليم الدولة الاتحادية أي أقاليم الوحدات السياسية التي تتكون منها الدولة الفيدرالية، أما نظام الإدارة المحلية، فقد يوجد في بعض الدول البسيطة.

- يرى الفريق الثاني، أن الإدارة المحلية تشكل خطوة أولى على الطريق نحو الحكم المحلي، و هي بالتالي تشكل جزءا من نظام الحكم المحلي لا يمكن فصله، و يؤكد هذا الفريق بأن الإدارة المحلية تشكل الأداة الفعالة لتطوير المجتمع المحلي و تأهيله لتقبل نمط معين من الحكم المحلي، و بذلك فإن وجود الحكم المحلي يتضمن وجود إدارة محلية كأمر حتمي، و الإدارة المحلية تعتبر مرحلة أولى في مخطط طويل المدى لتحقيق الحكم المحلي. و هذا ما يمكن الاستفادة منه في وضع استراتيجية ناجحة في الدول النامية التي لا تستطيع أن تطبق نظاما متقدما للحكم المحلي مرة واحدة نظرا لظروفها الاجتماعية المتخلفة، و خاصة في مناطق الريف.

و نعتقد أن هذه التفرقة لا تمثل حقيقة علمية أو عملية، إذ أن هذه التفرقة تستند إلى أساس الدرجة و المدى و ليس إلى الطبيعة و الجوهر، و انطلاقا من هذا فإن البعض رأى أن الإدارة المحلية ينبغي أن تتمتع بقدر محدود من السلطات و الاختصاصات ثم تتطور لتصبح حكما محليا يتمتع باختصاصات أوسع و صلاحيات أكبر، بينما يرى البعض الآخر أن معيار التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي هو مدى

¹ المرجع سابق الذكر، ص.37.

استقلالية كل منهما، فالإدارة المحلية تتمتع بقدر أقل من الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية، أما الحكم المحلي فيتمتع باستقلال أكبر.

- **ثمة فريق ثالث**، يرى أن اصطلاح "الإدارة المحلية" و "الحكم المحلي" مترادفين، بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً، و أنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، بل من منطقة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة. و من ثم لا يوجد مبرر لهذا التمييز بين نظام محلي و آخر على أساس التسمية أو المدلول اللغوي للألفاظ أو الاختلاف في مدى و درجة الاختصاصات و الصلاحيات أو الرقابة أو التمثيل و المشاركة الشعبية.¹

و مهما اختلفت المفاهيم و تعددت الآراء بشأن الاختلاف بين كل من الحكم المحلي و الإدارة المحلية إلا أن نقطة الفصل بينهما من حيث الجانب الاصطلاحي، هو تمتع الوحدات المحلية بهامش كبير و معتبر من الاستقلال* عن الحكومة المركزية من حيث التسيير المحلي في بعض النظم المقارنة كالمملكة المتحدة (بريطانيا). و هو ما يدفع بالقول إلى أنه بمثابة الحكم المحلي من حيث الجانب الإداري، و تسيير الشؤون المحلية دون أن ينفي وجود أية علاقة بين الوحدات المحلية و الحكومة المركزية، لأن الرقابة الوصائية قائمة في كل الأحوال.²

بعد التعرض لهذه الاتجاهات المختلفة و من خلال الدراسات العديدة في هذا المجال نرى أنه من الضروري التفرقة بين هذين المصطلحين، وهناك عموماً فروقاً شكلية و أخرى موضوعية بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي، نذكرها فيما يلي:

- **تتمثل الفروق الشكلية**، في أن الحكم المحلي هو أحد صور اللامركزية السياسية و يأخذ طابعاً سياسياً و دستورياً أما الإدارة المحلية فهي إحدى صور اللامركزية الإدارية و لا علاقة لها من حيث المبدأ بتركيب الدولة أو بتكوينها السياسي.³ كما أن اللامركزية الإدارية "الإدارة المحلية" ظاهرة عامة قائمة في مختلف أشكال الدول

¹ المرجع سابق الذكر، ص، ص.35، 37.

* تحدد درجة استقلالية الجماعة المحلية عن الحكومة المركزية في تسيير شؤونها و طبيعة إدارية بحتة، كما هو الشأن في الدول الموحدة، أو تعداها إلى مجالات التشريع والتنفيذ، و هو ما يعطيها شكل الاستقلالية السياسية و هو شأن الحكم المحلي في الدول الفدرالية، أو في الأقاليم المستقلة ذاتياً.

للمزيد أنظر: سليم شايب، مرجع سابق الذكر، ص.14.

² حبشي لزرقي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.31-32.

³ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص.55.

البسيطة و الموحدة (كالجزائر، فرنسا) أو المركبة (كالولايات المتحدة الأمريكية)، أما اللامركزية السياسية "النظام الحكم المحلي" فيقتصر وجوده على الدول المركبة و الاتحادية فقط.¹

و هنا لابد من عدم الخلط بين الحكم المحلي الذي تمتاز به الدول البسيطة و بين الحكم المحلي في الولايات أو الإمارات المتحدة التي تشكل دولا فيدرالية مركبة بموجب الدستور.²

فيما يتعلق بنوع السلطات المخولة لكل منهما، فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود ثلاث سلطات في كل وحدة إدارية. حيث تنقسم الدولة إلى دويلات لها دستورها و سلطاتها التشريعية، التنفيذية و القضائية. أما الإدارة المحلية فتتخصص سلطاتها في الجوانب التنفيذية أو الإدارية و المالية، بينما تختص السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية و القضائية) مثل فرنسا، اسبانيا و الجزائر.³

مما يعني أن الحكم المحلي يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع و التنفيذ و القضاء، بينما نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع و لا بالقضاء، حيث ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق ذات الطابع المحلي.⁴

في نفس السياق، يعتبر الحكم المحلي نوع من الحكومة التي تخدم مساحة صغيرة عن طريق ممارستها لسلطات مفوض لها. و هذا التعريف يبين أن الحكومة المحلية أيا كانت صورتها أو أجهزتها ليست لها صفة (السيادة) مثل (الحكومة القومية) في الدول المستقلة، فهي حكومات لا تصدر قوانين بل تطبق القوانين التي تشرعها سلطة أعلى في الدولة تبسط سيادتها على مجموع الأراضي الداخلية في حدود الدولة، و هي لا تمارس السلطات إلا في الحدود المفوض بها لها بواسطة الحكومة القومية و في حدود ما تقرره السلطة التشريعية أو دستور الدولة.⁵

- تتمثل الفروق الموضوعية، في مبدأ التباين الموجود بين مكونات كل من النظامين، فنظرا لاختصاصات المحلية الواسعة لهذا نظام يعد دولة داخل دولة فيما يتعلق بالحكم المحلي، أما نظام الإدارة المحلية فيجسد تقسيما جغرافيا معين لأقاليم الدولة.

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.23-24.

² يوسف بن يزة، مرجع سابق الذكر، ص.142.

³ مصطفى عبد الله أبو القاسم خشميم، مبادئ علم الإدارة العامة (طرابلس: الجامعة المفتوحة، 2002)، ص.324.

⁴ لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 07 (فيفري 2005)، ص.02.

⁵ الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص.19.

هذا إلى جانب أن اختصاصات الحكم المحلي هي مستمدة من الدستور الفيدرالي مباشرة، بينما تستمد هيئات الإدارة المحلية سلطاتها من القانون، فإن رقابة الحكومة الفيدرالية ضيقة النطاق و محدودة جدا على هيئات الحكم المحلي، و هي تقتصر فقط على التحقق من أن هذه تعمل في الحدود التي تنص عليها قوانين النظام الفيدرالي، أما فيها يخص هيئات الإدارة المحلية فإن الرقابة المركزية غير مقيدة بأي دستور و تكون السلطة المركزية صاحبة القرار فيها.¹

اجمالا يمكن القول أن الفرق بين الحكم المحلي و الإدارة المحلية هو اختلاف في الدرجة و ليس في الجوهر، فكلاهما صورة من صور التنظيم الإداري يعبر عن اللامركزية الإقليمية في مضمونه، لكن الحكم المحلي يدل على استقلال أعلى في درجته للوحدة المحلية في مواجهة السلطة المركزية، كما يرتبط بالبعد الديمقراطي المتمثل في الانتخاب والمشاركة أكثر من البعد الإداري التقني الذي يتمثل في الشخصية القانونية.²

الجدول رقم 1: يوضح معايير التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي:

أوجه الاختلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة وبذلك تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم السياسي
الوظيفة	تمارس جزء من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية و تشريعية وقضائية
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصات قابلة للتغير زيادة أو نقصا كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة	اختصاصاته تتمتع بدرجة من الثبات، كونها محددة بموجب الدستور
الرقابة	تخضع لرقابة و اشراف السلطة المركزية	تمارس عليها رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة	يخضع لقوانين صادرة عن السلطة التشريعية

¹ مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مرجع سابق الذكر، ص.324.

² كمال جعلاب، الإدارة المحلية و تطبيقاتها "الجزائر، بريطانيا و فرنسا، (الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2017)، ص-ص.42-

المصدر: أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، (الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010)، ص 44.

من خلال ما سبق، يتضح أن نظام الحكم المحلي هو مجموعة الوحدات و الأجهزة الإدارية أيا كانت صورته و على اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة و من حكومة الولاية في الدولة الاتحادية. كما أن الحكم المحلي يوجد حيث تتوفر أجهزة إدارية محلية و وحدات إدارية محلية تتولى تصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة و في إطار الدستور.¹

بناء على ما تناوله سابقا يمكن تعريف الحكم المحلي بأنه: " أسلوب تنظيم سياسي تتنازل بموجبه الحكومة القومية عن صلاحيات و اختصاصات واسعة للوحدات المحلية المنتخبة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية، التي تؤهلها لمباشرة اختصاصاتها المخولة لها دستوريا باستقلالية كبيرة في ظل سيادة الدولة".

المبحث الثالث: أهداف و أهمية نظام الحكم المحلي.

1- أهداف نظام الحكم المحلي: قد تكون الأهداف التي يسعى نظام الحكم المحلي إلى تحقيقها هي في أكثر الأحيان الدوافع و الأسباب التي أدت إلى تبني هذا النظام، و لكن مهما كانت الأحوال فإنه ينبغي تلخيص هذه الدوافع، على اعتبار أنها تشكل مع الأهداف التصور الشامل و الكامل للإجابة على السؤال المثار دائما: لماذا نظام الحكم المحلي؟²

في هذا الإطار، تشكل سياسة الحكومة المركزية تجاه نظام الحكم المحلي في مجموعها أهدافا محددة. و من الأهداف التي يجب أن يسعى نظام الحكم المحلي لتحقيقها:

أ- دعم الوحدة الوطنية و تحقيق التكامل القومي: من الأهداف الرئيسية للحكومة المركزية عند إقامة نظام الحكم المحلي هو السعي نحو تحقيق الوحدة الوطنية و تأكيدها. فمثلا قانون الحكم المحلي الفرنسي الصادر في عام 1789 و الذي أعطى للمحليات الفرنسية نوعا من الحكم الذاتي المحلي قد ساعد على إذكاء الروح الفيدرالية في المقاطعات الفرنسية، و لم تلبث الحكومة الفرنسية إذ أدركت ذلك، فصدر قانون آخر في عام 1795 لمواجهة هذه الروح الاستقلالية في المقاطعات و ما انطوت عليه من شعور بالتحدي لدى السلطات

¹ عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص-ص 19-20.

² صبحي محرم و محمد فتح محمد الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.22.

المحلية تجاه الحكومة المركزية و فساد الإدارة على مختلف المستويات و لذا فقد حقق القانون الجديد إشراف الدولة إشرافاً محكماً و دقيقاً على مقاليد الحكم و الإدارة في فرنسا.

نخلص من ذلك أن الأخذ بنظام اللامركزية في الحكم قد يكون وسيلة فعالة في تحقيق و تثبيت الوحدة الوطنية للدولة، خاصة إذا كان هناك نوعاً من الإشراف المركزي على السلطات المحلية تختلف درجته باختلاف ظروف كل منطقة و كل دولة، بحيث يتحقق للسلطات المحلية أن تتحرك في مرونة و يسر في إطار واضح و محدد من الوحدة الوطنية. هذا إلى جانب أن نظام الحكم المحلي في البلاد المستقلة إنما يسير في نطاق النظام الدستوري و القوانين القومية التي تحدد واجباته و حقوقه، و على ذلك فالحكم المحلي يصبح في مثل هذا التصور وسيلة فعالة للتكامل القومي، قانونياً، سياسياً و اجتماعياً.

ب- الديمقراطية: تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الحكم المحلي. فالديمقراطية هي أساس تطبيق نظم الحكم المحلي في عديد من الدول الأوروبية و دول أمريكا الشمالية خلال القرن التاسع عشر. و لقد وجدت الأفكار الديمقراطية التي اجتاحت أوروبا عقب الثورة الفرنسية سبيلها إلى التحقيق في تشريعات الحكم المحلي في عدد من دول العالم. و لذلك يعد الحكم المحلي المدرسة النموذجية للديمقراطية و في الحقيقة فإن ديمقراطية الحكم المحلي، تعتبر جزءاً لا يتجزأ، إن لم تكن أساساً و قاعدة نظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها.¹

و يرتبط بمعالجتنا للديمقراطية و الحكم المحلي عنصران هامين، سنعالجهما فيما يلي:

- الحكم المحلي كوسيلة اتصال: حيث يستقبل الحكم المحلي القيم و الأفكار و النظم القومية و ينقلها إلى المجتمع المحلي، كما يستقبل الرأي العام المحلي باعتباره ممثلاً له، و يقوم بإرساله إلى المجتمع القومي في صورة قرارات و برامج عمل.

- الرأي العام المحلي: الحكم المحلي الذي لا يقوم على مساندة الرأي العام له، و الذي لا يستطيع أن يثير اهتمام هذا الرأي العام و يحتفظ بحيويته في المشاركة الفعالة في شؤون المنطقة يصبح خرافة أكثر منه نظاماً. ذلك أن الرأي العام المحلي إنما يعني في حقيقة الأمر الوعي الشعبي الذي لا يمكن أن ينجح عمل بدونه، فالمشروعات التي تقوم و الخدمات التي تقدم، يجب أن يتجاوب معها الرأي العام المحلي و

¹ المرجع سابق الذكر، ص، ص. 11، 15.

يساندها، و إلا فإنها تصبح عديمة الجدوى و لا فائدة منها. من هنا فقد كانت أهمية الرأي العام في نظام الحكم المحلي كضرب من ضروب المشاركة الإيجابية التي تعتبر في حد ذاتها هدفا من أهداف الحكم المحلي.¹

ج- الحرية: الحرية أساس يقوم عليه الفكر الخاص بالحكم الذاتي المحلي، و المقصود بها في الحكم المحلي هو حرية المجتمعات المحلية و سلطاتها في التمتع بالاستقلال في إدارة شؤونها المحلية دون تدخل أو وصاية من الحكومة المركزية، و على هذا نجد أن هناك الحاحا متزايد و باستمرار من السلطات المحلية في المطالبة برفع يد الحكومة المركزية عن كافة أنشطتها، و خاصة في الدول المتقدمة.

د- تحقيق الكفاءة الإدارية: مع تطور الزمن و اقتران فاعلية و كفاءة نظام الحكم المحلي بكفاءة إدارة الخدمات و الوظائف التي يباشرها، تزايدت أهمية الكفاءة الإدارية و أصبحت الآن هدفا رئيسيا يسعى أي نظام للحكم المحلي إلى تحقيقه. و مما لا شك فيه أن تحقيق الكفاءة الإدارية سوف تزداد أهميتها باعتبارها هدفا رئيسيا للنظام اللامركزي، مع ازدياد اضطلاع أجهزة الحكم المحلي بوظائف و مهام جديدة خاصة في مجالات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

في هذا الإطار، أصبحت الكفاءة الإدارية تشكل إلى جانب الديمقراطية هدفين أساسيين مكملين لبعضهما لتطوير أي نظام للحكم المحلي.² و هو ما تؤكد مقلو و لتر كلن القائل بأن: " اللامركزية تهدف إلى توفير إدارة ذات كفاءة، حيث أن المشاريع المحلية أكثر تجاوبا لحاجيات و ظروف المجتمع المحلي مع ضمان تحقيق الديمقراطية و حقوق الأفراد، و التي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليين".³

هـ- التنمية الاقتصادية والاجتماعية: يتفق هذا الهدف في جوانب معينة منه مع الهدف الخاص بتحقيق الكفاءة الإدارية، حيث أن أداء الوظائف العامة بكفاءة على المستوى المحلي يعتبر أحد المتطلبات الأساسية لتحقيق نجاح الخطة القومية.

¹ المرجع سابق الذكر، ص-ص. 17-18.

² صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 19-20.

³ ساعد العقون و عبد المنعم بن أحمد، مرجع سابق الذكر، ص. 98.

و قد تزايد الاهتمام بالحكم المحلي في عدد كبير من الدول على اعتبار أنه أداة فعالة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية محليا و قوميا، و يتزايد هذا الاهتمام نتيجة لاقتناع الحكومات القومية بقدرة السلطات المحلية على جذب اهتمام الجماهير و استشارة حماسهم و تجاوزهم مع الخطط القومية المركزية.¹

و- تحديد أولويات للأهداف: مما لا شك فيه أن التحليل السابق للأهداف التي تسعى اللامركزية إلى تحقيقها ما هي إلا أهدافا عامة يجب أن يسعى أي نظام للحكم المحلي إلى تحقيقها و سوف تختلف أهمية كل هدف و أولويته باختلاف ظروف كل دولة و الأوضاع السائدة فيها، و الأهمية التي سوف توليها الحكومة القومية لأي من هذه الأهداف في سياستها العامة.

فالدول الأوروبية تركز بصفة عامة على الديمقراطية باعتبارها الهدف الأساسي الذي يجب أن يسعى إلى تحقيقه نظام الحكم المحلي، و اعتبار الأهداف الأخرى بالنسبة لهذا الهدف أهدافا ثانوية. و قد حدث تحول في نظرة الدول الأوروبية إلى هذه الأهداف مع بداية النصف الثاني من هذا القرن و أصبح تحقيق الكفاءة الإدارية و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، فضلا عن الديمقراطية أهدافا أساسية يجب أن تلتزم بتحقيقها أي حركة إصلاح أو تطوير لنظام الحكم المحلي.

و يبدو أن الهدف الرئيسي لنظام اللامركزية في كثير من الدول الأفريقية و الآسيوية هو تحقيق الكفاءة الإدارية، و تحقيق التنمية المحلية و القومية، و كذلك مازال هدف تحقيق الوحدة الوطنية عاملا مؤثرا في رسم سياسات عدد كبير من هذه الدول فيما يتعلق بالحكم المحلي.²

2- أهمية نظام الحكم المحلي: ليس نظام الحكم المحلي ابتكارا "حديثا" للإنسان بل أنه نظام لازم البشرية منذ أقدم العصور حتى الآن، إذ الملاحظ تاريخيا أن القوى الصغيرة نشأت قبل أن تنشئ الدولة أو قبل أن يتطور مفهوم الدولة في الوقت الحاضر، و لذلك فإن الحكم المحلي يعد الأصل و المنبع الذي استحدثت منه الدول الحديثة النظام بل و التفكير الديمقراطي، و مبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث، بل و الملاحظ أن هذه الدول أخذت منه أساس وجودها و نشأتها و حدود وظيفتها التي قامت من أجلها.

و يؤكد العديد من الكتاب بأن نظام الحكم المحلي خير تطبيق لما يسمى بمبدأ الديمقراطية في الإدارة، على اعتبار أنه التعبير السليم عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية و الإدارية، كما أنه نظام يضمن الحريات

¹ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.20.

² نفس المرجع، ص-ص.20-21.

و يتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة الشعب أو ممثليه في أمورهم و حل مشاكلهم، إضافة إلى وجود المجالس المنتخبة تشبه إلى حد كبير وجود البرلمان أو المجلس الوطني في العاصمة و الذي يمثل جميع الأقاليم في الدولة، و أن وجودهما (المجلس المحلي و المجلس الوطني) في الدولة يستهدفان غاية واحدة هي تنظيم حياة المواطنين كلهم على نحو يحقق أكبر قسط من الحرية و الرفاهية الاقتصادية و التقدم الاجتماعي.¹ و عليه يمكن إجمال أهمية نظام الحكم المحلي في:

أ- إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم لا تستدعيه مبادئ السياسة الديمقراطية فحسب، بل تتطلبه الإدارة الناجحة، لأنه سبيل الحيوية و المسؤولية و الاستمرار، فضلا عن أنه نشر الوعي الديمقراطي و تدريب للمواطنين على شؤون الحكم و تحمل المسؤولية .

ب- تقوية البناء الاجتماعي، السياسي و الاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدل تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات و المصاعب التي تتعرض لها الدولة من الخارج أو من الداخل.

ج- إفساح المجال لتجربة النظم الإدارية على النطاق المحلي، و مد الفرصة للإبداع الشعبي في هذا المجال، ثم الانتفاع بما تثبت صلاحيته من أساليب الإدارة و العمل.

د- ضمان عدالة توزيع الخدمات، بما يعمل على تحقيق الاستقرار و التنافس في الإنتاج.²

هـ- توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب و الرسوم المحلية و إيرادات أملاك المجالس المحلية و ممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية و تخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.³

الأكثر من ذلك، إن دور الحكم المحلي في تحقيق التنمية المحلية يحظى بأهمية أكبر من دور الأجهزة المركزية، لأن التنمية المحلية النابعة من قدرات المنطقة المستهدفة تحمل سماتها و إرادة أهلها و بالتالي تحظى في العادة بالدفعة القوية التي تدفعها للأمام، فالبلدية التي تعتبر في أغلب النظم الإدارية في العالم الوحدة الأساسية لإدارة شؤون الدولة و المجتمع هي القلب النابض لمحرك التنمية المحلية، و عليها تتوقف فعالية جهاز الدولة و مدى تمكنها من ترجمة الخطط و البرامج التنموية و التوجهات الاقتصادية إلى إنجازات.⁴

¹ عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص.17.

² صبحي محرم و محمد فتح محمد الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 22-23.

³ محمد علي الخاليلة، مرجع سابق الذكر، ص.62.

⁴ يوسف بن يزة، مرجع سابق الذكر، ص.136.

الفصل الثالث: مقومات تشكيل الوحدات المحلية في ظل نظام الحكم المحلي.

تعد الوحدات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من اقليم الدولة، و هي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات و المدن و القرى، و تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تحت إشراف أو مراقبة الحكومة المركزية.¹

و يعني ذلك وجود توفر عناصر أساسية لتكوين الوحدة الإدارية، أولاهما التمتع بالشخصية المعنوية و ثانيهما العمل ضمن إطار حدود الوحدة الإدارية التي تبين التنظيم الخاص بالنظام المحلي. و ثالثهما رقابة الحكومة المركزية أو الإشراف على شؤون هذه الوحدات في حدود القانون.²

مما يعني أن قيام الوحدات المحلية يتطلب ضرورة توفر جملة من المقومات، و لعل من أهمها النقاط التالية:

- وجود مصالح متميزة محليا تؤسس بموجب القانون.
- وجود هيئات محلية منتخبة تدير المصالح المحلية.
- الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية القانونية الاعتبارية.
- مراقبة السلطات المركزية للهيئات المحلية.
- عدم ممارسة الجماعات الوصاية على جماعات محلية أخرى.
- عدم تعديل أو إلغاء الجماعات المحلية إلا باستشارة الناخبين المحليين.
- دعم الدولة للهيئات المحلية.
- مشاركة السكان المحليين في تسيير شؤونهم.
- إحداث مشاريع مشتركة بين الهيئات المحلية.³

¹ لخضر مرغاد، مرجع سابق الذكر، ص.02.

² عبد الرزاق الشخلي، مرجع سابق الذكر، ص.43.

³ محمد الناصر بوغزالة، "الجماعات المحلية في دساتير"، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة"، بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر- الوادي، الجزائر، ص.18.

المبحث الأول: المقومات البنائية لتشكيل الوحدات المحلية في ظل نظام الحكم المحلي.

1- وجود مصالح متميزة محليا تؤسس بموجب القانون.

ترتكز اللامركزية الإدارية على المصالح المحلية التي تتكفل بالإشراف و التسيير من قبل الأشخاص المعينين و المنتخبين من قبل الشعب حتى يتسنى للسلطة المركزية إدارة المصالح العامة التي تمه الدولة ككل. فالدولة تسيطر على مرافق الأمن، القضاء و المواصلات بين الولايات و البلديات عبر الوطن، أما الوظائف الأخرى كالصحة، التعليم، الكهرباء و الماء و غيرها تعنى بإدارتها المصالح المحلية، لأن هذه الأخيرة هي الأدرى بحاجة المجتمع إليها و بالتالي تتحمل هي مسؤولية إشباعها.¹

و يتحدث الفقه عادة عن هذين النوعين من الحاجات (الحاجات القومية و الحاجات المحلية) في إطار الحديث عن ما يسمى بالمرافق المحلية (و هي المرافق التي تقدم خدمات تخص إقليم معين من أقاليم الدولة) و المرافق الوطنية (و هي تلك التي تقدم خدماتها لجميع مواطني الدولة). و المشرع عادة هو الذي يقرر ما إذا كان المرفق مرفقا وطنيا و من ثم تتولى السلطة المركزية إدارته أو مرفقا محليا يتعلق باحتياجات الوحدة المحلية فتتولاه المجالس المحلية نفسها، و بمعنى آخر فهو الذي يحدد اختصاصات المجالس المحلية سواء أكان هذا التحديد حصريا أو بصورة عامة.²

و يقرر الأستاذ -سليمان محمد الطماوي- في هذا الشأن أنه: "إذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على مرافق الدفاع، الأمن والقضاء...، فإن هناك من المرافق المحلية ما يحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة، فهم أدرى بحاجتهم إليها، و أقدر على إشباعها". فتميز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية حقيقة لا بد من الإقرار بها، الأمر الذي يستدعي تسييرها في إطار ذلك التميز.³

2- وجود هيئات محلية منتخبة مستقلة تدير المصالح المحلية.

لا يكفي أن يعترف المشرع بأن هناك مصالح محلية متميزة فحسب، بل يلزم عليه أن يوكل إدارة و تسيير هذه المصالح لذوي الشأن أنفسهم، و لما كان من المستحيل على جميع السكان المحليين أن يقوموا

¹ بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.260-261.

² محمد علي الخاليلة، مرجع سابق الذكر، ص.46.

³ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص،ص.50،52.

ب هذه المهمة بأنفسهم مباشرة فمن الضروري أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم أو بتعيين من السلطة المركزية.¹ و ذلك وفق قاعدتين أساسيتين:

أ- الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية القانونية الاعتبارية: إن تمتع الهيئة المحلية بالشخصية الاعتبارية يعد من أهم ضمانات استقلالها، إذ بدون تمتعها بهذه الشخصية ستكون مجرد فرع للحكومة المركزية في الأقاليم، و سنبقى نتحدث في إطار المركزية الإدارية و لكن في صورتها المعتدلة أو الأقل جمودا.

ب- تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب: لا يكفي أن تمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية لضمان استقلالها بل لابد من الأخذ بالانتخاب كطريقة لتشكيل هذه المجالس أو غالبيتها على الأقل، ذلك أن نظام الإدارة المحلية لا يهدف فقط إل تحقيق أهداف إدارية و تقديم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة فحسب و لكنه في الوقت ذاته يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي و السماح للمواطنين بأن ينتخبوا من يمثلهم على المستوى المحلي.²

كما يعتبر انتخاب أعضاء المجالس المحلية أحد الأركان الجوهرية لضمان استقلال هذه المجالس المحلية عن السلطات المركزية، ذلك أن النظام اللامركزي هو امتداد للفكرة الديمقراطية في القطاع الإداري. هذا ما يؤكدّه العميد Houiou André بقوله: "أن اللامركزية تتضمن مسألتين الأولى هي انتخاب أعضاء المجالس المحلية، و الثانية أن تتولى المجالس سلطة اتخاذ القرارات في شؤونها المحلية و هذان الأمران لا وجود لهما في ظل المركزية الإدارية، حيث أن الموظفين المعيّنين من السلطة المركزية يخضعون لها رئاسيا".³

و من ثم فإن مسألة الانتخاب لا تتعلق بقيام الشخص المعنوي في حد ذاته، و إنما بتسيير أجهزة هذا الشخص. فإما أن يكون تسييرا ديمقراطيا و هو ما يتم عن طريق الانتخاب، و إما يكون تسييرا يفتقر إلى الطابع الديمقراطي و هو ما لا يعني انعدام الشخص القانوني أساسا. و هكذا فإن النظرية السياسية و ليس القانونية هي التي تفرض اللجوء إلى الأسلوب التمثيلي عن طريق الانتخاب مهما كان نوعه مباشرا أو غير مباشر في تشكيل أجهزة الدولة، سواء أكانت هذه الأجهزة محلية أو مركزية إدارية أو اقتصادية تطبيقا لمبدأ أن: "الدولة الحديثة ليست ديمقراطية في أهدافها فحسب، بل و في تسييرها".⁴

¹ بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.260-261.

² محمد علي الخلاللة، مرجع سابق الذكر، ص-ص.50-51.

³ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص.59.

⁴ نفس المرجع، ص.61.

و هو ما ينتج عنه:

أ- **الاستقلال الإداري:** يعني تمتع الهيئات المحلية بقدر من الحرية في أدائها لأعمالها، إلا أن هذا الاستقلال نسبي و ليس مطلقا فيما يتعلق بالإدارة المحلية، لأنه يتعلق فقط بالمجال التنفيذي و إلا تحولت هذه الاستقلالية إلى حكم محلي، و تبرز هذه الاستقلالية أكثر فأكثر في عدم تعيين المجالس المحلية التي يتم انتخابها من طرف المواطنين المحليين.¹

حيث يعد الاستقلال الإداري من بين أهم المميزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية، و هو يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة، و ذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة.

ب- **الاستقلالية المالية:** إن تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، و هذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعة المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكولة إليها، و إشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، و تمتعها بحق التملك للأموال الخاصة.

بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للهيئات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي.² باعتبار أن هناك ارتباطا طرديا بين استقلال الوحدات المحلية، و بين قدرتها في الحصول على إيرادات ذاتية.³

ج- **الأهلية:** التي هي من أهم نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية من حيث القدرة و المكنة على القيام بمختلف التصرفات القانونية، من إبرام للعقود، و تلقي الهبات، و التمثيل أمام القضاء...

د- **اسم و مقر:** أي مثله مثل الشخص الطبيعي، فإنه له اسم يدل على التعريف به و موطن أو مقر يخاطب فيه قانونا. و من ثم فإن تخلف إحدى هذه النتائج هو انتقاص من الشخصية المعنوية للوحدة المحلية، و التي أقرها إياها التشريع.⁴

¹ عبد القادر موفق، " الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية"، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2015)، ص.96.

² لخضر مرغاد، مرجع سابق الذكر، ص.03.

³ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص-ص.83-84.

⁴ نفس المرجع، ص.54.

3- خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية.

إن الوحدة المحلية ليست دولة داخل دولة، فالاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية ليس استقلالاً مطلقاً بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات ضماناً لوحدة السياسة العامة للدولة و للتأكد من أن الخدمات المختلفة تؤدي لسكان الوحدة المحلية بكفاءة و مساواة. و تأخذ هذه الرقابة هنا عادة شكل المساندة و المشاركة و تقديم النصح و الإرشاد، و هو ما يسمى في الفقه الإداري "بالوصاية الإدارية"¹.

تأخذ الرقابة المركزية على المجالس المحلية عدة أشكال:²

أ- **الرقابة التشريعية أو السياسية:** لا يقتصر دور البرلمان على مجرد إصدار القوانين المنشئة و المنظمة للهيئات المحلية و التي تحدد مسؤولياتها و سلطاتها، بل يمتد أيضاً ليشمل الحق في مساءلة الحكومة (مجلس الوزراء أو الوزير المعني) عن أسباب تقصير أو فشل هذه الهيئات عن القيام باختصاصاتها. و تسمى هذه الرقابة أحياناً بالرقابة السياسية بالنظر إلى ممارستها من أعلى سلطة سياسية في الدولة و هي البرلمان.

ب- **الرقابة الشعبية:** تأخذ الرقابة الشعبية على المجالس المحلية أكثر من مظهر. فالمواطنون هم الذين ينتخبون البرلمان والذي يمارس بدوره الرقابة التشريعية. والمواطنون هم الذين ينتخبون أعضاء المجالس المحلية - في النظم الديمقراطية- و من خلال ممارستهم لهذا الحق يمكنهم انتخاب العضو الجيد و استبعاد العضو السيء.

كما يستطيع سكان الوحدة المحلية التذمر و الشكوى إلى السلطة المركزية بخصوص أي تقصير من جانب المجالس المحلية، و قد يتم ذلك من خلال وسائل الإعلام المختلفة، و قد يتم من خلال مكاتب خاصة للشكوى تنشئها السلطات المركزية لهذه الغاية. و بالإضافة إلى ذلك كله فإن الأصل في جلسات المجالس المحلية أن تكون علنية و من حق المواطن الذي له علاقة بالموضوع المطروح حضور الجلسة و الاشتراك في المناقشات، و هذا من شأنه أن يشكل نوعاً من الرقابة على المجلس العلمي.

د- **الرقابة القضائية:** تنشأ المجالس المحلية و تحدد اختصاصاتها بموجب القوانين، لذا تملك المحاكم في مختلف دول العالم - و هي الجهة المخولة بالإشراف و الرقابة على حسن تطبيق القانون - تملك سلطة النظر في مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية و التأكد من أنها تتصرف وفقاً للقانون.

¹ عبد الرزاق الشخلي، مرجع سابق الذكر، ص.84.

² محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص.114، 117.

فالقضاء الإداري ينظر عادة في الطعون التي يقدمها الأفراد و الهيئات ضد قرارات الهيئات المحلية باعتبار هذه الأخيرة مرافق عامة تصدر قرارات إدارية يمكن الطعن بعدم مشروعيتها. كما يملك القضاء العادي النظر في الدعاوى الحقوقية و الجزائية التي ترفع ضد الهيئات المحلية باعتبارها أشخاصا معنوية عامة تبرم العقود و تجري التصرفات القانونية المختلفة و يمكن - كما استقر على ذلك الفقه والقضاء- أن تقاضي الآخرين و أن يقاضوها أمام المحاكم.

هـ- الرقابة الإدارية: تمارسها السلطة التنفيذية بأجهزتها و إداراتها المختلفة، و هو ما يعرف بالوصاية الإدارية. و بشكل عام فإن الرقابة الإدارية على المجالس المحلية إما أن تكون رقابة على أشخاص هذه المجالس أو رقابة على أعمالها. و الرقابة على الأشخاص قد تصل إلى حد حل المجالس المحلية بالكامل، و قد يقتصر الأمر على عضو بذاته بحيث تقوم السلطة المركزية المختصة بإيقافه عن العمل أو عزله. و هذا النوع من الرقابة ينطوي على مساس باستقلال الهيئات المحلية، و لذا فإن المشرع يحيطه عادة بضمانات عديدة و يعطي أعضاء المجالس المحلية الحق بالطعن في عدم مشروعية قرارات السلطات المركزية في هذا المجال.

أما الرقابة على أعمال المجالس المحلية فلها مظاهر متعددة و منها مسألة تصديق السلطة المركزية على بعض قرارات الهيئات المحلية، مع ملاحظة أن التصديق هنا لا يعطي السلطة المركزية الحق في تعديل قرارات المجالس المحلية محل التصديق فهي تملك فقط التصديق على القرار أو رفضه و ذلك بخلاف الأمر بالنسبة للسلطة الرئاسية و التي تحدثنا عنها سابقا.

و- الرقابة المالية على المجالس المحلية: لها مظاهر متعددة من أهمها الرقابة على موازنات الهيئات المحلية و التصديق عليها، الرقابة على حق الهيئات المحلية في إدارة ممتلكاتها و التصرف فيها، التدخل في تحديد قيمة الضرائب المحلية و غيرها.

و يجدر التذكير هنا بأن مدى وحدة الرقابة المالية على الهيئات المحلية يتوقف عادة على مدى اكتفاء هذه الهيئات ماليا، فكلما كان لديها الاكتفاء المالي الذاتي كلما كانت الرقابة المالية عليها محدودة و كلما زادت كنتيجة لذلك درجة استقلاليتها و عدم تبعيتها للحكومة المركزية.¹

كما تملك السلطة المركزية حق إيقاف تنفيذ قرارات المجالس المحلية أو إلغائها متى كانت تتنافى مع القانون أو مع المصلحة العامة بشكل واضح و مفضوح. و قد يصل الأمر أحيانا إلى حد الحل محل المجلس

¹ المرجع سابق الذكر، ص.117.

المحلي في اتخاذ القرارات و أداء الأعمال التي تضمن تحقيق المصلحة العامة في إطار الوحدة المحلية، و لا تلجأ السلطة المركزية لمثل هذا الإجراء الخطير إلا في حالات نادرة و محددة و ذلك عندما تهمل المجالس المحلية في القيام بواجباتها و مسؤولياتها بشكل مفضوح أو ترفض خدمة مناطقها. و على كل حال فإن السلطات المركزية لا يمكنها أن تقوم بمثل هذا الإجراء عادة إلا بعد أن تكون قد أذرت المجلس المحلي مسبقاً.¹

المبحث الثاني: المقومات العملية لتشكيل الوحدات المحلية في ظل نظام الحكم المحلي.

إضافة إلى المقومات سالفة الذكر، يجب توفر مقومات عملية حتى يتمكن نظام الإدارة المحلية من تحقيق الأهداف المرجوة منه، ليصبح بذلك تنظيمًا إداريًا عمليًا، فهي تختلف من ناحية معينة عن مقومات الإدارة المحلية الثلاثة المتعارف عليها، و سبب ذلك أن هذه المقومات تضع الإدارة المحلية موضع التطبيق باعتبار هذه الأخيرة قائمة على أهداف لا بد من تحقيقها حين التطبيق.² يمكن إجمالها في الآتي:

1- الإقليم المحلي: يعد تقسيم السلطة مكانيا ما بين الدولة والمدن و الأقاليم تفكيرًا حديثًا نوعًا ما. برز حينما ظهر التقسيم الفدرالي للسلطة والتقسيم المحلي لها، أي تقسيم السلطة ما بين دويلات صغيرة تتكون منها دولة فدرالية، أو تقسيم الدولة إلى وحدات محلية صغيرة تمارس السلطة التنفيذية فقط مع حكومة العاصمة.

تأخذ نظم الإدارة المحلية في الدول المختلفة ثلاث أنماط و هي:

الحافظات: عبارة عن مساحة جغرافية كبيرة نسبيًا تظم عددا من المدن يستهدف تجميعها مع الاقتصاد في النفقات و تسهيل التخطيط و من هذه الدول التي تأخذ بهذا النمط كل من جمهورية مصر العربية و الولايات المتحدة الأمريكية. إذ يكون لها مجلس شعبي محلي و مجلس تنفيذي يرأسه محافظ الإقليم. و تأخذ إنجلترا بنظام المقاطعات، و هي أقدم وحدات الإدارة المحلية، و كذا القرى أو المناطق الريفية، و هي تختلف عن المدن كما و نوعًا سواء من حيث حجم المجتمع المحلي، أو الحرف و المهن الممتحنة، البيئة والتباين الاجتماعي.³

تم عملية تقسيم الإقليم الوطني للدولة إلى وحدات إدارية محلية -أقاليم محلية- وفق جملة من المعايير و العوامل. والتي سوف نتناولها بالتفصيل في المحاضرة اللاحقة.

¹ محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص.18.

² حبشي لزرقي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.77-78.

³ نفس المرجع، ص-ص.79-80.

2- مشاركة المواطن المحلي: المشاركة الشعبية بمختلف أنماطها و صورها تلعب دورا كبيرا في تحقيق مجموعة من الأهداف التي تعتبر من أهم دواعي اقتناع الدول و المؤسسات بأهمية و جدوى المشاركة الشعبية في برامج و سياسات التنمية المحلية.

تحدد المشاركة الشعبية في عدة نواحي. المشاركة في تحديد المطالب والاحتياجات أو المشاركة في التخطيط للبرامج و المشروعات، أو المشاركة في تنفيذ الخطط، البرامج، متابعتها و الرقابة على تنفيذها، هذه الأخيرة التي لها من الفعالية ما يمكنها من إبراز حقيقة المشاركة على أكمل وجه إذا ما تم إعمالها وفق ضوابط تضبط حدودها، و ليس بفرض القيود عليها.¹

الملاحظ أن المقومات الثلاثة الأولى تمثل إجماعا فقهيها تقليديا، بينما المقومات الأخرى المتبقية أغلبها يعتبر حديثا نسبيا، و مهما كان الأمر فإن المقومات المشار إليها تعبر عن تطور علاقة الدولة بالهيئات المحلية القائمة فيها.²

¹ المرجع سابق الذكر، ص، ص. 101، 103.

² محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص. 18.

الفصل الرابع: أسس تحديد طبيعة الهيئات المحلية في ظل نظام الحكم المحلي.

يقصد بطبيعة نظام الحكم المحلي تحديد جوهره و مبناه و أجهزته الإدارية المختلفة، للإجابة على أسئلة من قبيل: هل تعتبر الحكومات المحلية حكومات بالمفهوم العام لاصطلاح حكومة؟. و هل أن المجالس المحلية برلمانات محلية، أو مشاهة للبرلمانات في الحكومة المركزية؟¹

للإجابة على هذه الأسئلة المحورية يتعين دراسة العناصر التالية، التي تعتبر جوهر الدراسة المقارنة التي سوف يتم تناولها بالتفصيل في المحاضرات اللاحقة.

المبحث الأول: أسس و معايير تقسيم الدولة إلى وحدات محلية (حجمها و مستوياتها).

ليس من شك في أن تحديد الحجم الأمثل للوحدات المحلية، و كذلك مستوياتها و أنواعها تعد من بين أعقد المشاكل التي تواجهها الدول المتقدمة و الدول النامية على السواء، فالظروف متغيرة من حين لآخر، و أهداف الدولة من نظام الحكم المحلي تتغير، و بالتالي تحتاج الوحدات الإدارية المحلية إلى إعادة النظر فيها من حين لآخر، و الدول النامية مع مواجهتها لذات المشكلة إلا أن مشكلتها أكثر تعقيدا، فتقسيم الدولة فيها لم يراع اعتبارات التنمية بمفهومها الحديث، بل كان يستند أساسا إلى اعتبارات أخرى تخدم أهداف الاستعمار و أهمها ضمان الولاء للسيطرة المتحكمة في مقاليد الأمور و الحكم في الدولة، و حفظ الأمن و النظام و جباية الضرائب و الرسوم.²

الأمر الذي يؤكد أن تقسيم الوحدات الإدارية لم يكن اعتباطا و إنما تحيطه ظروف و اعتبارات و مفاهيم تتدخل بها عناصر خارجية لها قوتها الكبيرة فتفرض نفسها على المشرع، فضلا عن أن مركز البلد الجغرافي و طبيعة أرضه و خصائص سكانه لها من الأهمية المباشرة على تقسيم هذه الوحدات فتفرض هي الأخرى نفسها على المشرع و تضطره أحيانا كثيرة إلى عدم تجاوزها و إغفالها، و إلا فقد القانون صفته الأساسية و هي انعكاس الوضع الاجتماعي، السياسي و الجغرافي لهذه الوحدات.³

هناك اعتبارين أساسيين يحددان و يؤثران بشكل كبير في تحديد نطاق و حجم الوحدات الإدارية المحلية

في إطار الدولة:

¹ عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص.24.

² نفس المرجع، ص.63.

³ نفس المرجع، ص.43.

1- الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من تطبيق نظام الحكم المحلي، فقد يكون هدف هذه الدولة هو تحقيق كفاءة الإدارة من خلال تطبيق هذا النظام، ففي هذه الحالة قد تميل إلى الوحدات المحلية الكبيرة و تقليص المستويات الإدارية المحلية. و قد يكون المبدأ الديمقراطي، و تحقيق ديمقراطية شعبية عريضة هو الهدف و المرشد، فتتعدد الوحدات و تتكاثر حتى تتيح الفرصة لأكثر عدد من المواطنين من الإسهام في العملية الإدارية على المستوى المحلي، أو قد تسعى الدولة أن تكون وحدات الحكم المحلي وحدات تنموية، و خلانيا للنمو الاقتصادي والاجتماعي، ففي هذه الحالة قد يكون العنصر الحاكم البحث عن المصادر و الموارد التي يمكن العمل على تنميتها في نطاق أو حيز جغرافي معين.

2- الظروف و العوامل البيئية هي العامل الثاني المؤثر في تحديد نطاق و حجم الوحدات المحلية، فقد يكون هدف هذه الدولة من نظام الحكم المحلي هو تحقيق الديمقراطية و لكن الظروف السياسية قد لا تكون ملائمة أو مناسبة لتحقيق هذا المطلب المهم، أو تكون الأحوال الاجتماعية و الثقافية غير مواتية، أو يواجه تحقيق هذا الهدف بمقاومة من النظم التقليدية القوية السائدة في المجتمع. كذلك إذا كانت رغبة الدولة من تطبيق نظام الحكم المحلي تحقيق الكفاءة الإدارية، و كان سبيل تحقيق هذه الكفاءة هو دمج الوحدات الإدارية المحلية مع بعضها لخلق وحدات محلية أكبر، فقد تقف التضاريس الجغرافية حائلا دون تحقيق ذلك.¹

من واقع هذين الاعتبارين يمكن استخلاص أربع عوامل أساسية تؤثر في تحديد الحجم الأمثل للوحدات الإدارية المحلية:

1- **البناء الاجتماعي:** يسترشد دائما في تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية محلية بدرجة التجانس الاجتماعي داخل المجتمعات المحلية و الإقليمية، هذا التجانس الذي يتمثل في الصلات الوثيقة و الحميمة التي تربط سكان و مواطني مدينة ما أو قرية بذاتها، و في تلك الشبكة المتشابكة العلاقات التي جمعت بين هؤلاء الأهالي حول الجوانب الثقافية و الدينية لحياة المجتمع، و أنشطته الاجتماعية، و طبيعة النشاط الاقتصادي الذي يمارس سواء أكان زراعي أو صناعي أو تجاري أو غير ذلك من الأنشطة الحياتية الأخرى.²

في هذا يقول شارل بريد: "لا يجب اعتبار أي وحدة محلية للأغراض البلدية، ما لم يتوافر فيها ما يثبت أن أهلها يشكلون وحدة اجتماعية حقيقية، و ما لم يدرك هؤلاء حقيقة الولاء نحو الوحدة المحلية و الاهتمام

¹ المرجع سابق الذكر، ص.64.

² نفس المرجع، ص.64، ص.68.

بالمسائل العامة و رعاية مواطنيهم، بدون هذه الروح لا يمكن لأي وحدة محلية أن تنمو اجتماعيا مهما بلغت في نجاح حياتها الاقتصادية و في أداء الخدمات المحلية:¹

2- المشاركة الشعبية: لا بد أن يأخذ في الاعتبار عند تقسيم الدولة إلى وحدات محلية عنصر المشاركة الشعبية، بحيث يكفل عند تحديد الحجم تحقيق مشاركة شعبية فعالة قائمة على الانتماء و الولاء لمجتمع معين، مشاركة لا تحد من انطلاقها و إسهامها قيود جغرافية، أو صعوبات مواصلات أو اتصالات تمنع الالتقاء و الاجتماع، أو تبادل المعرفة و المعلومات عن أحوال هذا المجتمع. الأمر الذي يبرز أهمية و مدى تأثير المشاركة الشعبية، سواء أكانت سياسية أو تنموية، في تحديد نطاق و حجم الوحدة الإدارية المحلية باتت واضحة.

3- كفاءة أداة الوظائف المختلفة: هذا العامل ينبغي أن يتفاعل مع العامل الأول السابق الإشارة إليه والذي يقتضي منا الحرص على وجود مجتمع متجانس ليكون أساس الوحدة المحلية و بمقتضى هذا الاعتبار ينبغي أن يحدد الحجم الأمثل للوحدة المحلية على أساس كفاءة أداء الخدمات العامة للمواطنين المحليين في سهولة و يسر و بأقل تكلفة ممكنة، و على هذا الأساس يمكن تحديد متطلبات معدلات أداء الخدمات الفنية المختلفة من نطاق و حجم و عدد السكان.²

4- توافر الموارد المالية و البشرية الذاتية: يعتبر مدى توافر المقدرة المالية للوحدات المحلية و كذلك توافر ما تحتاجه من كفاءات فنية، مهنية و إدارية عوامل فعالة و حيوية في تحديد حجم الوحدات المحلية و نطاق عملها. و يرتبط كلا العاملين باعتبارات تحقيق الكفاءة الإدارية على اعتبار أنها هدف من أهداف نظم الحكم المحلي.³

بالنسبة للتقسيمات التي هي من جنس و نوع واحد، هذه التقسيمات طبيعية، و تخضع لقانون واحد، و لها حقوق و عليها واجبات واحدة، إلا أننا نلاحظ أنه من الناحية التطبيقية، أن القسم الصغير لا يمكنه تقديم الخدمات اللازمة للسكان المحليين، مثلما يقوم به القسم الكبير، لأن هذا الأخير له الإمكانيات المادية و المصادر الجيدة و ربما له الإمكانيات الفنية العالية. لذلك تحاول الدول المختلفة التقريب من فجوة التباين بينها من الناحية النظرية و الفنية. و مثال ذلك هو أن الدول الحديثة تحاول جهدها لأن يتمتع الطفل بجميع ما يتطلبه التعليم الحديث بصرف النظر عن كونه غني أو فقير، و بصرف النظر عن محل إقامته، سواء في

¹ بن بزة يوسف، مرجع سابق الذكر، ص.154.

² عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص.64،68.

³ صبحي محرم و محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق الذكر، ص.68-69.

القرية أو في المدينة أو في المحافظة و سواء أكانت هذه الأقسام كبيرة أم صغيرة أو ذات موارد و إمكانيات قليلة أو كبيرة.¹

أما فيما يتعلق بمستويات الوحدات المحلية، فقد اختلفت الدول الحديثة من ناحية التقسيمات التي تتبعها في هذا المجال، فبعضها يستعمل مستوى واحد للإدارة المحلية كيوغسلافيا و سويسرا، إذ يوجد في كل منهما وحدات محلية ذات مستوى واحد فقط هو البلديات (الكوميونات). و البعض الآخر يستعمل مستويان، حيث يقسم القطر إلى وحدات إدارية كبيرة ثم تقسم هذه إلى وحدات أصغر، ففي النرويج، الدنمارك، رومانيا و بلغاريا يسقم البلد إلى مقاطعات أو أقاليم أو مديريات، ثم بلديات.

أما البلاد العربية فأكثريتها تستعمل ثلاث مستويات، إذ يقسم القطر إلى محافظات و مدن (قضاء) و ناحية (قرية)، أما الدول التي تستعمل أربعة مستويات فهي كل من تركيا و إيران.

و يكاد يكون تقسيم البلد إلى ثلاث مستويات الأسلوب الشائع في أكثرية الدول إذ أنه يوفر الاستقرار و السرعة في إنجاز معاملات المواطنين المحليين و لا يزال العديد من الكتاب يعتقدون بأن العلاقات بين الوحدات الإدارية في الدولة الواحدة من المشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية.²

في كل الأحوال، فإن تقسيم الإقليم يجب أن يكون تقسيما عمليا يضمن التكافؤ المفترض بين الوحدات المحلية و يراعي في ذات الوقت مدى قدرة الوحدة الإدارية على أداء المهام الموكلة لها تجاه سكانها.³

و لتفادي السلبيات التي قد تنتج عن التفاوت بين مختلف الوحدات الإدارية عند تقسيم الإقليم خصوصا على مستوى التنمية تحاول الدول تطبيق حلول متعددة منها:⁴

1- الإدماج: يقتضي هذا الإجراء دمج الوحدات الصغيرة القاعدية في وحدات أكبر من أجل التوفيق بين حجم هذه الوحدات و مواردها، و بين كفاءة و نسبة أداء الخدمة العامة المحلية، و يستهدف هذا الدمج تحقيق التناسب بين الوحدات في الدولة بالقدر الذي يحقق نوعا من التكافؤ في التنمية على مستوى الإقليم ككل.

¹ عبد الرزاق الشخلي، مرجع سابق الذكر، ص.44.

² نفس المرجع، ص.45.

³ كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص.52.

⁴ نفس المرجع، ص.53،55.

على أن الإدماج قد يكون تلقائياً بسبب توسع بعض المدن و التجمعات الكبيرة لتشمل عددا من القرى أو المدن الصغيرة المحيطة بها داخل الوحدة الكبرى، لكن هذا الاندماج التلقائي لا يكون شاملا لكل الوحدات و يقتصر عادة على تلك التي تشهد امتداد واسعاً و غير موجه، بحيث تشكل فيما بعد مناطق حضرية كبرى.

2- التعاون: يكون التعاون بين الوحدات المحلية بهدف حل مشكلاتها المترتبة عن عدم كفاية مواردها لأداء الخدمات المتنوعة، و يظهر هذا التعاون من خلال تخطيط و تنفيذ و إدارة المشروعات المشتركة.

و لا شك أن هذا التعاون يكون عادة بين وحدات محلية ذات موارد محدودة، بحيث تلجأ للتعاون فيما بينها لتفادي تدخل السلطة المركزية التي قد تحل محل الوحدة المحلية عندما تعجز هذه الأخيرة عن تقديم الخدمات العامة لسكان الإقليم الذي تشرف عليه، و يأخذ هذا التعاون شكل صناديق مشتركة تضم عددا من الوحدات المتقاربة أو المتجاورة.

3- الأقاليم التخطيطية: يفترض هذا الحل استحداث أقاليم كبرى كمستوى أعلى للتقسيم الإداري، بحيث تضم هذه الأقاليم عددا متجانسا من الوحدات بهدف وضع خطة للتنمية الإقليمية الشاملة تستند على مختلف الإمكانيات المتاحة، و الترويج بين المشروعات المختلفة، و الإشراف على تنفيذها، ثم تحويل هذه الأقاليم في مرحلة لاحقة إلى وحدات إدارية كاملة.

جدير بالذكر أن هذه الأقاليم التخطيطية غالبا ما تؤسس بداية في شكل مؤسسات أو مشاريع عامة كبرى تتولى تنسيق التنمية بين الوحدات الإدارية الصغرى، ثم تنحرف هذه الأقاليم في مستويات الإدارة المحلية و تصبح مستوى أعلى للنظام المحلي.

المبحث الثاني: تركيبة المجالس المحلية في ظل نظام الحكم المحلي.

1- آليات تشكيل المجالس المحلية: يمكن توضيحها من خلال النقاط التالية:

أ- تفعيل المشاركة الشعبية: إن الغاية من تبني نظام الحكم المحلي هو إشراك أكبر عدد من سكان المنطقة في إدارة و تنظيم و حل مشاكلهم المحلية بأنفسهم و هذا الإشراف الفعلي يكون أصدق تعبير للديمقراطية و الحكم السليم.

لذلك هناك الكثير من يؤيد المجلس المحلي المنتخب بواسطة السكان المحليين، إذ يرى هؤلاء أن إنشاء المجالس المحلية - أي الأخذ بمبدأ اللامركزية الإقليمية - يعني التعبير السليم والصحيح عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية و الإدارية، إضافة إلى ذلك فإن هذا النظام يؤكد و يضمن استعمال الحريات العامة

للمواطنين، و يتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي ينبغي إشراك الشعب أو ممثليه في إدارة الشؤون العامة المحلية، وإن هذه المشاركة لا يمكنها أن تتم بصورة سليمة إلا عن طريق انتخاب المجالس المحلية، التي يعتبر وجودها خير تطبيق للديمقراطية الإدارية لأنه يترتب على الأخذ بها حسن سير المرافق المحلية إذ يديرها أشخاص لهم مصلحة في إدارتها و نجاحها و يدافعون عنها باعتبارها من مصالحهم الخاصة و يجدون كذلك الثقة فيمن يديرها لحسابهم.

ب- أعضاء المجالس المحلية: تكاد أنظمة الإدارة المحلية في الدول المختلفة تجمع على وجود نوعين من الأعضاء في المجالس المحلية:

النوع الأول: الأعضاء المنتخبين بواسطة سكان الوحدة الإدارية الذين يحق لهم ممارسة حق الانتخاب.

النوع الثاني: الأعضاء المعينين و قد اختلفت الطرق التي تتبعها الدول في تعيين هؤلاء، فبعض الدول تنص أنظمة الإدارية المحلية فيها على اعتبار أشخاصا معينين، أعضاء في المجالس المحلية بحكم القانون أو بصورة أوضح يعتبرون أعضاء بحكم الوظيفة، و ذلك بالنظر لتسلمهم وظيفة معينة في الوحدة الإدارية كرئيس الصحة أو مدير التربية و التعليم، و قد أخذت بهذه الطريقة كل من الجمهورية العراقية و جمهورية مصر العربية سابقا و البعض الآخر من الدول اتبعت طريقا آخر في تعيين هؤلاء الأعضاء و ذلك بأن يقوم أعضاء المجلس المنتخبين باختيار هؤلاء الأعضاء (المعينين) من بين سكان الوحدة الإدارية الذين تتوفر فيهم شروط العضوية بشرط ألا يتجاوز عددهم ثلث الأعضاء المنتخبين، و قد أخذت بهذه الطريقة إنجلترا، حتى سنة 1974.

كما و أن هناك طريقة أخرى بموجبها يتم اختيار هذا النوع من الأعضاء، و ذلك بأن يتم تعيينهم بواسطة الحكومة المركزية - عن طريق اقتراح صادر من الإدارة المحلية - بسبب كفاءتهم و خبرتهم و تخصصهم و جمهورية مصر العربية كانت قد اتبعت هذه الطريقة.

و يختلف عدد أعضاء المجالس المحلية من مجلس لآخر باختلاف عدد سكان الوحدة الإدارية التي يمثلها. و أخيرا فالملاحظ أن تحديد عدد أعضاء المجالس المحلية مسألة اعتبارية تخضع لظروف البلد من جميع نواحيه، إضافة إلى ذلك فإن عدد السكان له تأثير مباشر في تحديد عدد أعضاء المجلس المحلي الخاضع للسلطة الحكومية المركزية.

ففي إنجلترا عدد أعضاء المجالس المحلية المختلفة، خاضع لسلطة و تقدير وزارة الداخلية، و لكنها مع ذلك مضطرة أن تبدل هذا العدد من حين لآخر، بعد كل عملية إحصائية للسكان تجري هناك.

بين هذا و هناك ملاحظة جديرة بالعناية و الانتباه، و هي تمثيل بعض الفئات من المواطنين -الأقليات- التي تختلف عن أكثرية السكان، في المجالس المحلية، يعني هذا إعطاء كيان خاص لبعض الأقليات و ذلك لتمثيلها في المجالس المحلية، كما كان الحال في العراق بالنسبة للمجالس البلدية و كذلك الأمر بالنسبة لجامعتي أكسفورد و كمبردج في إنجلترا، اللتان لهما من يمثلهما في المجلس المحلي الموجود في مدينة كل منهما، و في الحقيقة أن ذلك يعود لأسباب تاريخية بحتة.

ج- شروط عضوية المجالس المحلية: شروط العضوية تختلف من دولة لأخرى، إلا أنه كقاعدة عامة لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي واحد. و بمعنى ذلك أنه لا يجوز أن يكون العضو في المجلس المحلي عضواً في مجلس آخر، و إنما يجب أن يكون عضواً في مجلس واحد فقط و مع ذلك فإنه يجوز لعضو مجلس المديرية في فرنسا أن يكون عضواً في الجمعية الوطنية الفرنسية أو عضواً في إحدى المجالس البلدية، كما و يجوز أيضاً الجمع بين عضوية المجلس المحلي و الوظيفة العامة، لأن هذا الجمع يعتبر شيئاً طبيعياً بالنسبة للدول التي تنص أنظمتها المحلية على تعيين بعض الموظفين الأعضاء بحكم الوظيفة -أعضاء في المجلس المحلي- إلا أنه كقاعدة عامة لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس المحلي - بالنسبة للأعضاء المنتخبين - و الوظيفة العامة. و مع ذلك فإنه يحق للموظف أن يرشح نفسه للانتخابات المحلية و لكنه لا يمكنه ممارسة عضويته في المجلس المحلي إلا بعد استقالته من وظيفته.

و يلاحظ أن أكثرية أنظمة الإدارة المحلية تشترط في عضو المجلس المحلي نفس الشروط التي تشترط في عضوية مجلس الأمة. و مع ذلك فإن هناك شروطاً إضافية. كشرط الإقامة الاعتيادية في الوحدة الإدارية التي يرشح نفسه فيها و كذلك شرط دفع ضريبة أو رسوم محلية إلى الهيئات المحلية أو الحكومة بصورة عامة، أو ما يسمى بشرط النصاب المالي. ففي إنجلترا فقد اشترط في عضو المجلس المحلي أن يكون ممن سكنوا المنطقة الانتخابية بصورة مستمرة طيلة 12 شهر السابقة على يوم الانتخاب أو ممن يملكون أرضاً أو عقاراً في المنطقة الانتخابية يدفع عنها رسوماً إلى السلطات المحلية. أما في فرنسا فإنه يشترط في عضو مجلس المديرية أن يكون مالكا لعقار في المديرية أو ساكناً فيها.

2- موظف الوحدات المحلية: تحتاج الحكومة المركزية إلى من يمثلها في الأقاليم لتنسيق الخدمات العامة و تنفيذها و للتأكد من أن السلطات الإدارية المحلية تعمل ضمن نطاق القانون و ضمن صلاحياتها و اختصاصاتها، بالإضافة إلى ذلك فإن موظفي الوحدات المحلية يعتبرون من موظفي الدولة كما هو الحال في الجزائر، العراق، جمهورية مصر العربية، فرنسا، هولندا و بلجيكا.

يعين موظفي الوحدات المحلية و تدفع رواتبهم عن طريق الحكومة المركزية و بخاصة وزير الداخلية. و يلاحظ أن أسماء الموظفين تختلف من دولة إلى أخرى كالحاكم Governor و حاكم المقاطعة Pronincial Governer و حاكم مدني Civil Governer و متصرف Prefect و المحافظ و المدير، كل هذه الأسماء لمسمى واحد و هو رئيس الوحدة الإدارية.

و بجوار هؤلاء الموظفين يوجد موظفين آخرين يتم تعيين البعض منهم بنفس الطريقة التي يتم بها تعيين رؤساء الوحدات الإدارية - بواسطة الحكومة المركزية- و هؤلاء يمثلون الوزارات المختلفة في هذه الوحدات و هم شاغلوا وظائف جامعي الضرائب و الرسوم، موظفو الوظائف الزراعية، موظفو الصحة العامة. و هكذا، يعين البعض الآخر من هؤلاء الموظفين إما بواسطة رؤساء الوحدات الإدارية كما هو الحال في العراق، أو بواسطة أعضاء المجلس المحلي كما هو الحال في إنجلترا.¹

المبحث الثالث: طبيعة الهيئات المحلية في نظم الحكم المحلي مقارنة بالهيئات المركزية.

لقد ظهر اتجاهان أو رأيان متناقضان للإجابة على التساؤلات الخورية التالية: هل تعتبر الحكومات المحلية حكومات بالمفهوم العام لاصطلاح حكومة؟. و هل أن المجالس المحلية برلمانات محلية، أو مشابحة للبرلمانات في الحكومة المركزية؟. سوف نوضح الرأيان فيما يلي:

لقد ذكر المستر (R .M .Jackson) في فصل خاص من كتابه The Machinery of Local Government بأن المجالس المحلية ليست برلمانات. لذلك لا بد من بيان هذا الرأي، ثم مناقشته على ضوء تجارب الحكومات المحلية المختلفة.

كما يعتقد البعض كذلك و خاصة من ناحية التشابه اللفظي بين الاثنين، إضافة إلى ذلك فإن الحكومة المركزية تحكم الشعب جميعا و الحكومات المحلية تحكم السكان المحليين فقط. و لكن في الحقيقة هناك اختلافا جوهريا بين الاثنين أعمق أثرا من التشابه اللفظي.²

الحكومة المركزية و حكومة الدويلات (الولايات) في الاتحاد الفدرالي لها سلطات عليا، بينما الحكومة المحلية في وضع آخر يختلف اختلافا جوهريا عن أولئك، فمركز، سلطات و واجبات الحكومة المحلية تنظم بواسطة القانون الذي يسن و يبدل و يغير بل و يلغى بواسطة الهيئات التشريعية في الحكومات الأولى، إضافة

¹ محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 59-60..

² عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص. 24.

إلى كل ما تقدم فإن القوانين في كثير من الأحيان تعطي للحكومة المركزية بعض الرقابة الإدارية على الوحدات الإدارية المحلية و هذه الأخيرة عليها أن تعمل ضمن اختصاصاتها، و رغم هذه السلطات و الاختصاصات فإنها لا تعتبر مستقلة في جميع شؤونها المحلية.

لهذا فإن القسط الأكبر من فعاليات و نشاطات الحكومة المحلية يتحدد بالعلاقة الموجودة بين السلطات المحلية و الحكومة المركزية.

و كذلك في السلطات المحلية تنقسم إلى نفس التقسيمات العامة بوجود مجالس منتخبة و سلطة تنفيذية، و الملاحظ على النظام الإنجليزي أن هذا التقسيم غير معمول به فعليا، لأن المجلس المحلي يعتبر مشرعا إضافة إلى كونه منفذ (بمارس السلطة) التشريعية و التنفيذية المحلية. و المجلس المحلي يعتبر السلطة التشريعية على اعتبار أنه يقوم بتشريع القوانين المحلية و التشريعات الخصوصية ذات الطابع المحلي، و التي لها قوة القانون، إضافة إلى ذلك فإن للمجلس المحلي اختصاص التنفيذ و بصورة أدق بل و أشمل له سلطة إدارية، عن طريق ممارسة الخدمات المختلفة والتي عليه إدارتها، و من هنا فإن القرارات التي تعطي و الفعاليات التي يجب أن تطبق تنفذ باسم المجلس المحلي. إضافة إلى ذلك الموظفين و المستخدمين و العمال يعينون بواسطة المجلس المحلي و يؤدون أعمالهم نيابة عنه. و لهذا فإن هناك علاقة قوية وطيدة بين الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية و الموظفين المعينين بواسطة هذه المجالس، و من ذلك يتبين بأن هناك أكثر من اختلاف بين الحكومة المحلية و الحكومة المركزية والتي فيها السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية.¹

من ذلك يتبين بأن الرأي النهائي لمستتر جاكسون هو:

من الناحية التاريخية سبق و أن ذكرنا بأن نشوء المجالس المحلية سابقا لنشوء البرلمانات المركزية، لذلك فقد تماثلت هذه البرلمانات مع تلك المجالس في بعض القواعد الخاصة بالتشكيل، الاختصاصات والعلاقة بينها و بين السلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة المركزية.

ليس هناك خلاف في الجوهر بين المجالس المحلية و البرلمان بالنسبة للمسائل الأساسية المنظمة لكل منهما و إنما الخلاف بينهما في الدرجة. و ذلك باعتبار أن البرلمان يمثل الشعب بأكمله على أساس نيابة

¹ المرجع سابق الذكر، ص، ص.24، 26.

سياسية بحتة، بينما المجالس المحلية تمثل مدينة أو مقاطعة معينة مع تضيق اختصاصاتها بحكم طبيعتها مكانيا لقصرها على مدينة معينة و موضوعيا لاقتصرها على إدارة مرافق محلية.¹

و هناك نقاط أخرى تتشابه فيها المجالس المحلية مع البرلمان فيما يلي قسما منها:

1- الأساس القانوني لوجود البرلمان و المجالس المحلية: إن المبادئ الديمقراطية هي المبرر السياسي لوجود البرلمان و الحكومات المحلية إلا أن ذلك لا يكفي لكي يوجد أيهما في دولة من الدول بل يجب أن يكون هناك أساس دستوري لوجودهما.

الملاحظ أن تنظيم البرلمان يرد أساسا في الدستور، على اعتبار أن الدساتير تنظم بصورة عامة السلطات الثلاث في الدولة التشريعية، التنفيذية و القضائية. أما تنظيم الحكومة المحلية فإنه لا يرد بكافة تفصيلاته فيه إذ يكتفي الدستور بالنص بصفة عامة على المبادئ العامة.

إلا أن جوهر وظيفة كل من البرلمان و المجالس المحلية هي تمثيل رغبات المواطنين والاجتماع للتداول و البت في الشؤون العامة. بمعنى أن هناك نوعا من التماثل مع فارق في الدرجة هي قصر اهتمام المجالس المحلية على دائرة إقليمية ضيقة و امتداد اختصاص البرلمان على دائرة اقليم الدولة كلها.

2- تشكيل البرلمان و المجالس المحلية: البرلمان كقاعدة عامة مطبقة في جميع الدول الحديثة يقوم على الانتخابات أيا كانت طريقته. و كذلك نصت القوانين المختلفة على أن المجالس المحلية تقوم أيضا على الانتخابات، فإذا كان هناك أعضاء معينين في هذه المجالس فيجب أن تكون الأغلبية للمنتخبين.

و أخيرا فإن الفرق بين الاثنين (البرلمان و المجالس المحلية) هو فرقا في الدرجة و ليس فرقا في الجوهر، إذ أن الانتخابات تتم بالنسبة للمجالس المحلية و يقصد بها خلق هيئة محلية منتخبة لتمثيل السكان المحليين، بينما البرلمان لتمثيل الشعب كله.

3- اختصاصات البرلمان و المجالس المحلية: البرلمان يباشر الوظيفة الأساسية التي وجد من أجلها و هي التشريع و رقابة أعمال السلطة التنفيذية. و لهذا فلا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان، و كذلك للبرلمان حق فرض الضرائب و وضع القواعد المنظمة لها فرضا و إعفاء و تحصيلها، كما و أن له (البرلمان) السلطة بتفويض هذه السلطة تشريعا إلى السلطات الأخرى.

¹ المرجع سابق الذكر، ص-ص.26-27.

في حين تباشر المجالس المحلية سلطة من سلطات البرلمان و هي التكليف بأداء الضرائب و الرسوم المحلية التي تستخدم معظمها في تحسين المرافق المحلية كإضاءة الشوارع و إنشاء الطرق، الجسور، مشروعات المياه، الكهرباء، المجاري و سائر المرافق المحلية.

مع مراعاة، أن ليس للمدير أن يفرض أي رسم جديد أو يعدل رسماً موجوداً في أية مدينة بدون أن يحصل أولاً على تصديق مجلس الوزراء على الجديد أو المعدل، هذا بالإضافة إلى أن أكثرية القوانين التي تنظم الإدارة المحلية في الدول المختلفة منحت اختصاص فرض بعض الضرائب المحلية أو الرسوم المحلية على السكان المحليين و منها إنجلترا و فرنسا.

ذكرنا بأن الواجب الأساسي للبرلمان هو التشريع. و الملاحظ أن لبعض المجالس المحلية إصدار الأوامر و القرارات التي يكون لها قوة القانون. و المجالس المحلية في إنجلترا لها هذا الحق.

4- سلطة حل البرلمان و المجالس المحلية: أجازت الدساتير في الدول البرلمانية للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان و كذلك أجازت القوانين التي تنظم الحكومات المحلية للوزير المختص في الحكومة المركزية حق حل المجالس المحلية.

من خلال ما سبق يتضح أن هناك أكثر من تشابه واحد بين البرلمان و المجلس المحلي و بين الحكومة المركزية و الحكومة المحلية و أن الخلاف بينهما في الدرجة فقط و ليس في الجوهر.¹

¹ المرجع سابق الذكر، ص، ص. 27، 33.

الفصل الخامس: نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

الجزائر، كغيرها من الدول تبنت نظام الإدارة المحلية وكرسته في مختلف نصوصها القانونية في إطار البناء القانوني لها، بدءاً بالنصوص الدستورية إلى غاية ما يصدر عن السلطة التنفيذية من تنظيمات وفق ما هو متعارف عليه ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية، و معنى ذلك أن فتح المجال للمبادرات المحلية بغية إشراكها و مساهمتها في العمل الإداري داخل الدولة لم يبق مجرد سياسات منشودة، و معطيات فرضية، بل تحول الأمر من منطق النظرة الفلسفية لها إلى الواقع القانوني لبيان و تفصيل كيفية اشتراك المواطن المحلي في عملية صنع السياسات و اتخاذ القرارات.

و الأكد في هذا الخصوص أن نظام الإدارة المحلية في الجزائر لم يبق منحصر فقط في ما نص عليه كل من قانون البلدية و قانون الولاية، بل تعددت مواطن النص عليه و توزعت بين عديد النصوص القانونية ذات العلاقة بقوانين الإدارة المحلية، و هو ما يدفع إلى القول بازدياد أهميته و اختلاف تطبيقه القانوني من حقبة زمنية إلى أخرى.¹

المبحث الأول: المسار التاريخي للجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية.

عرفت الجزائر اللامركزية الإقليمية أثناء فترة الاحتلال الفرنسي، فورثت بعد استقلالها 1578 بلدية و 15 ولاية تعاني مشاكل الفقر، الجهل و البطالة و غيرها من المشاكل. و هذا ما جعل دستور 1963 يتبنى مبدأ اللامركزية. ثم صدر دستور 19 جوان 1965، الذي نص على أول قانون للبلدية بالأمر رقم 24/67 المؤرخ في 08/01/1967، و أول قانون للولاية بالأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23/05/1969، و كانت اهتمامات السلطات المركزية منصبه أنذاك على اعتماد مبدأ السلطة اللامركزية في تسيير شؤون البلدية التي كانت شبه مدمرة كلياً من أجل عدم تعطيل شؤون المواطنين القاطنين بها.²

من خلال مختلف الدساتير المتعاقبة و المواثيق القانونية، فإن البداية كانت بدستور 1963، والذي تنص المادة 09 منه على أنه: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها و اختصاصها..."، و يجعل البلدية هي القاعدة الأساسية للمجموعات الإقليمية".

¹ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص.115.

² تيشوش فاطمة الزهراء و بقشيش خديجة، "الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية و التبعية الإدارية"، مجلة الدراسات القانونية و السياسية، العدد 03 (2016)، ص.380.

و في نفس السياق، جاء اهتمام الدستور و الميثاق الوطني لسنة 1976 بالموضوع حينما تم تكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا، حيث كانت "البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية، الإدارية، الاقتصادية و الاجتماعية في القاعدة".¹

و الأكثر من ذلك، اهتم دستور 1976 بالوحدة الإدارية "الولاية"، حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.²

أما دستور 1989 و الذي شكل تحولا جذريا عن سابقه من الدساتير، فإنه تناول نص على اللامركزية في كل من المواد 14، 15، و 16، التي جعلت من مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية أساسا تقوم عليه الدولة، و اعتبر كلا من البلدية و الولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة، و أن البلدية هي الجماعة القاعدية، و أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية....

تلك هي نفس المصطلحات و الدلالات التي تدل على تبني نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدستور الجزائري الحالي بعد التعديلات المتعاقبة، فطبقا لنص المادة 16 منه فإن تطبيق نظام الإدارة المحلية يتمثل في كل من الولاية و البلدية،³ مع نظام خاص يحكم ولاية الجزائر العاصمة إضافة إلى ما تخضع له من قواعد في إطار قانون الولاية.⁴ و إضافة بعض المصطلحات و العبارات ضمن التعديل الدستوري الأخير، كمصطلح الديمقراطية التشاركية و عبارة الفصل بين السلطات الذي أضيف إلى كل من مبادئ التنظيم الديمقراطي، و العدالة الاجتماعية.⁵

منذ عدة سنوات مضت حاولت الجزائر إرساء مبدأ اللامركزية، إذ يعتبر أهم وسيلة لتحقيق الديمقراطية المحلية، و يتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية -البلدية والولاية- عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات بدء من التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي مس دستور

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص.43.

² نفس المرجع، ص.48.

³ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص.123.

⁴ نفس المرجع، ص-ص.80-81.

⁵ نفس المرجع، ص.123.

1996، لا سيما تلك المتزامنة مع عملية التحولات الاقتصادية بعد تراجع عائدات النفط، و رغبة الدولة في تحسين الخدمة العمومية، بغية الرفع من المستوى المعيشي لجميع المواطنين.¹

نلاحظ من خلال ما سبق أن الدستور الجزائري لسنة 1963 اكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات الإقليمية، بينما الدساتير اللاحقة أشارت إلى نوعين من الجماعات المحلية و هي: البلدية و الولاية كجهتين منفصلتين عن الجهاز الإداري، و يترتب عن هذه الاستقلالية أن وسيلة إنشاء البلدية و الولاية هي القانون و أن الأسلوب المعتمد في اختيار مسيري الجماعات المحلية هو الانتخاب.²

المبحث الثاني: الإطار القانوني و الوظيفي للجماعات الإقليمية في الجزائر.

ترتكز سياسة اللامركزية الإدارية في الجزائر على توزيع الصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية ضمن وحدة الدولة بين وحدات الإدارة المحلية (البلدية و الولاية). و بالتالي تمثل هذه الأخيرة تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري.³

يتم إنشاء الأشخاص المعنوية الإقليمية (البلدية و الولاية) في الجزائر بقانون من السلطة التشريعية إعمالا للمادة رقم 122 (الفقرة 10) من الدستور.⁴ كما يقوم البرلمان بموجب نفس المادة بتنظيم و تحديد صلاحيات هيئات الإدارة المحلية من خلال:

- قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011.

- قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012.⁵

لذلك من الضروري التعرف على هذين الهيئتين الأساسيتين في المجتمع المحلي، والتي تعتبر الفواعل الرسمية للتنمية المحلية في الجزائر، ألا و هما البلدية و الولاية من الناحية القانونية و الوظيفية.⁶

¹ شويح بن عثمان، "حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا"، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2018)، ص.46.

² تيشوش فاطمة الزهراء و بقشيش خديجة، مرجع سابق الذكر، ص.380-381.

³ بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص.261.

⁴ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص.12.

⁵ نفس المرجع، ص.21.

⁶ بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص.261.

أولاً- الإطار القانوني و الوظيفي للتنظيم البلدي في الجزائر: تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية الأساسية التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تنتهج في أسلوبها و مآربها الإدارية النظام اللامركزي.¹ حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية. و تحتوي الدولة الجزائرية على 1541 بلدية، تخضع للقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011 المتضمن القانون البلدي.² عرفت المادة الأولى من هذا القانون بأنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب القانون".³ يتم إنشاء و تعيين حدودها الإدارية بموجب مرسوم يصدر من طرف رئيس الجمهورية بناء على قرار من وزير الداخلية و الجماعات المحلية.⁴

1- هيئات تسيير البلدية: تتشكل البلدية حسب المادة 15 من قانون البلدية 10/11 من الهيئات التالية:
أ- هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي: هو الجهاز الأساسي في البلدية و يمثل السلطة الرئيسية فيها، بحيث يتم انتخاب أعضائه من طرف الأفراد المحليين للبلدية، لينوبوا عنهم في مشاركة الدولة في إدارة و تسيير شؤون البلدية.⁵ فالمجلس الشعبي البلدي جماعة منتخبة أو هيئة تشكل جهازا استشاريا و تشريعيا لاتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها، يتشكل من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، و ذلك لمدة خمس سنوات، و يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية.⁶

في هذا الإطار جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية المحلية، كما جعله قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة

¹ جمال زيدان، " سياسات التنمية المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية لدور البلدية في ظل القانون البلدي الجديد 10/11"، مجلة أكاديميا، العدد 2 (2014)، ص. 89.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص. 12.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أنظر المادة 01 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

⁴ بسمة عولمي، مرجع سابق الذكر، ص. 262.

⁵ محمد خشمون، "مشاركة المجلس البلدية في التنمية المحلية: دراسة سوسولوجية"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 33 (جوان 2010)، ص. 339، 361.

⁶ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، (الجزائر: الجسور للنشر والتوزيع، 2012)، ص. 170.

المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.¹ حيث يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية.²

يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات يجري من خلالها مداولات بالإضافة للجان المتخصصة، حيث يقوم بعقد دورات عادية و أخرى غير عادية. فالدورات العادية تعقد كل شهرين خلال السنة، أما الدورات غير العادية فالمجلس الشعبي البلدي له الحق على الأقل في عقد دورة واحدة في السنة حسب ما تقتضيه شؤون البلدية و ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلث (3/2) أعضائه أو الوالي.³

ب- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية، نظرا لحساسية منصبه و كونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي و الولاية من جهة، و المسؤول الأول في البلدية و يمثل الهيئة التنفيذية بها من جهة أخرى.⁴ ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل أعضاء المجلس، و هو يتمتع بازدواجية في الاختصاص.⁵ حيث يقوم بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للدولة و منها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي و ممثلا للبلدية.⁶

● **كـمـمـثـل للبلدية:** فإن رئيس البلدية يرأس المجلس و يقوم بتنفيذ مداولاته و يطلع على ذلك.

● **كـمـمـثـل للدولة:** يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، و بهذه الصفة فهو

مكلف على الخصوص بالسهر على احترام و تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما.⁷

كما خص القانون البلدية رقم 10-11 جملة من المواد التي تخص رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق ب: مدة انتخابه، ممارسة سلطته و صلاحياته (المواد من 77 إلى 95)، و كذلك مسألة النواب كل هذا تعرضت له المواد من 62 إلى المادة 76 من قانون البلدية.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أنظر المادتين 16 و 17 من الدستور، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2016.

² علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية: القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، (الجزائر: دار الهدى، 2011)، ص. 27.

³ بسمة عولمي، مرجع سابق الذكر، ص. 262.

⁴ عمار بوضيف، مرجع سابق الذكر، ص. 213.

⁵ المكي دراجي و بلخير دراجي، مرجع سابق الذكر، ص. 50.

⁶ عمار بوضيف، مرجع سابق الذكر، ص. 213.

⁷ المكي دراجي و بلخير دراجي، مرجع سابق الذكر، ص. 50.

تؤكد كل هذه المواد التي جاءت في قانون البلدية و الصلاحيات المحددة فيها، حجم المسؤولية الملقاة على رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل لجميع سكان البلدية و الالتزام و الحرص ليس فقط على تطبيقها و إنما ترقيتها بإشراك جميع أعضاء المجلس كل حسب اختصاصه من خلال أعضاء هيئته التنفيذية -نواب المجلس- أو عمل اللجان بالإضافة إلى الخبرات المتوفرة التي يمكن أن يعتمد عليها.¹

ج- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي: للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ينشطها الأمين العام، الذي عهد إليه تنشيط و تنسيق المصالح الإدارية و التقنية و ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير المستخدمين و إعداد محضر تسليم و استلام في حال تغيير رئيس المجلس الشعبي البلدي.²

2- صلاحيات البلدية: حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية كخلفية أساسية في المجتمع الجزائري، تلك الصلاحيات يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات³، فقد نصت المادة 03 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتسهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على المستوى المعيشي للمواطنين و تحسينه.⁴

حيث أن الهدف الرئيسي للبلدية يبقى هو تحسين الإطار المعيشي للمواطن و ترقيته. و ذلك من خلال القيام بكل العمليات التنموية المتعلقة بهذا الهدف، كتزويد المواطنين بالمياه الصالحة للشرب، الإنارة العمومية، ربط الأحياء و التجمعات السكانية بالكهرباء، ترصيف الطرقات و تعبيدها إلى تهيئة الساحات العمومية و جمال المحيط إلى ترميم و تجهيز المرافق التابعة للبلدية مثل دور الشباب، المراكز الثقافية، المدارس الابتدائية، المكتبات البلدية، و الملاعب.⁵

¹ زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، (الجزائر: دار الكتاب العربي، 2014)، ص.62.

² عمار بوضياف، مرجع سابق الذكر، ص.221.

³ بسمة عولمي، مرجع سابق الذكر، ص.263.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 03 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

⁵ زين الدين بومرزوق، مرجع سابق الذكر، ص-ص.63-64.

يؤكد قانون البلدية شمول و تنوع الاختصاصات التي أسندها المشرع للبلدية و التي تعتبر وثيقة الصلة بالتنمية المحلية و تسيير شؤون المواطن في مختلف المجالات، مما يؤكد أهمية هذا الهيكل الإداري، الأمر الذي يجعل المواطن أكثر احتكاكا به مقارنة بباقي أجهزة الدولة.

3- لجان البلدية: كما أفرد القانون باب خاص بلجان المجلس الشعبي البلدي، التي تتكون من أعضائه مع تحديد عدد هذه اللجان الذي يبقى مرتبطا بالتعداد السكاني لكل بلدية.¹ و تنقسم اللجان البلدية إلى لجان مؤقتة و أخرى دائمة و ذلك لمساعدة المجالس الشعبية البلدية على أداء مهامها، تتمثل اللجان الدائمة في لجنة الاقتصادية و المالية و الاستثمار، لجنة الصحة والنظافة و حماية البيئة، لجنة التهيئة العمرانية و التعمير و السياحة والصناعات التقليدية، لجنة الري و الفلاحة و الصيد البحري و لجنة الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب. تعمل هذه اللجان على دراسة المشاكل و المسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية، الشؤون المالية و الاقتصادية، التجهيز و الأشغال العامة و الإسكان و الشؤون الاجتماعية و الثقافية.

كما حول القانون لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجنة مؤقتة يقوم بمهمة في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية.²

4- نظام المداولات: التي أولاها القانون أهمية قصوى لأنها الأساس في الممارسة الديمقراطية من خلال إشراك الأعضاء المنتخبين في التداول و كيفية المصادقة على المشاريع المطروحة أمامهم و التي لها علاقة مباشرة بالتنمية المحلية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين و هذا في المواد 52 إلى 61 من قانون البلدية رقم 10-11.³ يعقد المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تداولية دورات، وتتضمن كل دورة عددا من الجلسات يتداول فيها الأعضاء في الشؤون المتعلقة بصلاحيات المجلس، و تشكل لجان المجلس الخلايا الأساسية التي يتم داخلها تحضير أعماله.

و الأصل أن عدد دورات المجلس العلمي البلدي هي 6 دورات عادية في السنة بمعدل دورة كل شهرين وفق نص المادة 16 من قانون البلدية 10-11، و كانت دورات المجلس في ظل القانون 08-90 أربع دورات عادية، و قد زاد القانون عدد الدورات لمنح المجلس وقتا أطول يمكنه من القيام بواجباته و متابعة

¹ المرجع سابق الذكر، ص.56.

² بسمه عولي، مرجع سابق الذكر، ص.266.

³ زين الدين بومرزوق، مرجع سابق الذكر، ص.56.

نشاطات البلدية عبر فترات متقاربة في السنة الواحدة. كما يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات استثنائية بطلب من رئيس المجلس أو ثلثي الأعضاء أو الوالي.¹

ثانيا- الإطار القانوني و الوظيفي للولاية في الجزائر: تعتبر الولاية وحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات اللامركزية الإدارية، وهي تمثل السلطة الوصية على البلدية.² و الدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية، يسري عليها القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012 المتضمن قانون الولاية.³ عرف هذا الأخير الولاية في المادة الأولى منه بأنها: "الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة. و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة. شعارها هو بالشعب و للشعب، و تحدث بموجب القانون". تتميز الولاية بإقليم جغرافي محدد يتطابق مع أقاليم البلديات التي تتكون منها، و لها أيضا اسم و مقر رئيسي، يحددان بموجب مرسوم رئاسي، و كل تعديل تخضع له الحدود الإقليمية للولاية يتبع بتعديل في حقوقها و التزاماتها تبعا لذلك.⁴

1- هيئات تسيير الولاية: طبقا للمادة 02 من قانون الولاية، يتولى تسيير الولاية كل من الوالي و المجلس الشعبي الولائي،⁵ إلى جانب أجهزة الإدارة العامة للولاية. فبموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 أصبحت الإدارة العامة للولاية تقوم على: الأمانة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الديوان و رئيس الدائرة.⁶

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص.132.

² بسمة عولمي، مرجع سابق الذكر، ص.266.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص.12.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المواد 01، 09، 10 و 11 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 02 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

⁶ بسمة عولمي، مرجع سابق الذكر، ص. 267.

أ- هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي الولائي : يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب،¹ و هو عبارة عن جهاز مداولة على مستوى الولاية و هيئة أساسية في تشكيل جهاز تسييرها باعتبارها مجموعة إدارية لامركزية إقليمية.²

إن تكوين أو تشكيل المجلس الشعبي الولائي، يدفع بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي الولائي و اعتبارا من أن هذا المجلس منتخب، و الذي يتشكل من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم و تركيبتهم من قبل سكان الولاية، من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو الأحرار، و عليه فالمجلس يتشكل فقط من المنتخبين.³ و عدد أعضائه يكون حسب الإحصاء العام للسكان.

و خلافا للوضع بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي ينتخب للفترة الانتخابية (خمس سنوات) من طرف جميع الأعضاء بالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى. أما الدورة الثانية فيتم الانتخاب بالأغلبية النسبية و يكون اختيار الرئيس الأكبر سنا في حالة تساوي الأصوات.⁴

و تعد مدة الفترة الانتخابية لرئيس المجلس الشعبي الولائي و المقدرة بخمس سنوات معقولة، فليست هي بالمدة الطويلة التي تجسد فكرة احتكار السلطة، و عدم تمكين الغير من المشاركة في تسيير الشأن المحلي، و لا هي بالمدة القصيرة التي ينجر عنها تحديد هياكل التسيير على مستوى الجماعات المحلية في فترة وجيزة بما يكلف خزينة الدولة مبالغ ضخمة نتيجة المبالغة في اللجوء إلى تجديد المجالس المنتخبة، كما أن المدة القصيرة تثقل كاهل الإدارة في تنظيم العمليات الانتخابية و تصبح شغلها الشاغل على حساب مسائل أخرى يكون الإقليم أو الجماعة المحلية في أمس الحاجة إليها.⁵

2- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي: نصت المادة 76 من القانون العضوي 07/12 على: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق الولاية. و يتداول حول المواضيع التابعة

¹ بدر الدين شبل، "ضرورة تدعيم مكانة المجلس الشعبي الولائي في النظام القانوني الجزائري"، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة"، بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر -

الوادي، الجزائر، ص.60.

² بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص.267.

³ بدر الدين شبل، مرجع سابق الذكر، ص.60.

⁴ بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص.267.

⁵ بدر الدين شبل، مرجع سابق الذكر، ص.62.

لاختصاصاته المخول إليها بموجب القوانين و التنظيمات، و كذا كل القضايا التي تهم الولاية، التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي".

حددت معالم اختصاصات المجلس الشعبي الولائي و طبقا للمواد 73 إلى غاية 101 من قانون الولاية 07-12 في المجالات التالية: التنمية الاقتصادية و الهياكل القاعدية، الفلاحة و الري والسكن، المجال الاجتماعي و الثقافي والسياحي.¹ بما يمثل 29 مادة، و هو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس، و لا شك هو تعزيز لمكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم.² و التي شملت في:

- ترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير و حماية البيئة و الغابات، المياه الصالحة للشرب و تطهير المياه و كذا الصحة الحيوانية.

- تهيئة طرق الولاية و صيانتها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية و فك العزلة عن المناطق النائية.

- إنجاز و صيانة مؤسسات التعليم الثانوي و التقني و مراكز التكوين المهني.

- إنجاز هياكل الصحة العمومية، الوقاية الصحية، تقديم يد المساعدة لفئة المعوقين و المسنين، كما يعمل المجلس على إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية و تنمية النشاطات السياحية.

و يتضح من هذا صراحة أن المشرع تأثر بنظام إطلاق الاختصاص للمجلس، و هذا حرصا منه على تمكينه من التدخل في كل شأن من شؤون الولاية، و لا يستمد المجلس صلاحياته فقط في القوانين، بل و من التنظيمات أيضا، بما يؤكد سعة مجال هذا الاختصاص و تنوع الميادين المشمولة به.

3- نظام المداولات: يقوم المجلس الشعبي الولائي بدورات عادية و أخرى استثنائية لتسيير شؤونه، حيث يعقد أربع (04) دورات عادية في السنة مدة كل دورة لا تقل عن 15 يوما. أما الدورات الاستثنائية يكون عقدها حسب الحاجة إلى ذلك سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس الولائي. خلال الدورات العادية أو غير العادية يجري المجلس الشعبي الولائي مداولات مضمونها إحدى صلاحياته.³

4- لجان الولاية: خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي بموجب المادة 33 منه، تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة خاصة في مجالات: التربية و التعليم

¹ بسمه عولي، مرجع سابق الذكر، ص.268.

² بدر الدين شبل، مرجع سابق الذكر، ص.67.

³ بسمه عولي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.266-267.

العالي و التكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة و النظافة و حماية البيئة، تكنولوجيا الإعلام، تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري و الفلاحة و الغابات والصيد البحري والسياحة، التنمية المحلية التجهيز و الاستثمار و التشغيل.¹

ب- تعيين الوالي: طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 بتاريخ 10 أفريل 1989 و المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للإدارة المحلية، فإنه يعهد اختصاص تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية و الجماعات المحلية.

- اختصاصات الوالي: يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي و يمارس سلطات أخرى كممثل للدولة.

● **اختصاصات الوالي كهيئة تنفيذية:** أوكلت للوالي ممارسة صلاحيات عديدة متمثلة في:

- تنفيذ المداولات القائمة على مستوى المجلس الشعبي الولائي و ذلك بموجب إصدار قرارات ولائية بعد المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي.²

- يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع و إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية نشاطات الولاية خلال الدورات المنعقدة و تقديم بيان مستوى المجلس يتضمن نشاطات مصالح الولاية من جهة و نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة أخرى.

● **اختصاصات الوالي كممثل للدولة:** يمثل الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للصلاحيات المستندة إليه، فصفة ممثل الدولة تمنح الوالي الصلاحيات التالية:

- وفق المادة 110 من قانون الولاية يعد الوالي ممثلا للدولة و مفوضا للحكومة على مستوى الولاية كما يمثل مختلف الوزراء من خلال تنفيذه التعليمات الصادرة عن كل وزير مختص.

- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين، التنظيمات و الأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية و ذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

¹ المرجع سابق الذكر، ص.64.

² نفس المرجع، ص.268.

- يتمتع الوالي بسلطة الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) وفقا لما جاءت به المادة 115 من قانون الولاية، حيث يعد الوالي مسؤولا عن حماية النظام و الحفاظ على أمن و السكينة العمومية. كما أوكل قانون الإجراءات الجزائية إلى الوالي سلطة الضبط القضائي وفق المادة 28 منه، حيث يتدخل الوالي كسلطة ضابط قضائيا في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.¹

بناء على سبق، يمكن القول أن البنية الهيكلية و التنظيمية للمجلس الشعبي الولائي يتوافق مع المهام المنوطة به، و لكن كثيرا ما يحدث عجز على مستوى الأداء بسبب نقص الوسائل المادية و البشرية على مستوى إدارة المجلس الشعبي الولائي و خاصة في مجال الكفاءة، و لا يكون هناك حرية للمجلس الشعبي الولائي لاختيار الموظفين المؤهلين لأداء المهام و مساعدة المجلس للقيام بمهمة التنمية المحلية.

كما أن لجان المجلس الشعبي الولائي رغم صلاحيتها، إلا أن غياب المورد البشري المؤهل، و غياب الاستقلالية في العمل و عدم وضوح الصلاحيات، يجعلها تبقى عاجزة عن أداء مهامها و تجسيد برامجها. كما تعد الازدواجية الموجودة على هرم الولاية عائقا أمام التنمية و خاصة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي و المجلس التنفيذي للولاية، و التي تمثل هيئات تجمع بين عدم التركيز الإداري و اللامركزية الإدارية فلا بد من توزيع الصلاحيات بين المجلس الشعبي الولائي و الوالي.²

و من خلال الاختصاصات المتعددة للجماعات المحلية "الولاية والبلدية" في الجزائر، يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أدرك أهمية اللامركزية و ضرورتها، حيث مكن المشرع من منح الجماعات المحلية اختصاصات كبيرة و متنوعة في مجالات عديدة، لا سيما الاجتماعية و الاقتصادية منها.³ فتارة تقوم بما البلدية أو الولاية لوحدها بحكم ما ينظمها من نصوص قانونية، و تنصرف إليها آثار هذه المهام نتيجة وحدة هيئتها، كما تتداخل و تتقاطع اختصاصاتها مع جهات أخرى في كثير من المجالات، في إطار العمل و التنسيق الوظيفي بين باقي الهيئات المركزية والمحلية منها (إدارية و منتخبة).⁴

¹ محمد علي حسون و ابراهيم ملاوي، " التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية"، ورقة بحث قدمت في المنتدى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمتنطرة"، بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر- الوادي، الجزائر، ص.137.

² بدر الدين شبل، مرجع سابق الذكر، ص-ص.70-71.

³ شويح بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص.63.

⁴ نفس المرجع، ص.49.

ثالثا: الإطار الوظيفي و القانوني للدائرة: أضاف المشرع الجزائري خلية أخرى إلى جانب الولاية و البلدية ألا هي: الدائرة.¹ التي تعتبر في التنظيم الإداري الجزائري جهاز مساعد للوالي، و من أكثر الإدارات التي لها علاقة مباشرة بحياة المواطن اليومية، كما تعتبر حلقة وصل بين الولاية بصفتها التمثيلية للإدارة المركزية و البلديات التي تضمها عن طريق الرقابة الإدارية على أعمالها.

لم يعرف المشرع الجزائري الدائرة إطلاقا، و هذا في مختلف الدساتير الجزائرية و في قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، و هذا على خلاف القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المتمم لقانون الولاية السابق الصادر بموجب الأمر رقم: 38/69 المؤرخ في: 1969/05/23 المعدل و المتمم و الملغى بموجب الفقرة الثانية من المادة 166 الذي عرفها على أنها: "الدائرة مقاطعة إدارية تعين حدودها الترابية و تلغى و تعدل بقانون"، كما أن المشرع لم يتطرق إلى تعريف الدائرة من خلال المرسوم التنفيذي رقم: 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، و اكتفى فقط بالتركيز على شخص رئيس الدائرة و صلاحياته، دون أن يولي أهمية للدائرة كهيئة داخل التنظيم الإداري.

في هذا الإطار، عرف البعض من الفقهاء الجزائريين الدائرة على أنها: "قسم إداري إقليمي أو جغرافي تعين حدوده الإدارية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم بناء على تقرير وزير الداخلية، و هي لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية، بل هي مجرد قسم أو فرع إداري تابع و مساعد للولاية.

تعتبر الدائرة لعدم تمتعها بالشخصية القانونية هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري، فهي مجرد قسم إداري يرأسه أحد مساعدي الوالي و هو رئيس الدائرة.²

المبحث الثالث: تمويل الجماعات الإقليمية ماليا في الجزائر.

يعتبر قانون البلدية رقم 11-10 المرجع الأساسي الذي ينظم العمل المالي في البلدية خاصة فيما يتعلق بميزانيتها، حيث خصص القسم الرابع (المواد 169-210) منه بالكامل لمالية البلدية و الفصل الأول

¹ بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص.269.

² فايزة جروي و غنية نزي، "الدائرة بين الوجود المادي و الفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري"، ورقة بحث قدمت في المنتدى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة"، بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر- الوادي، الجزائر، ص-ص.111-112.

من الباب الثاني لهذا القسم لميزانية البلدية.¹ كما يعتبر قانون الولاية رقم 12-07 المرجع الأساسي الذي ينظم العمل المالي في الولاية خاصة فيما يتعلق بميزانيتها، حيث خصص القسم الخامس (المواد 151-179) منه بالكامل لمالية الولاية.²

حيث أكدت المادة 169 من قانون البلدية 11-10 و المادة رقم 152 من قانون الولاية 12-07، على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير مواردهما المالية الخاصة بهما.³

كما نص المشرع الجزائري في قانون البلدية على 09 مصادر لمالية البلدية ضمن نص المادة 170، و التي تقابلها المادة 151 من قانون الولاية. و التي تتمثل بالنسبة للبلدية في: حصيللة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، و الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

أما بالنسبة للولاية، فتتمثل في: التخصيصات، ناتج الجباية والرسوم، الإعانات و ناتج الهبات و الوصايا، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك الولاية، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، و الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.⁴

نلاحظ أن مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر تصنف إلى إيرادات ذاتية و إيرادات خارجية. لكن تجدر الإشارة إلى أن مصادر التمويل المحلي للبلديات اختلفت من حيث ترتيبها عن مصادر التمويل المحلي للولايات، و هو الشيء الذي يطرح عديد التساؤلات. فقد اعتبر في مقدمة الموارد المحلية للبلديات لم يعتبر كذلك للولايات، و حينها يمكن القول، و استنادا على الترتيب التشريعي لتلك المصادر أن أهمية هذه

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق الذكر، ص.58.

² للمزيد أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 169 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2012 المتعلق بالولاية.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 152 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 170 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 151 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

الأخيرة تختلف بين بعضها البعض من جهة أولى، علما أن المشرع الجزائري لم يضع المعايير التي يتم الاستناد إليها للفرقة بين بعض تلك المصادر، كتحديد الفرق بين كل من الأملاك والممتلكات، و ما هي أمثلتهما.¹

يلاحظ مما سبق، أنه على الرغم من تعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية (داخلية و خارجية) و اختلاف أصناف الموارد المالية بحسب طبيعتها إلا أن الوضع المالي المحلي في الجزائر يشهد تدهورا كبيرا أمام عجز العديد من البلديات.² و ذلك لكون الإنفاق المحلي لا يتماشى مع اختصاصات و مهام الهيئات المحلية مما أثر سلبا على دورها في مجال التنمية المحلية. خاصة بعد أن ازدادت اختصاصات الهيئات المحلية إثر التقدم العلمي والتكنولوجي في الميادين الاجتماعية والاقتصادية كالتعليم، الصحة، الرعاية الاجتماعية و غيرها. و تبين عمليا أن الجماعات المحلية واجهت صعوبات مادية لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقها مقارنة بالموارد المالية المتوفرة، و عدم كفاية الاعتمادات المخصصة لتنفيذ المشروعات الضرورية والحيوية، هذا أدى إلى الاعتماد على الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية. و بسبب قلة التمويل المحلي فإن العديد من البلديات أضحت دورها تولى الشؤون الإدارية العادية و إهمال الدور الأساسي والفعال في ميدان الاستثمار.³

إن اتساع المساحة الجغرافية للجزائر يؤهلها لتصبح دولة ذات حكم المحلي متكامل الأركان، و بالتالي فإن دمج عدة ولايات في شكل جهات أو مناطق شبه مستقلة بحسب معايير اقتصادية أو حتى مناخية، سيتيح الفرصة لإعادة بعث التنمية المحلية باستخدام ثروات و قدرات محلية.

لقد أثبتت تجربة تقسيم البلاد إلى ست مناطق عسكرية نجاعتها في التغطية الأمنية و محاربة الإرهاب، و من شأن نقل هذه التجربة إلى الهيئات المدنية أن يوفر متاعب كثيرة على الحكومة المركزية و يقلص من التكاليف، و يعزز الديمقراطية التشاركية فضلا عن إعطاء دفعة قوية للمجهود التنموي.⁴

المبحث الرابع: رقابة السلطات المركزية على الجماعات الإقليمية في الجزائر.

هي نتيجة حتمية لتفويض السلطة إلى الهيئات المحلية. و تتنوع الرقابة على البلديات في الجزائر حسب حجمها أي عدد سكانها، و تخضع إلى أنواع عديدة من الرقابة سواء الداخلية من طرف أعضاء المجلس

¹ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص.85.

² بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص.273.

³ نبيل دريس، مرجع سابق الذكر، ص.155.

⁴ بن يزة يوسف، مرجع سابق الذكر، ص.155.

البلدي أو خارجية من طرف الوصاية الممثلة بوزارة الداخلية أو ممثليها مثل الوالي أو رئيس الدائرة، بالإضافة إلى مصادر خارجية أخرى مثل وزارة المالية و مجلس المحاسبة.¹

ما من شك أن استقلال الوحدات المحلية في الجزائر هو أمر نسبي غير مطلق بداعي تلك الرقابة المتعددة الصور المفروضة من طرف الحكومة المركزية. فهي آلية تضمن من خلالها هذه الأخيرة ضمان مطابقة اختصاصات الوحدات المحلية للقانون بمختلف أحكامه الواردة في هذا المجال.²

في هذا الإطار، احتفظ المشرع في قانون البلدية 10-11 بالصور التقليدية للرقابة على البلدية، و يمكن التمييز في صور هذه الرقابة بين رقابة تمارس على رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للدولة، و بين وصاية إدارية على المجلس الشعبي البلدي تشمل الأعضاء المنتخبين و أعمال المجلس الشعبي البلدي كهيئة من خلال حله.

في حين تتراوح الرقابة على الولاية بين رقابة رئاسية على المعنيين تمارس وفقا لمقتضيات النظام المركزي، و تشمل الوالي باعتباره تابعا للسلطة المركزية و ممثلا لها على مستوى الولاية، و بين رقابة وصائية تمارس على المجلس الشعبي الولائي. و قد احتفظ المشرع في قانون الولاية 12-07 بالصور التقليدية للوصاية الإدارية على المجلس المنتخب و تشمل هذه الرقابة أعضاء المجلس و أعماله، إضافة إلى المجلس الشعبي الولائي كهيئة من خلال حله.³

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق الذكر، ص.97.

² حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص.149.

³ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص، ص.155،192.

الفصل السادس: دراسة نماذج عملية لأنظمة الحكم المحلي في كل من فرنسا و إنجلترا.

تختلف الدول في كيفية إدارة إقليمها و ذلك يرجع إلى عوامل عدة تختلف من دولة لأخرى، عوامل سياسية، تاريخية، اقتصادية و اجتماعية.¹

من خلال الرجوع إلى أحكام بعض الدساتير تبين أن موضوع الوحدات المحلية كان على العموم محل تنظيمات دولية مختلفة و هذا راجع في كثير من الأحيان إلى التصورات الذاتية الضيقة للدولة ذات العلاقة و كذلك إلى تجارب الدول المتباينة في هذا الشأن، هذا التباين ولد جماعات محلية اتخذت طابعا عاما إلى حد ما و طابعا خاصا انعكس على النصوص التي تحكم هذه الجماعات الأمر الذي جعل العلاقة بين المركزية و اللامركزية غير واضحة أحيانا. هذه العلاقة متأثرة إلى حد كبير بوعي و ثقافة المجتمع و درجة تطوره،² و لذلك كل دولة ستأخذ بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسية، الاجتماعية و الاقتصادية، لأن الأساليب الإدارية ليست أهدافا بحد ذاتها بقدر ماهي وسائل لتحقيق الأهداف الإيجابية للدولة في المجالين السياسي و الاقتصادي من ناحية، و ضرورة حتمية و فنية لرفع الكفاءة الإدارية و الإنتاجية من ناحية أخرى.³ و بالنظر إلى أهمية موضوع الحكم المحلي كنظام إداري محلي متكامل في الأنظمة السياسية المعاصرة و موقعه السياسي و الإداري المحوري في عملية دفع عجلة التنمية المحلية. ارتأينا دراسة أبرز أشكال تطبيقاته في العالم و توضيح طبيعتها من عدة جوانب. في هذا الإطار، شهد العالم نوعين من الأنظمة المحلية أو بالأحرى نظامين عالميين كبيرين للإدارات المحلية يعتبران من أشهر الأنظمة السائدة في العالم من حيث كونهما الأقدم زمنا و الأرسخ تطبيقا، و اللذين استطاعا أن يحققا الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية و الإدارية للمواطنين على المستويين المحلي و الوطني على حد سواء، و هما النظام المحلي الانجليزي و الفرنسي، كنماذج مقارنة مع واقع حال الإدارة المحلية في الجزائر.

لذلك سنحاول في هذه الدراسة، شرح بإيجاز الهيكل العام للنظام المحلي في كل من فرنسا و إنجلترا و تطور مضامينه على مدى عقود من الزمن، هذا إضافة إلى ضرورة دراسة طبيعة الهيئات المحلية القائمة فيها

¹ شويح بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص.54.

² محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص.14.

³ محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية (عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998)، ص.03.

و التي تعد المقوم الأول و الأهم في نظام الحكم المحلي و توضيح الأساليب المختلفة التي نظمت كيفية إنشاء و اختيار أعضائها و تحديد اختصاصاتها و علاقتها بالسلطة المركزية.

المبحث الأول: نظام الإدارة المحلية في فرنسا.

إن الحديث عن نظام الإدارة المحلية في فرنسا يدفعنا بالضرورة إلى التطرق بإيجاز للهيكل السياسي العام فيها، و الذي من شأنه بيان الصورة العامة لمعالم النظام المحلي في هذا النظام و توضيح طريقة تطبيقه، كما يلي:

1- الهيكل السياسي العام في فرنسا، يمكن إجمال أهم ما يميز الهيكل السياسي العام في فرنسا في النقاط التالية:¹

- منذ ثورة 1789 و فرنسا تأخذ بالنظام الجمهوري، كما أنها - كانت باستمرار- دولة موحدة تخضع كل أراضيها لسلطات موحدة قائمة في عاصمتها بل و تأكدت هذه الصفة بصورة أكثر وضوحاً بعد الثورة، حيث رفضت كل الأفكار التي كان يخشى منها إثارة النزعة الاستقلالية للمقاطعات القديمة.

- هذا عن شكل الدولة -أما عن نظام الحكم فهو نيابي برلماني يحكمه أساساً الدستور الذي أعده الرئيس الراحل ديغول و وافق عليه الاستفتاء الشعبي في سبتمبر 1958. و يقوم هذا النظام على جعل المجلس الممثل للناخبين مركز الثقل في سن التشريعات و وضع مختلف السياسات و منحه صلاحية مراقبة السلطة التنفيذية، و هذا يقابله منح هذه السلطة الأخيرة صلاحية حل المجلس المنتخب و هو في فرنسا الجمعية الوطنية.

2- الهيكل العام للنظام المحلي في فرنسا و مقوماته: نتناول في هذه الخلفية الإشارة إلى المراحل الأساسية التي مرت بها مؤسسات الحكم المحلي بعد ثورة 1789 حيث كانت نشأة هذه المؤسسات في صورتها الحديثة:

أ- نشأة النظام المحلي في فرنسا: ما جاءت به الثورة من أنظمة للبلديات (بمقتضى قانون ديسمبر 1789) و أنظمة المحافظات Départements (بموجب قانون يناير 1790) لم يكن ذلك بداية من عدم.² فنظام الإدارة المحلية بفرنسا يمتد إلى ما قبل الثورة الفرنسية 1789 حيث كانت هناك برلمانات إقليمية تقوم بسن التشريعات المحلية و جباية بعض الضرائب و فض النزاعات، و أعضائها ينتخبون مباشرة من الشعب و يسألون أمامهم، أما في عهد الملكيات المطلقة تولى نواب الملك هذه المهام، و بعد قيام الثورة

¹ صلاح صادق، إدارة الحكم المحلي في باريس، مركز البحوث الإدارية، (المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جوان 1977)، ص-ص 06-07.

² نفس المرجع، ص.12.

1789 قسمت الجمهورية الأولى البلاد إلى 83 إقليمًا تديرها مجالس محلية و في سنة 1884 أعطيت لهذه المجالس الاختصاص العام في المسائل ذات الطابع المحلي و هو ما يميز النظام الفرنسي. و توالى التشريعات إلى آخر تعديل في سنة 1982 الذي منح للأقاليم الشخصية الاعتبارية إلى جانب المحافظات و البلديات.¹

و قد تعزز هذا الاتجاه بصدور قوانين متلاحقة تتعلق بإصلاح و تعزيز اللامركزية في الجامعات الإقليمية في فرنسا أهمها القانون الدستوري في 28 مارس 2003 الذي يتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية، حيث منح للجماعات المحلية بموجب المادة 72 فقرة 3 المعدلة من دستور 1958 السلطة التنظيمية لممارسة صلاحياتها، كما صدر أيضا قانون عضوي في الأول من أوت 2003 يتعلق بالاستفتاء المحلي.²

ب- مستويات التنظيم المحلي في فرنسا: توالى التشريعات التي تنظم الإدارة المحلية في فرنسا و كان آخرها القانون رقم 213 سنة 1982 الذي بمقتضاه منحت الأقاليم الشخصية الاعتبارية و أصبحت وحدات إقليمية محلية إلى جانب المحافظات و البلديات التي كانت قائمة من قبل. و عليه فقد أصبحت الوحدات المحلية تتكون من ثلاث مستويات: الإقليم، المحافظة و البلدية.

أول المستويات، الإقليم الذي يندرج تحته مجموعة من المحافظات، و بصدور قانون 1982، أصبح وحدة إقليمية لامركزية تتمتع بشخصية معنوية مستقلة تدار بواسطة مجلس منتخب عن طريق الاقتراع المباشر شأنها شأن المحافظات و البلديات.³

كما يقوم الهيكل العام للتنظيم المحلي في فرنسا على أساس ترتيب المحليات على مستويين إحداها المحليات الأدنى - و هي في ذات الوقت الأصغر حجما و إمكانيات في المعتاد- و تسمى الكوميون Commune أو البلدية، أما المستوى الآخر فهي المحليات الأعلى و الأوسع حجما و تسمى المحافظات Département أو المديرية و كلا المستويين يرتبط بالآخر بعلاقة يغلب عليها الطابع الرقابي.

و لقد جاء الاعتراف بهذين النوعين من المحليات في كل من دستور 1946 و 1958. و ما تجدر الإشارة إليه أنه مع التأكيد على حقيقة أن البلديات، المحافظات و الأقاليم هم فقط مستويات التنظيم المحلي،

¹ بوحنية قوي، "الإدارة المحلية من منظور مقارن: دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا و بريطانيا"، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية و

الاستراتيجية. www.politics-dz.com

² كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 229-230.

³ محمد علي الخاليلة، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 79-80.

فإن هناك تقسيمات إدارية أخرى لأغراض أخرى غير تلك المتعلقة بالحكم المحلي.¹ و هي الجهة، الجماعات ذات النظام الخاص و هي تلك التي تتعلق بالعاصمة باريس، مارسيليا و ليون، إضافة إلى محافظات و جهات ما وراء البحار المنظمة بموجب المادة 73 من دستور 1958 الفرنسي.²

نستنتج من ذلك أن المقاطعات و البلديات كان لها وجود قانوني في مراحل تاريخية قديمة، ما يؤكد العمق التاريخي للامركزية الإدارية في فرنسا و ما عرفته من تحول منذ سنة 1982، أكسبها مفاهيم قانونية جديدة ضمن القانون العام للجماعات الإقليمية.

يزيد عدد البلديات في فرنسا على 35000 بلدية، و يخفي هذا العدد تفاوتاً كبيراً بين البلديات من حيث عدد سكانها، إذ أن كثيراً منها لا يتجاوز عدد السكان فيها الألف نسمة، و تخضع البلدية حالياً في نظامها القانوني إلى القانون العام للجماعات الإقليمية الذي يجمع كل الأحكام المتعلقة بنظام الجماعات الإقليمية.³ أما فيما يخص المحافظات فقد عاد الحديث مجدداً في فرنسا عن تقسيم إداري جديد يهدف إلى تقليص عدد الجهات من 22 إلى 14 مع تعزيز صلاحياتها و ذلك بهدف التقليل من الأموال المرصودة لهذه المناطق التي ستعاد دمج بعضها.⁴

كذلك يقوم النظام الفرنسي على أساس ثنائية أو ازدواجية الإدارة بمعنى أنه على الرقعة الجغرافية الواحدة توجد إلى جانب السلطات المحلية المنتخبة و النابعة عن تطبيق الفكرة اللامركزية -توجد أجهزة هي في حقيقتها فروع للوزارات و السلطات المركزية الكائنة في العاصمة و لكنها نابعة عن تطبيق فكرة المركزية. هذه الفروع الأخيرة التي يطلق عليها اسم Circonscriptions Territoriales ترتبط رئاسياً في تسلسل تصاعدي حتى تصل في النهاية إلى قمتها الطبيعية في العاصمة و يقوم بتسيير شؤونها مندوب معين و مسؤول من السلطة المركزية التي ينتمي إليها. أما المحليات و هي التي يطلق عليها اصطلاح Collectivités Locales فتتميز عن الطائفة الأولى بأنها تتمتع بالشخصية الاعتبارية و تدير أعمالها هيئات منتخبة محلياً. هذا و قد تأخذ ثنائية الإدارة مظهرها آخر غير الجغرافي الذي أشير إليه، و ذلك باستخدام الشخصيات المحلية سواء كانت معينة أو منتخبة لكي تعمل ليس فقط على تحقيق أغراض الجهة التي تنتمي

¹ صلاح صادق، مرجع سابق الذكر، ص.ص.12،15.

² كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص.229.

³ شويح بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص.30.

⁴ بن بزة يوسف، مرجع سابق الذكر، ص.ص.145-146.

إليها أساسا بل كذلك للجهات التي تتبع المفهوم الآخر الذي أشير إليه و مثل ذلك المحافظ *Préfet* الذي -بجانب سلطاته في تمثيل المصالح القومية- يختص برقابة المحليات. و كذلك رئيس البلدية أو العمدة *Maire* الذي يمارس بعض الصلاحيات نيابة عن السلطات المركزية بالإضافة إلى عمله الأصلي و هو رئاسة المجلس البلدي.¹

- **إدارة الكوميون أو البلدية:** يتولاها المجلس البلدي الذي يعتبر الهيئة الوحيدة الموجودة في المدن و القرى.² هذا و يضع كل مجلس لائحته الداخلية و يحدد عدد لجانه بحسب احتياجاته³ (هناك نوعين من اللجان: الأولى تلك التي يشكلها المجلس البلدي و التي تقوم بالخدمات نيابة عنه عندما يكون في غير دور انعقاده. و الثانية، تلك التي تقوم بتقديم تقارير موسعة لبعض المشاكل التي تعترض سبيل المجلس عند قيامه بأداء الخدمات، و الذي يكون بيده القرار النهائي بشأنها).⁴ و منها اللجان الصحية، المالية و التعليمية، و يلاحظ أنه يقابل هذه اللجان إدارات تنفيذية تابعة للسكرتير العام الخاضع مباشرة لرئيس البلدية.

- إن الشق الثاني المسؤول عن إدارة البلدية هو رئيسها أو ما يطلق عليه أحيانا العمدة و معه بعض معاونين له *Adjoints*. يختار رئيس البلدية بالانتخاب العام و لفترة مدتها ست سنوات من عدد من الأعضاء. و القاعدة أن رئيس البلدية و معاونيه لا يتقاضون أية مرتبات و لكن قانون الإدارة البلدية أجاز منحهم مكافأة شاملة يختلف مقدارها بحسب عدد سكان الكوميون و أجزى في بلديات عواصم المحافظات، المراكز و الكانتونات رفع هذه المكافآت بنسب 25% و 20% و 15% لكل من هذه التقسيمات على التوالي.⁵

- **اختصاصات البلدية:** إن الاختصاصات التي منحت للبلديات تشمل العديد من الأنشطة و الخدمات. و أول ما يلاحظ بشأنها أن النظام الفرنسي أخذ بأسلوب التعميم بالنسبة للبلديات فلم يخصص مسائل محددة بنوعها بل منح المجلس البلدي حق إدارة شؤون الكوميون أي جعله صاحب الاختصاص العام. و لكن يجب ألا يتبادر إلى الذهن أن حرية البلديات في هذا الشأن ترقى إلى درجة السيادة إذ أن هناك عدة اعتبارات و أوضاع تحد من حريتها، أولها السلطة الرقابية التي يمارسها المحافظ *Préfet* أو نائبه سيما فيما يتعلق

¹ صلاح صادق، مرجع سابق الذكر، ص.16.

² عبد الرزاق الشخلي، مرجع سابق الذكر، ص.197.

³ صلاح صادق، مرجع سابق الذكر، ص-ص.18-19.

⁴ عبد الرزاق الشخلي، مرجع سابق الذكر، ص.198.

⁵ صلاح صادق، مرجع سابق الذكر، ص-ص.18-19.

باعتتماد القرارات الصادرة من المجلس و منها الموافقة على ميزانيته أو حتى إعدادها بمعرفة السلطة الرقابية -أي بإجراء إداري- في بعض الحالات حددها القانون. و هناك أيضا اختصاصات إجبارية تلزم البلديات بالقيام بها و هناك منطقة محرمة أي مسائل لا يجوز التعرض لها إطلاقا و من ذلك المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة.

و على أي حال فإن البلديات تقوم على أنشطة معينة و تشارك في البعض الآخر. و من ذلك خدمات حفظ الأمن و النظام بما في ذلك إقامة المباني اللازمة و الإشراف على مكافحة الحرائق و أعمال الدفاع المدني و الجوازات و الجنسية، و كذلك الخدمات الثقافية و التعليمية و الإشراف على شؤون الكنائس و فروع الفنون، المكتبات العامة، المتاحف، المسارح و غيرها، و على شؤون الرعاية الطبية سيما للمواطنين الفقراء و الصحة المدرسية و خدمات طب الأسنان و أعمال التفتيش الصحي. ثم هناك العديد من أوجه الخدمات الاجتماعية مثل رعاية المسنين، الأمومة، الأطفال، مساعدات الكوارث و العاطلين و غيرها.¹

- **إدارة المحافظة:** يتولى إدارة المحافظة مجلسها المسمى **Conseil Général** الذي يتكون من عدد من الأعضاء المنتخبين عن طريق الانتخاب المباشر، حيث يمثل كل كانتون بعضو واحد لشغل مقعده لمدة ست سنوات مع الأخذ بمبدأ التجديد النصفى كل 3 سنوات.

أما عن اختصاصات هذه المجالس فهي عديدة و واسعة برغم أسلوب الحصر (بخلاف البلديات) الذي اتبعه المشرع، فهناك اختصاصات إشرافية عامة على البلديات و مثلها مراجعة الدوائر الانتخابية و تحديد البلديات التي تقوم بأنشطة معينة مثل صيانة الطرق و توزيع الإعانة عليها في هذا الشأن و فض المنازعات بين البلديات عند عدم الاتفاق على توزيع أعباء بعض الأعمال. و للمجلس صلاحيات كذلك في مسائل الأمن، رقابة الأجانب، التخطيط العمراني و المرافق المختلفة.

أما عن الأداة التنفيذية للمحافظة فهي المحافظ (أو المدير) الذي يعين من خلال السلطة التقديرية للسلطة المركزية حيث لا يشترط أية مؤهلات أو قيود تحد من حرية جهة الاختيار. و بالنظر إلى أن المحافظ يمثل المصالح القومية و في الوقت ذاته فإنه الأداة التنفيذية للمجلس **Conseil Général**، فإنه يتولى

¹ المرجع سابق الذكر، ص.21.

نوعين من الأعمال. النوع الأول و هو رعاية المصالح القومية كتمثيل الدولة في تصرفاتها و دعاواها، أما بموجب الصفة الثانية للمحافظ، فهو الأداة التنفيذية لمجلس المحافظة.¹

تجمع المحافظة بين الصفة المركزية و اللامركزية أي أنها تعتبر إحدى التقسيمات للأغراض المركزية و ذلك بجانب اعتبارها إحدى تقسيمات الحكم المحلي - و لكن مع ملاحظة أن الطابع الأول يغلب على الثاني (بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة للبلديات) و ذلك لعدة اعتبارات منها أهمية المحافظة و وضعها في شبكة التنظيم السياسي و الإداري للدولة هذا فضلا عن ارتباطها بأهم الأدوات التنفيذية المعينة من قبل الحكومة المركزية.²

- اختصاصات مجلس الأقاليم: يغلب عليها الطابع الاقتصادي، فهي تقدم التوصيات الخاصة بالمساعدات المركزية للاستثمارات المحلية، و تشارك في تنفيذ المشاريع الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية في هذه الأقاليم، كما يمكنها أن تشارك في إنشاء مؤسسات عامة مشتركة بين عدد من الأقاليم.³

ج- إيرادات المجالس المحلية بفرنسا: تعتمد الهيئات المحلية في فرنسا على نوعين من الإيرادات منها الداخلية و الخارجية. تتمثل الإيرادات الخارجية في الإعانات و القروض الحكومية، و بالنسبة للموارد الداخلية للمجالس المحلية فتتراوح بين نوعين من المصادر:

- الضرائب، يمكن حصرها في أربعة أنواع من الضرائب:
 - الضريبة على الأملاك العقارية و تشمل المنازل و المستأجر.
 - الضريبة على القيمة الإيجارية التي يراعى فيها ما مستأجرا لعقار مبنيا أم لا.
 - الضريبة على المساكن و يتحملها الساكن حتى لو كان مستأجرا.
 - الضريبة على الرواتب و الدخل المتأتي من المهنة بنسب محددة قانونا.
- الأثمان المحلية: كرسوم الحدائق و الملاهي العائدة للمجالس المحلية و رسوم الإعانات المحلية إضافة إلى أثمان الخدمات التجارية و الأسواق و غيرها و عوائد المشروعات الاستثمارية.⁴

¹ نفس المرجع، ص-ص.23-24.

² نفس المرجع، ص.22.

³ بن بزة يوسف، مرجع سابق الذكر، ص.146.

⁴ بوحنية قوي، مرجع سابق الذكر.

أما الإيرادات الخارجية، فهي تمثل حوالي 40% من إجمالي إيرادات الهيئات المحلية. كما تعتمد الهيئات المحلية في إنجاز مشروعاتها الكبيرة و برامج التنمية المحلية على القروض التي تزيد نسبتها على 10% من موارد الهيئات المحلية. و من أهم الجهات التي تمنح القروض الهيئات المحلية هناك الصندوق القومي للأعمال العقارية، الصندوق القومي لشؤون الغابات، صندوق الودائع و التأمينات و صندوق الائتمان الزراعي.¹

د- الرقابة على الهيئات المحلية: تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لوصاية السلطات الثلاث التشريعية، القضائية و الحكومية، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية و وضع قانونها و تنظيمها الأساسي و يحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم. كما أن السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال و تصرفات الهيئة المحلية و تكون هذه المنازعات من اختصاصها. أما السلطة التنفيذية أو الحكومة فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين و مجتمعين، و كذا على أعمالها، و هي رقابة مشددة نظرا لكثرة اختصاصات الهيئات المحلية، و تمارس هذه الوصاية على الهيئات ذاتها و على أعمالها و نشاطاتها في وقت نفسه.²

و قد تأخذ الرقابة على الهيئات المحلية إضافة إلى كل تلك الأنواع التي تمارس على تلك الهيئات مظهر آخر هو الرقابة الشعبية، و ذلك انطلاقا من فكرة أن المجالس المحلية إنما وجدت أساسا من أجل خدمة المواطنين و تلبية احتياجاتهم المتنوعة. لأجل ذلك من الطبيعي و المنطقي أن يمارس سكان الوحدة المحلية نوعا من الرقابة على الهيئة التي انتخبوها.³

على أية حال، يبدو أن الرقابة على الجماعات المحلية في فرنسا أخذت مفهوما جديدا ابتداء من قانون 02 مارس 1982 الذي حدد صور هذه الرقابة و قصرها على رقابة المشروعية على أعمال هذه الجماعات، إضافة إلى تحويل الرقابة من السلطات الإدارية إلى القضاء الإداري، كما أن هذه الرقابة أصبحت بعدية، إذ صار الأصل أن أعمال الجماعات المحلية نافذة مباشرة بقوة القانون.⁴

¹ محمد علي الخاليلة، مرجع سابق الذكر، ص.111.

² عميور ابتسام، "نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم"، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة 1، 2013)، ص.81.

³ حبشي لزرق، مرجع سابق الذكر، ص.74.

⁴ كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص.255.

المبحث الثاني: نظام الحكم المحلي في إنجلترا: إن الحديث عن نظام الحكم المحلي في إنجلترا، يدفعنا بالضرورة إلى التطرق بإيجاز للهيكل السياسي العام فيها، ثم نعرض على بيان الصورة العامة لمعالم نظم الحكم المحلي في هذا النظام و توضيح طريقة تطبيقه، كما يلي:

1- الهيكل السياسي العام في بريطانيا، يمكن إجمال أهم ما يميز الهيكل السياسي العام في بريطانيا في النقاط التالية:

- المملكة المتحدة البريطانية دولة موحدة United State و ليست فدرالية بالرغم من انفراد إيرلندا الشمالية بهيئة تشريعية مستقلة، و بالرغم من عدم سريان بعض القوانين عليها و على اسكتلندا.¹ حيث أن التنظيم التراتبي للدولة هو تنظيم لامركزي يقوم على أساس تعددية "جنسية" حيث يعترف بوجود أربعة جهات أممية Nations-régions تتعايش داخل تراب موحد و هي (إنجلترا، ويلز، إسكتلندا و إيرلندا الشمالية) و كل هذه المكونات لها سلطاتها التنفيذية والتشريعية.²

- بريطانيا دولة ديمقراطية برلمانية و ملكية دستورية. و الدستور البريطاني ليس محددًا في وثيقة وحيدة، و لكنه مشتق من مجموعة متنوعة من المصادر المدونة و غير المدونة التي تتمحور حول سيادة البرلمان.

- تحتفظ أقاليم ما وراء البحار البريطانية بوضع دستوري خاص، كما تمارس قدرًا كبيرًا من الحكم المنقول، بيد أن المحافظ و هو الممثل الشخصي للمملكة، يحتفظ بالمسؤولية المباشرة عن جميع المسائل غير المنوطة تحديداً بالحكومة المحلية (لاسيما الدفاع و الشؤون الخارجية).³

- يتكون النظام السياسي الإنجليزي من ثلاث هيئات رئيسية هي: التاج (الملك أو الملكة)، البرلمان و الحكومة الممثلة في رئيس الوزراء، و لم ينص الدستور على فصل صارم بين السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية و القضائية).⁴

¹ حسن سيد أحمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية و إنجلترا، (القاهرة: دار النهضة العربية، ب س ن، ط 1)، ص.70.

² نبيه محمد، الهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركزية: الجانب القانوني والمحاسبي، (ب ب: مؤسسة كونراد أديناور، 2019، ط 1)، ص.116.

³ "تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية: المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى و آيرلندا الشمالية"، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، هيئة الأمم المتحدة، جويلية 2007، ص.ص.12، 14.

www.upr-info.org.document

⁴ حسن سيد أحمد اسماعيل، مرجع سابق الذكر، ص.73.

- حالة اللامركزية في بريطانيا تبقى حالة خاصة، حيث توجد ثلاث برلمانات محلية: برلمان أيرلندا الشمالية، الويلز، اسكتلندا، غير أن برلمان ويستمنستر يمكنه إلغاء كل قانون مخالف للدستور أو للسياسة، إلا أن ما يلاحظ هو أن لكل منهم أرضيته التاريخية.¹

2- الهيكل العام للنظام المحلي في إنجلترا و مقوماته: نتناول فيه المراحل الأساسية التي مر بها نظام الحكم المحلي في إنجلترا، و أهم المحطات التي شكلت البداية الفعلية للممارسة المحلية، و أهم التعديلات و التغييرات التي طرأت عليها حتى وصلت لصورتها الحديثة:

أ- نشأة نظام الحكم المحلي في بريطانيا: في العصور الحديثة تعتبر المملكة المتحدة هي مهد النظام اللامركزي المحلي (اللامركزية الإقليمية) حيث أن نظام الإدارة المحلية هناك أسبق في الظهور من الحكومة المركزية و من البرلمان. فالإدارة المحلية في بريطانيا قديمة قدم نشأة المدن البريطانية التي لم تكن في مراحل معينة تخضع لسلطة مركزية.²

في هذا الإطار، نشأت الوحدات المحلية في إنجلترا بطريقة طبيعية و كانت تمارس السلطة على مستواها بصفة مستقلة عن السلطة المركزية، و تمتد جذور الحكم المحلي في هذا البلد إلى القرن الخامس عشر ميلادي حيث دخل الساكسون إلى الجزر البريطانية و أنشأوا السلطات المحلية من مقاطعات و أبرشيات قبل تشكل الدولة المركزية، و في عصر الثورة الصناعية و ما جلبه من مشكلات ثقافية، بيئية و صحية بسبب نزوح السكان إلى المدن، ترسخت فكرة الحكم المحلي لتقريب الإدارة من اهتمامات الناس و كانت تلك التجربة منطلقاً رائداً لأغلب النظم المحلية الناجحة في العالم.³

و قد شهد نظام الإدارة المحلية في بريطانيا تطورات كبيرة منذ مطلع القرن التاسع عشر حتى صارت شؤون الإدارة المحلية في موقع الصدارة لكل برامج الإصلاح التي تتقدم بها الأحزاب السياسية والحكومات حيث تم بالفعل - و من خلال العديد من القوانين والأنظمة التي صدرت في هذا المجال - تحويل هيئات الحكم المحلي في الأقاليم مزيداً من الصلاحيات التي كانت من قبل تملكها الحكومة المركزية.⁴

¹ نبيه محمد، مرجع سابق الذكر، ص.116.

² محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص.41.

³ بن يزة يوسف، مرجع سابق الذكر، ص.143.

⁴ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص.41.

في حين ترجع بداية نشوء المجالس المحلية في مقاطعات (لندن و ولين) إلى القرن 17، و مع ظهور و تفاقم المشاكل الاجتماعية و انتقال لندن من نظام حكم العصور الوسطى إلى نظام حكم الدولة القومية الحديثة. ليتم بعد ذلك تأسيس قانون الحكومات المحلية البريطاني عام 1888.¹ الذي استبدل أسلوب إدارة المقاطعات بمجالس محلية منتخبة ذات صلاحيات واسعة، و التي شكلت بداية الممارسة المحلية في إدارة المناطق في إنجلترا التي استمرت حتى الوقت الحاضر مع إدخال تعديلات عليها في فترات لاحقة جعلتها أكثر ديمقراطية.² حيث صدر سنة 1958 قانون الحكم المحلي و شكلت لجنة حكومية تولت إعداد خريطة جديدة تخص وحدات النظام المحلي، و صدر سنة 1972 قانون نظام الحكومة المحلية Government Local، و بدأ تطبيقه في إنجلترا سنة 1974 في ويلز و أيرلندا الشمالية 1972 و في اسكتلندا 1973.³

كما صدر في سنة 1999 قانون الحكم في هيئة لندن الكبرى الذي وضع ترتيبات جديدة تخص نظام الحكم في العاصمة لندن، و صدر سنة 2000 قانون للحكم المحلي منح للمجالس المحلية سلطة اتخاذ كل التدابير اللازمة لتحقيق الرفاهية لسكانها و هو ما يعرف بمبدأ الرفاهية Well-Being الذي يعتبر تخفيفاً من قاعد عدم جواز الخروج عن الاختصاصات المحددة حصراً Ultra-vires.⁴

ب- مستويات التنظيم المحلي في إنجلترا: يتكون نظام الحكم المحلي في إنجلترا من:

- المقاطعات Counties الحضرية و غير الحضرية و يوجد بها مجالس رئيسة منتخبة ينتخب رئيسها منها.

- المراكز Distrits

- الهيئات الواحدة Unitary Authorities

- هيئة لندن الكبرى Greater London Authority

- الأبرشيات Parishes (البلديات الصغيرة) و لها مجلس منتخب و ينتخب رئيسها منها.

¹ ياسين محمد حمد العيثاوي، "الحكومات المحلية...دراسة في النموذج البريطاني"، مجلة المسائل السياسية، العدد 52(2018)، ص.ص.18،04. www.iasj.net

² عبد الكريم سعيد سعد اسماعيل، "دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة و إحداث التنمية السياسية"، (أطروحة قدمت لنيل درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، جامعة النجاح الوطنية فلسطين، 2005)، ص.22.

³ مبروك كاهي، "الإدارة العامة المقارنة بين نظامين الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا العظمى"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008/2007، ص.ص.25-26.

⁴ كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص.207.

تشكل المقاطعات في إنجلترا المستوى الأعلى للحكم المحلي، و تضم عددا من المراكز، و يوجد في إقليم إنجلترا ست مقاطعات متحضرة، و 36 مقاطعة ريفية.¹

في المقاطعات و المراكز لقد تم تقسيم كل مساحة بريطانيا إلى سلطات محلية يصل عددها إلى ما يقارب ال 10.000 حكومة محلية/ بلدية، صنفت الغالبية العظمى منها قانونيا كسلطات ثانوية و هي تشمل مجالس الأبرشيات (الكنائس المحلية)، و المدن و التي تستطيع تقديم بعض الخدمات، و لديها تمويل صارم و محدد جدا. و قد بلغ عدد السلطات البلدية التي تمتلك مسؤوليات واسعة في بريطانيا، ويلز و اسكتلندا ما يقارب 442 بلدية في عام 2008، ثم تم خفضها في عام 2009 إلى 27 بلدية في بريطانيا و حدودها ليصبح العدد 415 فقط. و دعا قانون الحكومات المحلية في بريطانيا في عام 2007 السلطات المحلية لوضع و تقديم المقترحات لإعادة تنظيم نفسها بنفسها كسلطات موحدة أو بالاندماج مع السلطات الأخرى حيث تم شمول 43 مقاطعة و 23 منطقة بهذا النظام.²

أما لندن فقد خضعت للعديد من صور التنظيم الإداري الخاصة و المختلفة عن تلك المتبعة بشأن باقي الوحدات الإدارية في المملكة المتحدة. إلا أنه تم إلغاء مجلس مقاطعة لندن الكبرى بموجب قانون الحكم المحلي سنة 1985، و حولت العديد من اختصاصاته إلى مجالس المناطق في لندن.³

ج- اختصاصات الهيئات المحلية: يقوم نظام الحكم المحلي في إنجلترا على تحديد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر، و تحدد اختصاصات هذه المجالس عن طريق القانون المنشئ لها.⁴

غير أن قانون الحكومات المحلية لعام 2000 أعاد التركيز بشكل أساسي على دور السلطات المحلية التي تم تزويدها بالصلاحيات لتحسين مستوى المعيشة في مناطقها في مجالات (الاقتصاد، الاجتماع و الشؤون البيئية)، لذلك تتمتع السلطات المحلية الحديثة بصلاحيات أوسع من مجرد تقديم خدمات غالبا ما تتعلق بالرعاية الاجتماعية، لأنها فعليا الهيئة القائدة و المهيمنة على كل مجالات الاقتصاد و المجتمع في مناطقها. إضافة إلى إشرافها على وظيفة الإسكان والإعمار، قطاعات الخدمة الاجتماعية، خدمات التخطيط، التعليم،

¹ المرجع سابق الذكر، ص.208.

² ياسين محمد حمد العيثاوي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.23-24.

³ كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 210-211.

⁴ نفس المرجع، ص.215.

الصحة العامة و الترفيهية (التسليية، المكتبات و الفن) و خدمات الشرطة، خدمات النقل و الخطوط السريعة، لتكون حكومات ذات فاعلية قادرة على إنتاج و تقديم خدمات مثمرة.¹

لابد من الإشارة إلى أن مسؤوليات الهيئات المحلية في إنجلترا تختلف باختلاف نوع الهيئات المحلية، إذ تقسم الهيئات المحلية بموجب قانون الحكم المحلي الإنجليزي لسنة 1997 إلى ثلاثة مستويات: مجالس لوائية Country و مجالس بلدية District و مجالس قروية Panish، و يتم تفويض الصلاحيات المذكورة أعلاه بشكل كامل إلى المجالس اللوائية للمدن الكبرى Metropolitan Countries أما المجالس اللوائية في المدن الأصغر Non Metropolitan Countries و غيرها من المجالس فتنتقل لها جميع الصلاحيات السابقة باستثناء المسؤولية عن التعليم العام و الشؤون الاجتماعية.²

د- اللجان المحلية في إنجلترا: يمكن على العموم تصنيف اللجان من ناحية الصلاحيات والاختصاصات إلى ثلاثة أشكال: اللجان المجردة من السلطات، اللجان ذات السلطات التنفيذية و اللجان ذات السلطات المفوضة و تكون وسطا بين الشكلين السابقين.

و تلجأ الهيئات المحلية إلى الآخذ بفكرة اللجان المشتركة في الأمور الطارئة أو الخدمات المؤقتة، أما إذا كان مجال التعاون كبيرا و ضروريا و دائما فالطريقة المثلى في هذه الحالات هي: تشكيل مجلس مشترك بين الهيئات المعنية بالأمر.³

هـ- إيرادات المجالس المحلية في إنجلترا: ميزانية الهيئات المحلية في إنجلترا تعادل 25% من الميزانية العامة. ربع هذا المبلغ يتأتى من ضريبة الأملاك المحلية.⁴ إضافة إلى الحجم الكبير لتمويل الخارجي للمجالس المحلية، خاصة الإعانات الحكومية التي تشكل 60% إلى 90% من ميزانية هذه المجالس، التي أصبحت توزع بنسب موحدة على كل المجالس المحلية، رغم هذا إلا أنه للمجالس المحلية مصادر تمويل داخلية لا يمكن الاستهانة بها، التي تشمل بصفة عامة الرسوم المفروضة على بعض الخدمات الاجتماعية كالتعليم، خدمات الصحة، مواقف السيارات و أثمان الخدمات التجارية، كما لها قانون سلطة فرض بعض الضرائب المحلية

¹ ياسين محمد حمد العيثاوي، مرجع سابق الذكر، ص.ص.26،28.

² طارق طوقان، "حول اللامركزية و الحكم المحلي في فلسطين"، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة التقارير القانونية، العدد 22، ص-ص.21-22.

³ عبد الرزاق الشخيلي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.194-195.

⁴ طارق طوقان، مرجع سابق الذكر، ص-ص.21-22.

كالضريبة العقارية التي يدفعها شاغلو العقارات سواء كانوا مالكيين أو مستأجرين، و التي تستحق سنويا و تقوم كل خمس سنوات.

إضافة إلى تلك المساعدات التي تمنحها الدولة، و التي ما فتأت أن وصلت إلى النصف من جملة موارد الميزانيات المحلية، و هذا ما ينجر عنه حق المتابعة و المراقبة للسلطة المركزية حول كيفية صرف هذه الاموال في إطار ما يعرف ب "برقابة المنحة"، و بالنهاية هو مساس بالاستقلالية المحلية.¹

حيث تعتمد الحكومة المركزية على الرقابة المالية اعتمادا كبيرا لأنها تؤمن لها السيطرة و الإشراف على النواحي المالية في الهيئات المحلية و تتحقق هذه الرقابة عن طريق المنح و الإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية للإدارات المحلية لأنها تعطي الحق للحكومة المركزية في مراقبة كيفية صرف هذه الإعانات. أما القروض فهناك القيود التي وضعتها الحكومة المركزية على حرية الإدارات المحلية في عقدها. كما و أن التدقيق للحساب الختامي الذي يقوم به المدققين الذين يتم تعيينهم بواسطة الحكومة المركزية -وزارة الإسكان و الحكم المحلي- يعطي الحق لهؤلاء المدققين بتغريم الإدارات المحلية فيما إذا قاموا بعمل مخالف لقواعد الصرف.²

جدير بالذكر، أن قانون مالية الحكم المحلي لسنة 2012 تضمن عددا من الأحكام التي تهدف للتخفيف من حدة الرقابة المركزية على الموارد الضريبية لوحدات الحكم المحلي، إضافة إلى زيادة حصة المجالس المحلية من الضرائب المحلية لتوفير موارد أكثر لها تدعم تنمية الاقتصاد المحلي.³

و- الرقابة على الهيئات المحلية: الهيئات المحلية في إنجلترا تتمتع بحرية واسعة أكثر من الهيئات المحلية في الدول الأخرى، و لكن هذه الحرية لا تعني استقلال الهيئات المحلية استقلالاً مطلقاً، بل أن هناك رقابة تمارسها جهات ثلاثة: البرلمان، القضاء، الإدارة المركزية في العاصمة.⁴ و تحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر و الدقة و الوضوح بموجب قانون و هذا ما يتطلب أن تكون هذه الوصاية خفيفة تجنباً للتداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية و الهيئات المحلية، أي أن الأسلوب الانجليزي يميز بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية، فكل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة المحلية يعد مصلحة محلية و ما عدا ذلك عد من المصالح الوطنية، و يترتب

¹ عميور ابتسام، مرجع سابق الذكر، ص.80.

² عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.147-148.

³ كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص.225.

⁴ نفس المرجع، ص.144.

على ذلك نتيجة غاية في الأهمية و هي أنه لا يجوز للهيئات المحلية النظر و اتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون، و إلا عد تصرفها غير مشروع و مخالفًا لقواعد الاختصاص.

فالوصاية في إنجلترا تمارس من طرف البرلمان الذي يعود إليه أمر إنشائها، و منحها الشخصية المعنوية، و تحديد اختصاصاتها و كذلك من طرف القضاء الذي يملك سلطة إصدار الأوامر و النواهي لتلك الهيئات و العاملين فيها، أما رقابة الحكومة فقد كانت إلى حدود القرن التاسع عشر منعدمة إلا أنها بدأت في الظهور و التزايد خلال القرن العشرين.¹ من خلال طلب السلطة المركزية للمعلومات و الإحصائيات عن شتى مظاهر نشاط الهيئات المحلية و مختلف فعاليتها، كما تفرض عليها وضع برنامج و منهاج عام توضح فيه خطتها في أداء الخدمة المعنية و طريقتها في إدارتها و أسلوب العمل، و تتبع ذلك بالتفتيش و المتابعة، إضافة إلى تعيين الموظفين عن طرف السلطات المركزية، فتعيين رؤساء الأقسام في الوحدات الإدارية يتم بواسطة المجلس المحلي بعد موافقة الوزارة المختصة على التعيين، بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة المركزية في بعض الحالات تعتمد إلى وضع شروط خاصة لتعيين الموظفين المحليين أو اقتراح طريقة معينة لاختيارهم. و في حالات الإهمال أي عدم قيام الهيئات المحلية باختصاصاتها على الوجه المطلوب، أجازت بعض القوانين للوزارات المختصة التدخل بنفسها أو بواسطة هيئة أخرى تختارها لتقوم بأداء الأعمال على الوجه المطلوب.²

¹ عميور ابتسام، مرجع سابق الذكر، ص.77.

² عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص.145، 148.

الفصل السابع: تطبيقات اللامركزية بين الإدارة المحلية و نظام الحكم المحلي في كل من الجزائر، فرنسا و إنجلترا من منظور مقارنة.

المقارنة هي إحدى المقاربات المنهجية التي تستخدم في مناهج البحث العلمي، و هي تعتمد على تبيان نقاط الاختلاف و نقاط الاتفاق و التنوع، بين مادتين أو أكثر محل المقارنة. تعتبر الدراسات المقارنة من أكثر الدراسات صعوبة و تعقيدا، لأنها تتطلب ابتداء الإحاطة بأكثر من مادة لإجرائها، كما أنها تتخطى في منهجها وصف و تحليل المادة إلى ملاحظة أوجه الاتفاق و الاختلاف بين المواد، و هي و إن بدت بسيطة في ظاهرها، إلا أنها في الحقيقة تقتضي إدراكا عميقا بحقيقة المواد محل المقارنة، و سائر الظروف و المقدمات التي مهدت لوجودها و ظهورها، و الأشكال التي تجسدت فيها. ناهيك عن أن القيام بالدراسة المقارنة يقتضي إدراكا عميقا من الباحث بإمكانية إجراء المقارنة و جدواها.¹ سنحاول في هذه المحاضرة الوصول إلى إجراء دراسة مقارنة بين أنظمة المحلية في كل فرنسا و إنجلترا و بين نظام الإدارة المحلية في الجزائر، على اعتبار أن النظام المحلي الفرنسي نموذج متماثل مع الإدارة المحلية في الجزائر و النظام المحلي الإنجليزي نموذج متباين معه. من خلال إبراز و استنباط أوجه التشابه و الاختلاف الجوهرية بينهم في أساليب ممارسة التسيير المحلي و طرق تنظيمه من حيث شكل و مضمون الأسس الهيكلية و المقومات العملية التي يتركز عليها.

المبحث الأول: عناصر التشابه بين الأنظمة المحلية في كل من الجزائر، فرنسا و إنجلترا.

الأنظمة المحلية السائدة في كل من الجزائر، فرنسا و إنجلترا، رغم أن لها خصائص مشتركة، خاصة ما تعلق بشكل الدولة، فالدول الثلاثة دول موحدة تخضع كل أراضيها لسلطات موحدة قائمة في العاصمة، إضافة إلى تأكيد أحكام دساتيرها المدونة و غير المدونة على أن سلطاتها منظمة و مقيدة بها، و هي تقوم على السيادة الشعبية لكون عملية الانتخاب هي أساس اختيار الحكام و المجالس الوطنية و المحلية على حد سواء، و المعارضة السياسية فيها معترف بها، حيث يسود فيها نظام الحزبين أو تعدد الأحزاب، إضافة إلى تمتع المواطنين بالحريات العامة و إمكانية المشاركة السياسية على نطاق واسع، و الأكثر من ذلك، نظم الحكم

¹ عبد الفتاح ولد باباه، "المقارنة القانونية و دورها في تجويد الرسائل والأطروحات العلمية"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، العدد 64(2016)، ص.225.

المحلي في الدول الثلاث يحكمها الدستور، حيث أكدت دساتير الدول الثلاث على ضرورة وجود هيئات محلية منتخبة تمثل السكان المحليين و تنظم شؤون حياتهم في مختلف المجالات، و ربما يعود ذلك في المقام الأول إلى التوجه العالمي نحو تبني نظام اللامركزية و تكريس الديمقراطية و تجسيدها محليا و تزايد و تنوع مهام الدول استجابة لتزايد و تنوع متطلبات الأفراد والجماعات، و كذلك تشابه الحاجيات الأساسية المحلية للمواطنين عبر مختلف دول العالم و التي تتحكم بدورها في طبيعة التنظيم الإداري القائم و شكله و أسلوب ممارسة وظائفه.

1- تشابه الوحدات المحلية من حيث سلطة نشأتها: من حيث سلطة نشأة الوحدات المحلية، فقد أقر المشرع الدستوري في الدول الثلاث طريقة واحدة لإنشائها و هي قانون صادر عن البرلمان وفق التنظيم الاقليمي للبلاد. في هذا الإطار، نص الدستور الجزائري على أن البرلمان هو من ينشئ الجماعات المحلية، و ذلك وفقا للمادة 122 منه و التي نصت على: " يشرع البرلمان في المجالات التالية: بما فيها التنظيم الإقليمي للبلاد، و كذلك تنظيمها".¹ و هو ما يؤكد أن المؤسس الدستوري هو الأساس فيما يتعلق بأداة إنشاءها، و التي تكون بموجب القانون أي من اختصاص السلطة التشريعية.²

و لو رجعنا إلى الدستور الفرنسي لوجدناه أكد في المادة 72 أن الجماعات المحلية تنشأ بالقانون، ذلك أن إنشاء تلك الجماعات يرجع إلى طبيعتها لما لها من خصوصية.³ حيث تتمتع الجماعة المحلية بالشخصية القانونية ضمن الإطار التشريعي و التقسيم الإقليمي المحدد لها، يمنح لها حق الاعتراف من طرف السلطة المنشئة (السلطة العامة) بأن تكون فاعلا قانونا، قادرا على كسب الحقوق و الالتزام بالواجبات و ممارسة الاختصاصات، و حق اللجوء إلى القضاء، و أن يكون لها ذمة مالية مستقلة.⁴

الحكومات المحلية في بريطانيا شأنها شأن الوحدات المحلية في كل من الجزائر و فرنسا، وجدت بفضل قانون صادر عن البرلمان، فكل من (الهيكل، الوظائف، التمويل و غيرها من انتقال السلطات لصالح الحكومة

¹ بوبكر خلف، " الجماعات المحلية في الدساتير المغاربية"، ورقة بحث قدمت في المنتدى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة". بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر- الوادي، الجزائر، ص.99.

² شويح بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص.36.

³ محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص.18.

⁴ شويح بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص-ص.30-31.

المحلية) قررها القانون، فإذا تجاوزت السلطات المحلية في عملها هذا الإطار، قد تحاسب على تجاوزها الصلاحيات من قبل القضاء الذي قد يلزمها بوقف أعمالها غير القانونية.¹

الاعتراف بالوحدات المحلية في دستور الدولة، يضمن على هذه الوحدات حصانة دستورية أساسها عدم إمكانية إلغائها بدون تعديل دستوري حيث لا يكفي التعديل التشريعي أو التنفيذي لذلك. و على هذا الأساس، مثلا لا يمكن أن يلغى العمل بنظام الولاية و البلدية في الجزائر بموجب عمل تشريعي أو تنفيذي إلا إذا تم تغيير الدستور فعلا. كما أن اعتماد آلية الإنشاء بواسطة القانون دون سواه من شأنه أن يمنع إمكانية استغلال إلغاء الهيئات المحلية من طرف السلطة التنفيذية أو حتى التدخل في اختصاصاتها أو وضعها تحت تصرفها و استغلال إمكانياتها البشرية و المالية، إلا في حدود ما يسمح به القانون.²

2- وجود هيئات محلية منتخبة تدير المصالح المحلية: تتفق كل من الجزائر، فرنسا و إنجلترا على فكرة تقسيم أقاليمها إلى وحدات محلية تديرها مجالس منتخبة. وفقا لما يتناسب مع طبيعة كل دولة و طبقا لظروفها السياسية و التاريخية و العوامل الجغرافية، و حسب مواردها المالية، المادية و البشرية.

حيث تعد طريقة الانتخاب كطريقة ديمقراطية في مختلف الدول و الأنظمة من أهم الوسائل التي تدعم استقلالية الوحدات اللامركزية الإدارية بما فيها الجزائر، فرنسا و بريطانيا، مما أدى إلى تكريسها دستوريا.³

في هذا السياق، نجد أن الانجليز اعتبروا نظام الحكم المحلي بأنه حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة (البلدية باعتبارها المؤسسة الوحيدة التي يجري انتخابها من قبل كل مواطنيها)، مكلفة بمهام إدارية و تنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد، و لها الحق في إصدار القرارات و اللوائح المحلية.⁴ في حين الجماعات الإقليمية في فرنسا، و تبعا للدستور الفرنسي، ترأسها و تسيروها بكل حرية مجالس منتخبة، و تتمتع هذه الهيئات بالشخصية الاعتبارية و الاستقلالية المالية، و أن عملية هيكلية و إعادة تنظيم الجماعات

¹ ياسين محمد حمد العيثاوي، مرجع سابق الذكر، ص.23.

² شويح بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص-ص.48-49.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص.27.

⁴ ميلاد مفتاح الحراثي، "الجماعات و الإدارة والسلطة المحلية في ظل العمولة: قراءات في مأسسة التجربة الليبية للحكم المحلي"، رقة بحث مقدمة في الملتقى المغربي حول: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية في الدول المغاربية: الواقع والإصلاحات، بتاريخ: 3/4 سبتمبر 2012، جامعة ورقلة، ص.08.

الإقليمية من خلال تتبع مختلف محطات تطور مسار تاريخ الدستور الفرنسي نجد أنها مرتبطة ارتباطا وثيقا باللامركزية الإدارية.¹

و في نفس المضمون أكد الدستور الفرنسي في المادة 72 في فقرتها الثانية على أن: "تتولى مجالس منتخبة إدارة الجماعات الإقليمية بحرية و تتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها وفق الشروط التي يحددها القانون".

حيث يتم في فرنسا تشكيل المجالس البلدية بطريقة الانتخاب العام المباشر، ثم يقوم الأعضاء المنتخبون باختيار العمدة من بينهم. أما بالنسبة لمجلس المحافظة، فيتم انتخاب أعضائه بالاقتراع السري من بين سكان المحافظة، ثم يقوم الأعضاء المنتخبون بانتخاب رئيس المجلس و نوابه.²

بالنسبة للجزائر، فقد اعتمدت هي الأخرى على قاعدة الانتخاب في اختيار من يمثل المواطنين المحليين سواء على مستوى المجالس التداولية أو المجالس التنفيذية، و هذا ما نصت عليه المادة 15 من الدستور الحالي. و كما هو وارد أيضا في المادة 16 من نفس الدستور حينما نصت على أن "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".³

و بناء عليه فإن كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي منتخبون بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي و كذلك كل أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قبل الناخبين في انتخاب حر و مباشر و هم يقومون بدورهم بانتخاب أعضاء مجلس الأمة من بينهم.⁴

رغم أن السمة الأساسية لتشكيل المجالس المحلية هي ديمقراطية الانتخاب، و منح حق الترشح و الانتخاب بكل حرية و بعيدا عن كافة القيود، إلا أن هذا لا يعني غياب إجراء تعيين الحكومة المركزية لممثلين عنها على المستوى المحلي في الدول الثلاث و لكن بدرجات متباينة، حيث يقوم بالإشراف على تنفيذ قرارات المجالس المحلية الولائي في الجزائر و المحافظ في فرنسا المعينين من طرف السلطة التقديرية للسلطة المركزية. و يمارسون سلطات مزدوجة، حيث يمثلان سلطة تمثيلية للمصالح القومية و في الوقت ذاته فهما أداة تنفيذية

¹ شويخ بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص.38.

² محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص.19.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص.27.

⁴ بوبكر خلف، مرجع سابق الذكر، ص.99.

للمجالس المحلية. و هذا يعد بمثابة مساسا بمبادئ اللامركزية و مقوماتها و من شأنه أن ينقص من استقلال المجالس نظرا لما يتمتع به الوالي و المحافظ على التوالي من صلاحيات واسعة و كبيرة.

كما أن صلاحيات رئيس البلدية في كلا البلدين تتميز بالازدواجية الوظيفية، حيث يمثل البلدية من جهة، و بحكم طبيعة بعض صلاحياته فإنها تمارس تحت إشراف السلطة المركزية من جهة أخرى، الأمر الذي يحمل في طياته علاقة وثيقة و أكثر سيطرة للسلطة المركزية على رئيس البلدية. رغم أن تشكيل المجالس المحلية البلدية في كلا البلدين يتم بالانتخاب المباشر.

أما في إنجلترا يتم تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب وفقا للقوانين ذات الصلة و أهمها قانون تمثيل الشعب الصادر عام 1966 و قانون الحكم المحلي لسنة 1972. حيث يجري تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية¹ و يتم انتخاب رئيس و أعضاء الوحدات المحلية التي تقوم بالإشراف على تقديم الخدمات، و تطور هذا الاتجاه بحيث أصبح من الضرورة أن يتمتع هؤلاء الأشخاص بمؤهلات و خبرات لإدارة المناطق المحلية، حيث بادر المجلس المنتخب بتعيين مدير لإدارة هذه المناطق و تنفيذ سياسة مجلس الوحدة المحلية و توجيهاتها، بحيث يتم ضمان إدارة المدن والقرى بشكل فعال و بالتنسيق مع الحكومة المركزية. و يطبق هذا الترتيب في العديد من المدن الإنجليزية التي تطور إقطاعها إلى نوع من الحكم المحلي.²

إضافة إلى أن تعيين رؤساء الأقسام في الوحدات الإدارية يتم بواسطة المجلس المحلي بعد موافقة الوزارة المختصة على التعيين، كما أن الحكومة المركزية البريطانية في بعض الحالات تعتمد إلى وضع شروط خاصة لتعيين الموظفين المحليين أو اقتراح طريقة معينة لاختيارهم.³

من ناحية أخرى، تكاد الأنظمة المحلية تجمع في الدول الثلاث على ضرورة إنشاء لجان محلية خاصة إلى جانب المجالس المحلية تقوم بتحضير المسائل و الأمور التي تخص المجالس المحلية قبل عرضها على هذه المجالس. و الملاحظ أن لهذه اللجان أهمية كبيرة و تأثير مهم في أعمال و اختصاصات المجالس المحلية. و قد بينت النظم المحلية في كل من فرنسا، إنجلترا و الجزائر أنواع مختلفة من اللجان المحلية في الوحدة الإدارية و كذلك طرق مختلفة في إنشائها.⁴

¹ محمد علي الخاليلة، مرجع سابق الذكر، ص.73.

² عبد الكريم سعيد أسعد اسماعيل، مرجع سابق الذكر، ص.23.

³ عبد الرزاق الشخيلي، مرجع سابق الذكر، ص.145، 148.

⁴ مرجع سابق الذكر، ص-ص.184-185.

3- تشابه الوحدات المحلية من حيث التمتع بالشخصية القانونية الاعتبارية: لم يتناول المشرع الدستوري الجزائري و الفرنسي معالجة هذا الموضوع بطريقة مباشرة على خلاف بعض الدساتير التي اتخذت موقفا صريحا منه.

حيث اكتفى المشرع الفرنسي بأحكام عامة تدل على تمتع هذه الجماعات بالشخصية الاعتبارية منها حكم المادة 74 الذي أشار إلى استقلالية الجماعات المحلية التي تفيد التمتع بالشخصية الاعتبارية. أما عن الدستور الجزائري فلم يتضمن شيئا حول الموضوع الأمر الذي يرجعنا إلى قانون البلدية و الولاية، حيث تضمنت المادة الأولى من قانوني البلدية و الولاية إشارة إلى الشخصية الاعتبارية لهذه الأخيرة. و الملاحظ أن المادة الأولى من قانون البلدية هي نفسها التي نقلت لقانون الولاية حرفيا باستثناء سقوط كلمة (قاعدية) من قانون الولاية، و تجدر الإشارة إلى أن الأحكام العامة لموضوع الأشخاص الاعتبارية مردها إلى القانون المدني الذي أكد في المادة 49 منه على أن الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية و البلدية، و الشخصية الاعتبارية هي التي تفصل بين المجالات التابعة للدولة و الجماعات المحلية.

كما يجوز أن تبادر جماعة محلية ما بعرض مشاريع مداولة أو تصرف تخضع لاختصاصها على الناخبين في هذه الجماعة المحلية لاتخاذ القرار فيها عن طريق الاستفتاء وفق الشروط التي يحددها القانون الأساسي". و الأكثر من ذلك، شرع للجماعات المحلية في فرنسا أن تقوم بتنظيم استفتاء محلي، الذي قليلا ما نصادف نظام مماثلا له في دساتير أخرى ينظم هذا الموضوع.¹

انجلمت شأنها في ذلك شأن الجزائر و فرنسا، اعترفت بالشخصية المعنوية للحكومات المحلية القائمة على مستوى أقاليمها، و الدليل على ذلك تمتعها بسلطات واسعة و امتلاكها استقلالاً كبيراً في ممارسة هذه السلطات. ضف إلى ذلك أن خبرة الإدارة المحلية البريطانية أعطى مجالسها الحرة و الاستقلالية في ممارسة أعمالها.² حيث دعا قانون الحكومات المحلية في عام 2007 السلطات المحلية لوضع و تقديم المقترحات لإعادة تنظيم نفسها بنفسها كسلطات موحدة أو بالاندماج مع السلطات الأخرى.³

¹ محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص.20، 22.

² عميور ابتسام، مرجع سابق الذكر، ص.76.

³ ياسين محمد حمد العيثاوي، مرجع سابق الذكر، ص.23-24.

إضافة إلى ذلك، إن التنازل عن السلطة *La dévolution* ترجم بتحويل سلطات تقريرية و إمكانيات سياسية و إدارية في الميادين الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية من البرلمان الإنجليزي نحو مجالس جهوية منتخبة بالاقتراع العام المباشر.¹

المبحث الثاني: عناصر الاختلاف بين الأنظمة المحلية في كل من الجزائر، فرنسا و انجلترا.

إلا أنها تختلف عن بعضها البعض اختلافا جوهريا في الكثير من العناصر و المقومات التي تقوم عليها الأنظمة المحلية، والتي سوف نجملها في النقاط التالية:

1- تباين الأنظمة المحلية من حيث النشأة: تعتبر بريطانيا من أقدم دول العالم تطبيقا لنظام الحكم المحلي و مهد الإدارة المحلية المعاصرة، حيث أن نشأة السلطة المحلية فيها كان قبل نشأة الدولة ذاتها، و لم تبدأ السلطة المركزية في فرض رقابتها عليها إلا منذ أواخر القرن الثامن عشر. أما في فرنسا فوجد نظام اللامركزية بعد النظام المركزي، فتنازلت السلطة المركزية لها بجملة من الاختصاصات بعد أن كانت تستأثر بكافة السلطات في الدولة مع الاحتفاظ بالوصاية الإدارية عليها.²

و يعتبر النموذج الفرنسي واحدا من أقدم نماذج الحكم المحلي في العالم، لكنه لم يثر هذه التجربة كثيرا بسبب تطوره في اتجاه معاكس للنموذج الإنجليزي، لأن الدولة الفرنسية تشكلت بصفة موحدة بعد زوال الإقطاع، و لم يكن للهيئات المحلية أي وجود قبل أن تتجه السلطات المركزية إلى التنازل تدريجيا عن كثير من صلاحياتها لها، مع فرض مزيد من الرقابة عليها، و توالى الإصلاحات بتقسيم البلاد إلى عدة مقاطعات و اعتماد مقارنة الحكم الجهوي.³

في حين ورثت الجزائر التنظيم الإداري المحلي عن العهد العثماني و الاستعماري، ثم أدخلت عليه إصلاحات و تغييرات كثيرة بعد الاستقلال إلى أن وصل إلى صورته الحديثة.⁴

¹ نبيه محمد، مرجع سابق الذكر، ص.116.

² علي محمد، "مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري"، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012)، ص.01، 05.

³ بن يزة يوسف، مرجع سابق الذكر، ص.145.

⁴ علي محمد، "مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري"، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012)، ص.01، 05.

2- تباين الوحدات المحلية من حيث المصطلحات المعتمدة: يبدو جليا من خلال استقراء المواد الدستورية لكل من الجزائر، فرنسا و إنجلترا، أن هناك اختلافا في تسمية الوحدات المحلية من دولة إلى أخرى، و إن كانت متفقة على تقسيم اقليمها إلى وحدات محلية.¹

حيث عرفت تنوعا و تباينا في المصطلحات التي أطلقت على الهيئات اللامركزية، و هذا الاختلاف نجده في إطار الدولة الواحدة أيضا، من خلال مختلف الوثائق القانونية الصادرة عنها، كما هو الحال في الجزائر التي استخدمت عدة مسميات منها على وجه الخصوص:

أ- اللامركزية: ورد هذا المصطلح في المادة السابعة عشر من الدستور الجزائري الحالي لسنة 2016، التي ربطت بين المجلس المنتخب و بين اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، حيث نصت على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".²

ب- الجماعات الإقليمية: لقد جرى استخدام هذا المصطلح في الدستور الجزائري، الذي جسد الجماعات الإقليمية في الجزائر في نظامي البلدية و الولاية، و المحددين بنص المادة 16 منه، و التي نصت على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية".³ كما جرى استخدام هذا المصطلح أيضا في المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، و التي نصت على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة". و كذلك القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية الذي نص في مادته الأولى على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة".⁴

ج- الجماعات المحلية: تم استخدام هذا المصطلح في الدستور الجزائري، في المادة 15 التي نصت على أن: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".⁵ كما إعتاد فقهاء القانون العام و بالتحديد في فرنسا، على استخدام مصطلح "الجماعات المحلية" Les collectivités locales للإشارة

¹ بوبكر خلف، مرجع سابق الذكر، ص.98.

² محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص.14.

³ فريجات إسماعيل، "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية 12 (جانفي 2016): ص.202.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة الأولى من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2012 المتعلق بالبلدية.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 15 من الدستور لسنة 2016.

بشكل خاص إلى تلك الجماعات الإنسانية التي تشغل جزء من إقليم الدولة و التي اعترف لها المشرع بصفة الشخصية القانونية العامة الإدارية.¹

و الملاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري استخدم كما ذكرنا مصطلحين الجماعات الإقليمية و الجماعات المحلية اللذان يفيدان الاختلاف و التباين، ذلك أن الجماعات الإقليمية أشمل و أوسع من الجماعات المحلية، التي تعد تسمية سياسية أكثر منها قانونية شاع استعمالها في الخطابات السياسية و تداولها رجال السياسة و رؤساء الأحزاب، و مع ذلك فقد استخدمها المشرع الجزائري، و الذي يعد في نظرنا في غير محله. في حين كان المشرع الدستوري الجزائري على صواب في استخدام مصطلح الجماعات الإقليمية لكونها التسمية القانونية و الدستورية الصحيحة، بينما لجأ المشرع الفرنسي إلى استخدام المصطلحين معا و لكن بطريقة مختلفة فاستعمل مصطلح الإقليمية في المادتين 24،72، بينما استخدم مصطلح المحلية في المادة 74، و كان قصد المشرع من ذلك أن ينصرف الكلام بالنسبة للجماعات المحلية إلى البلديات و المحافظات، بينما قصد بالجماعات الإقليمية البلديات، المحافظات و أقاليم ما رواء البحار.²

د- الحكومة المحلية: في المقابل، تبنت إنجلترا تسمية الحكومة المحلية و فضلت استخدامها عن بقية التسميات كقاعدة للتنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي فيها. حيث يشير مصطلح الحكومة المحلية Local Government في إنجلترا إلى السلطات المنتخبة التابعة للحكومات البلدية و الوكالات/ الهيئات المستقلة المؤسسة من قبل البرلمان، و تقدم خدمات خاصة، و تمثل المصالح العامة لمناطق بعينها، و يبدو موضوع الوكالات/ الهيئات العامة و الخاصة التي تقدم الخدمات للمجتمعات، أوسع بكثير من السلطات المحلية.³

كما أطلقت إنجلترا على مجالسها المحلية، اصطلاح "نظام الحكم المحلي local government" لأسباب تعود إلى أواخر القرن التاسع عشر، حيث نشأت هذه الهيئات نشأة طبيعية تعبرا عن رغبة الأفراد في أن يكون لهم مجالس لإدارة شؤونهم، و يرى البعض أن النظام الإنجليزي قد بدا على أنه نوع من الحكم المحلي إلا أنه تطور بعد ذلك بحيث اختصر اختصاص المجالس المحلية، الأمر الذي دعى بعض الفقهاء الانجليز على إطلاق الاسم الصحيح على هذه المجالس أي "الإدارة المحلية" تمييزا لها عن نظام اللامركزية السياسية.

¹ شويح بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص.31.

² محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص.31.

- شويح بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص. 33.

³ ياسين محمد حمد العيثاوي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.21-22.

يمكن القول إجمالاً أن الاستخدام الشائع من حيث المصطلحات المعتمدة للوحدات المحلية في الدول الثلاث هو مصطلح الحكم المحلي في إنجلترا في مقابل مصطلح الإدارة المحلية في كل من فرنسا و الجزائر. و الواقع أن اصطلاح الحكم المحلي له ما يبرره في المجتمع الإنجليزي، حيث كانت تتمتع الوحدات المحلية بسطات واسعة و تملك استقلالاً كبيراً، غير أن هذا الوضع قد تغير بعد أن أخذت السلطة المركزية تسلب المجالس المحلية بعض اختصاصاتها و تمارس رقابتها على تلك الوحدات.¹

فهذا يعود من الناحية التاريخية إلى أن مجالس الوحدات المحلية في بريطانيا عند نشأتها كانت تمارس اختصاصات تشريعية، تنفيذية و قضائية معاً نيابة عن الملك، لكن هذه الوحدات فقدت الوظيفيتين التشريعية و القضائية حالياً و بقيت لها اختصاصاتها التنفيذية.²

3- تباين الوحدات المحلية من حيث نمط تنظيمها: حيث التنظيم، فقد اختلف تنظيم الوحدات المحلية من دستور لآخر و كان هذا التنظيم بين موسع و مقيد، ذلك أن الدول كانت لها الحرية في معالجة هذا الموضوع انطلاقاً من البيئة الداخلية للدولة و كذلك الاعتبارات الدولية، و من ثمة فإن بعض الدول غلبت النظرة الداخلية فنظمت الجماعات تنظيمياً عاماً.

فمن الدول المقيدة لتنظيم الجماعات الإقليمية الدستور الجزائري الحالي الذي عالج هذه الجماعات في مادتين فقط و هما 15 و 16 و هاتان المادتان مقتضيتان لم توضح أبعاد هذه الجماعات و بذلك أحالت على القوانين المحلية تفصيلات الموضوع. و كان من الأجدد على المشرع الدستوري الجزائري أن يوضح مكانة هذه الجماعات بشكل مفصل في الدستور، التي لا تجدها إلا بقراءة أحكام الدستور في المادتين المذكورتين أعلاه و ضمن الفصل الثالث من الباب الأول الموسوم بالدولة.

و هذا يؤكد أن المشرع الجزائري لم يولي أهمية كبيرة للجماعات المحلية من حيث الوجود في الدستور، حيث لم يكن وجودها بارزاً، فقد كان تابعاً للدولة خاصة أن هذه الجماعات تعتبر سندا للدولة في تنفيذ سياستها محلياً فضلاً عن ذلك فإن طريقة التنظيم كانت مجرد حكمين عابرين خاليان من ذكر أهم المبادئ التي يركز عليها التنظيم الإقليمي باستثناء الوارد في المادة 16.³

¹ عبد الكريم سعيد أسعد اسماعيل، مرجع سابق الذكر، ص.33.

² كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص.42.

³ محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص-ص.15-16.

بينما الاتجاه الواسع في تنظيم الجماعات الإقليمية تمثله كل من فرنسا، التي وقفنا عند بعض أحكام دساتيرها حيث سجلنا الآتي:

أن الدستور الفرنسي، قد عالج موضوع الجماعات المحلية ضمن الباب الثاني عشر في المواد من 72 إلى 75، و هي المواد 72، 1-72، 2-72، 3-72، 4-72، 73، 74، 1-74، 75، 75-1. و هذه الأحكام مفصلة تفصيلا موسعا بحيث أن المادة تشتمل على فقرات متعددة، حيث حددت المادة 72 منها مكونات الجماعات المحلية و هي البلديات، المقاطعات و الأقاليم، و الجماعات ذات الوضع الخاص و الجماعات الواقعة فيما وراء البحار المحددة في المادة 74.¹

أما في بريطانيا فلا يوجد تشريع مكتوب يحدد و يصف دور و وظائف الحكومات/ السلطات المحلية، حيث يحدد قانون الأفراد الذي أقره البرلمان الصلاحيات و المسؤوليات الممنوحة لبعض الخدمات الرئيسية، في حين كانت بعض القوانين (كقانون الحكومات المحلية لعام 1972 و 2000)، أكثر دقة في تحديد الصلاحيات و التنظيمات الخاصة بالحكومات/ السلطات المحلية.

كما تعرف أغلب قوانين وظائف الحكومات المحلية في بريطانيا بأنها نتاج للقوانين العامة التي يشرعها البرلمان و التي تنطبق على جميع السلطات و في مجالات محددة. و مع ذلك يمكن تأطير القوانين التي تعطي سلطات فريدة لحكومات محلية بعينها و بتعليمات خاصة لضمان تطبيق القوانين البرلمانية.²

4- تباين الوحدات المحلية من حيث عدد مستوياتها و طبيعة نمطها: هناك فرق بين النظامين الجزائري و الفرنسي من جهة و النظام الإنجليزي من جهة أخرى، فيما يخص تركيبة الهيكل العام للتنظيم المحلي من حيث عدد مستوياته و طبيعة نمطه. حيث اعتمدت الجزائر و فرنسا مستويين من الوحدات، تجسدت في المستوى الأدنى و تمثل في "البلدية أو الكوميون" و التي تعد قاعدة التنظيم المحلي و جوهر فكرة اللامركزية، فهي الأصغر من حيث الحجم و الإمكانيات في أغلب الأحيان، و المستوى الأعلى و تمثل في "الولاية، المحافظة" على التوالي، و هي الأكبر من حيث الحجم و الإمكانيات في أغلب الأحيان، حيث تقسم الدولة إلى وحدات إدارية كبيرة (الولايات، المحافظات) التي تقسم بدورها إلى وحدات إدارية أصغر (البلديات)، هذا إضافة إلى وجود مستوى محلي آخر فيهما (الدائرة و الإقليم) كوحدات محلية مستحدثة و اعتمدت عليها كمؤسسات

¹ مرجع سابق الذكر، ص.17.

² ياسين محمد حمد العيثاوي، مرجع سابق الذكر، ص-ص.27-28.

محلية عامة بلا مجلس محلي منتخب. في حين تميزت إنجلترا أن هيئاتها بدرجات و مستويات مختلفة من وحدة إلى أخرى.¹ حيث أنها لا تعرف نوعا واحدا من الوحدات الإدارية المحلية، لا من حيث الشكل و لا من حيث التنظيم، و أهم هذه الوحدات: المحافظات، المدن المتوسطة، المدن الصغيرة، القرى و المراكز.²

كما تميزت الوحدات الإدارية المحلية في كل من الجزائر و فرنسا، بوحدة النمط، و وحدة أسلوب العمل، حيث تكون جميع البلديات و الولايات أو المحافظات المحلية ذات طبيعة عملية واحدة في كل المدن دون اختلاف مدينة عن أخرى، كما تقوم على التماثل في البنيان الإداري لجميع الوحدات المحلية أيا كان عدد السكان أو موقعها الجغرافي، بالإضافة إلى أن رؤساء المجالس الشعبية البلدية (العمدة) في ظل هذا النظام، هم رؤساء البلديات فقط، حيث لا يوجد عمدة للمدن، على خلاف النظام الإنجليزي، حيث يوجد العمدة في القرية و المدينة على حد سواء. كذلك طريقة اختيارهم، تعيينهم، حدود سلطاتهم و تأديتهم، و طبيعة علاقتهم مع السلطة المركزية. و في كل هذه المسائل و غيرها لا يجوز لرئيس البلدية أو العمدة في ظل هذا النظام الخروج عن مقتضى ما رسمته القواعد القانونية، و من ثم ضرورة الخضوع لها، و الالتزام بأوامر رئاسته الإدارية، و إلا تعرض لعواقب تأديبية.³

رغم تطبيق النظام اللامركزي الموحد على كل الوحدات المحلية، إلا أن الجزائر العاصمة و إقليم باريس في كل من الجزائر و فرنسا يخضعان لنظام خاص. شأنهم في ذلك شأن محافظة لندن في إنجلترا.

من خلال ما سبق، يمكن القول أن نظام الحكم المحلي الإنجليزي هو درجة من درجات اللامركزية السياسية، في حين التنظيم المحلي في كل من الجزائر و فرنسا هو تجسيد لمعالم اللامركزية الإدارية. و هذا الفرق بين التنظيمين، يفسر بأن النظامين الجزائري و الفرنسي في هذا المجال هما الأبسط و أكثر وضوحا و الأقل تعقيدا من النظام الإنجليزي. في نفس الوقت مجالس المحافظات و المدن و القرى و المراكز في إنجلترا ليست ولايات أو مقاطعات سياسية. فإجلترا دولة بسيطة لا مركبة، و مجالسها المحلية لم تصل لا دستوريا و لا عرفيا

¹ بوحنية قوي، مرجع سابق الذكر.

² ميلاد مفتاح الحراشي، مرجع سابق الذكر، ص.08.

³ أشرف حسين عطوه، "نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014: دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، ص.316. بتصرف.

إلى المستوى الذي وصلت إليه الولايات المتحدة الأمريكية في ممارستها للوظائف السياسية أو التشريعية أو الإدارية (التنفيذية).¹

أما فيما يتعلق بالعلاقة بين مستويات الوحدات المحلية، فكل مستوى يرتبط بالآخر بعلاقة يغلب عليها الطابع الرقابي²، كما قد تكون علاقة رأسية بمعنى استعمال نظام التدرج الهرمي إذ تخضع الوحدة الإدارية الصغيرة للوحدة الإدارية الكبيرة كما هو الحال في الجزائر وفرنسا، كما قد تكون هذه العلاقة أفقية و يعني هذا المساواة بين الوحدات الإدارية، مع خضوعها جميعا لإشراف و رقابة الحكومة المركزية المباشرة، كما هو الحال في النظام البريطاني.³

5- تباين حجم الاختصاصات المخولة للوحدات المحلية: تتباين تجارب الدول فيما يتعلق بصلاحيات وحدات الحكم المحلي. ففي إنجلترا، يتبع النظام الأنجلوسكسوني الذي يحدد اختصاصات السلطات الإدارية المحلية بنصوص تشريعية، تكون محددة فيها على سبيل الحصر المسائل و الموضوعات التي تدخل في اختصاص كل سلطة، كما تحدد حقوق وواجبات هذه السلطات بوجب القانون. أما في فرنسا و غيرها من الدول، التي تتبع النظام اللاتيني فلا يتم تحديد صلاحيات الهيئات المحلية بشكل مفصل، و إنما يكتفي بالنص في الدستور أو في القانون على قاعدة عامة يتم الرجوع إليها في تحديد اختصاصات هذه السلطات.⁴

فما يميز نظام الإدارة المحلية بفرنسا أن اختصاصاتها تخضع لقاعدة عامة و هي أن كل الاختصاصات ذات طابع محلي فقط، و الباقي هو من اختصاصات الإدارة المركزية.⁵ شأنها في ذلك شأن الجزائر، حيث أن اختصاص الجماعات المحلية فيها يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما خرج عن نص، كما لها كامل التدخل باستثناء بعض الميادين و ذلك حسب امكانياتها و قدراتها.⁶ و قد اتبع المشرع الجزائري في ذلك الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المحلية في ممارسة الصلاحيات في حدود المجالات المستثناة بنص قانوني.⁷

¹ ميلاد مفتاح الحراشي، مرجع سابق الذكر، ص.08. بتصرف.

² صلاح صادق، مرجع سابق الذكر، ص.18.

³ عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص.45.

⁴ طارق طوقان، مرجع سابق الذكر، ص.28.

⁵ بوحنية قوي، مرجع سابق الذكر.

⁶ تيشوش فاطمة الزهراء و بقشيش خديجة، مرجع سابق الذكر، ص.381.

⁷ عميور ابتسام، مرجع سابق الذكر، ص.25.

أما إنجلترا فحرصت على تحديد اختصاصات وحداتها المحلية على سبيل الحصر.¹ و في المقابل تركت لها الحرية الكاملة في ممارسة هذه الاختصاصات و تحت إشراف و رقابة محدودتين من السلطة المركزية. و مرد ذلك أن نظام الحكم المحلي في واقع الأمر نشأ في بريطانيا، في ظروف تاريخية خاصة جعلت للهيئات الإقليمية اختصاصات أقوى من الاختصاصات التي تتمتع بها الهيئات الإقليمية في الجزائر و فرنسا، و التي تديرها ذاتيا و باستقلالية تامة.²

و من ثم فإن ما استبعده القانون من مجال اختصاص المجموعات المحلية يكون من اختصاص الأجهزة المركزية. و تستقر في نظام الحكم المحلي في بريطانيا قاعدة أساسية مفادها أنه لا يمكن للمجالس المحلية أن تتجاوز الاختصاصات المحددة حصرا في قوانين الحكم المحلي، و هذه القاعدة معروفة لدى الباحثين البريطانيين بقاعدة *ultra vires*.³

6- تباين مدة العضوية في المجالس المحلية: مدة العضوية للمجالس المحلية في بريطانيا تحدّد بأربع سنوات بالنسبة لمجالس المقاطعات و المراكز و يتم خلال هذه المدة تجديد أعضاء المجلس سنويا بواقع ثلث الأعضاء حيث يتعين عليهم أن يعتزلوا العضوية ليحل محلهم أعضاء جدد. أما مجالس الأبرشيات فمدتها ثلاث سنوات تنتهي بانتهائها عضوية جميع الأعضاء. أما في فرنسا فمدة العضوية أكثر من ذلك، فهي 6 سنوات بالنسبة للمجالس المحلية بمستوياتها الثلاث (الأقاليم، المحافظات و البلديات) مع ملاحظة أنه يتم تجديد عضوية نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات بالنسبة لمجالس الأقاليم و المحافظات.⁴

أما المشرع الجزائري فقد أبقى على نظام الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة التداولية في البلدية. حسب المادة 65 من القانون العضوي للإنتخاب 16-10 ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة.⁵

7- دعم السلطة المركزية للوحدات المحلية ماليا: لاحظنا من خلال دساتير و قوانين الدول الثلاث، أن الوحدات المحلية فيها تعتمد على نوعان من الموارد، النوع الأول يتمثل في مصادر التمويل الداخلية الخاصة

¹ عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص. 141.

² ماجد أحمد الزاملي، "الإدارات المحلية و السلطة"، صحيفة المثقف، www.almothaqaf.com.

³ كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص. 224.

⁴ محمد علي الخاليلة، مرجع سابق الذكر، ص. 92.

⁵ نفس المرجع، ص. 162.

بالوحدات المحلية و أساسها جباية الضرائب و الرسوم، و موارد ترصدها الدولة خصيصا للوحدات في إطار ميزانيتها العامة. عن طريق ما تخصصه من موارد، ضرائب و رسوم لتدعم بها الوحدات المحلية ماليا. و النوع الثاني يتمثل في الإعانات و القروض التي تقدمها الحكومة المركزية لمساعدة الوحدات المحلية على ممارسة اختصاصاتها. و يبقى الاختلاف و التباين بينها في نسب و حجم هذه الموارد و طرق تحصيلها و أساليب استغلالها.

مما يعني إن الوحدات المحلية لا تعتمد كليا على تمويل الدولة بل لابد أن تكون لها مواردها الخاصة فضلا عن دعم الدولة، لأن قدرات الجماعات محدودة و هو ما كان دافعا نحو الاعتراف بالاستقلالية و هذا الموضوع عالجته المشرع الدستوري الفرنسي في المادة 72-2 الذي أكد على أن موارد الجماعات تستخدمها هذه الأخيرة بكل حرية سواء تلك التي جرى تحصيلها كليا أو جزئيا من الضرائب على أن يحدد القانون نسبتها.

كما اعتمد الدستور الفرنسي قاعدة ثم اعتمدها المشرع الجزائري القاضية بأن الدولة إن نقلت اختصاصات إلى الجماعات يجب أن تنتقل معها الموارد المقابلة لها أو المطابقة لها أي بالقدر الذي كانت الأموال المخصصة له.¹

في فرنسا التي تتشابه منظومتها المالية المحلية مع المنظومة المالية المحلية الجزائرية، نجد أن الجماعات المحلية الفرنسية تتوفر على وسائل مالية إضافية و صلاحيات واسعة من جراء قوانين اللامركزية و حركة تحويل الصلاحيات الصادرة 1983 و 1984. و في هذا المجال نصبت الحكومة الفرنسية لجنة سميت بيار موروا، كلفت هذه اللجنة بمناقشة مستقبل اللامركزية ووضع مخطط لفرنسا يمتد لسنة 2015 حيث أوصت هذه اللجنة بمناقشة مستقبل اللامركزية ووضع مخطط لفرنسا يمتد لسنة 2015 حيث أوصت هذه اللجنة بتعميم العمل المشترك بين البلديات و تعزيز الاستقلالية الجبائية للجماعات المحلية التي تسمح باختيارات سياسية حقيقية، و تمكين المواطنين من مراقبة أحسن فيما يخص استعمال ضرائبهم. و تمثل ميزانية الجماعات المحلية في فرنسا ما يقارب نصف ميزانية الدولة أي نسبة 10% من الناتج الداخلي الخام.² و كان ممثل الدولة قبل صدور قانون 1982 يمارس رقابة واسعة على الميزانية المحلية حيث كانت تتجاوز مجرد فحص مشروعية

¹ محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق الذكر، ص.23.

² خيضر حنفي، " تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق"، (أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 03، 2011/2010، ص.189.

الأعمال المتعلقة بالميزانية إلى الرقابة الملائمة، لكن هذه الرقابة ألغيت بموجب قانون جويلية 1982، و تم تأسيس هيئة تتولى مراقبة ميزانية الجماعات المحلية و هي الغرفة الجهوية للحسابات و تختص هذه الغرفة بفحص مدى قانونية الميزانية المحلية و مدى توازنها.¹

فيما يخص مالية الحكم المحلي في إنجلترا فإن الحكومة المركزية أخذت في ممارسة رقابة حازمة على مالية وحدات الحكم المحلي بداية من سنوات الثمانينات، و في الوقت الحالي فإن حرية الوحدات المحلية في اتخاذ قرارات تتعلق بالإنفاق مقيدة بواقع أن ربع مواردها فقط يأتي من الضرائب المحلية. في حين يقدم الباقي و هو الأهم من الحكومة المركزية في شكل منح و إعانات مختلفة. و يتم تقدير هذه المنح في الغالب بناء على حاجات الإنفاق المحلي. و لقد قام المشرع الإنجليزي بتعدد مصادر التمويل المحلي على سبيل الحصر مع عدم السماح للجماعات المحلية أن تتجاوز ذلك بالاستفادة من أية مصادر أخرى، إلا إذا تم استصدار قانون خاص بذلك.²

8- العلاقة بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية (رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية): تختلف الرقابة من دولة لأخرى تبعا لاختلاف أنظمتها السياسية و أحوالها و ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية. فالرقابة إن كانت شديدة تمارسها الحكومة المركزية تجاه أعمال و أشخاص الإدارات المحلية سميت "بالوصاية الإدارية"، و يلاحظ أن اصطلاح "الوصاية الإدارية" يستعمل في فرنسا و الدول التي تبنت أنظمتها القانونية و منها الجزائر، حيث تتمتع الهيئات المحلية باستقلال نسبي في ممارسة الاختصاصات المقررة لها قانونا و تحت رقابة الحكومة المركزية. حيث جرى العرف خصوصا في فرنسا على إطلاق اصطلاح "الوصاية الإدارية" على العلاقة التي تربط الحكومة المركزية بالوحدات المحلية، و بالتالي تختلف تماما عن فكرة الرقابة الرئاسية في ظل النظام المركزي التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه.

أما النظام الآخر المقابل لنظم الوصاية الإدارية فهو النظام الإنجليزي الذي تكون فيه الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية محدودة لأننا لاحظنا بأن المشرع الإنجليزي يحرص على تحديد اختصاصات الهيئات

¹ كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص. 252.

² خالد سمارة الزعي، التمويل المحلي "دراسة مقارنة بين المملكة- فرنسا-يوغسلافيا-مصر - الأردن" (الأردن: منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985)، ص. 25.

المحلية على سبيل الحصر و لذلك تمارس الهيئات المحلية اختصاصاتها بحرية تامة و لكن تحت رقابة محدودة و ضيقة.¹

إن الرقابة من جانب السلطات البريطانية على الهيئات المحلية تكاد تكون معدومة إذا ما تم مقارنتها بالرقابة على المجالس بفرنسا و الجزائر، لأن نظام الحكم المحلي في بريطانيا و هو نظام الحريات الواسعة، ضف إلى ذلك التحديد الدقيق و الحصري للاختصاصات المحلية، ما انعكس على مدى و وسائل و أسلوب الرقابة على الهيئات المحلية.

إلا أنه هناك رقابة و إشراف مركزي على الهيئات المحلية كونتها التقاليد البريطانية و الممارسة الفعلية، بحيث أصبحت هناك مفاهيم و ثوابت لمدلول و كيفية ممارسة الرقابة بكافة أنواعها، و التي تنصب إما على أعمال المجالس المحلية و إما على أعضائها.

بعد دراسة كل من النظامين الإنجليزي و الفرنسي في مجال ممارسة الرقابة على الجماعات المحلية يمكن أن نلمس أوجه الاختلاف، حيث نلاحظ أن الرقابة على المجالس المحلية في فرنسا هي الأشد و الأوسع منها في النظام الإنجليزي، و هذا راجع إلى كون اختصاصات المجالس المحلية الفرنسية غير محددة و بالتالي كانت الرقابة على أعمالها جد مشددة و يمارسها إلى جانب السلطة المركزية كل من البرلمان و القضاء. كما رأينا أن النظام الإنجليزي هو نظام قضاء موحد حيث تخضع منازعات الدولة و الأفراد على حد سواء للقضاء العادي. و ما يمكن ملاحظته هنا هو أنه و إن كانت الرقابة في النظام الإنجليزي أخف ثقلا إذا ما قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة و أكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الأنظمة.²

أما في الجزائر فلم ينص الدستور على رقابة المجموعات المحلية، مما يعني أن الدستور الجزائري غاب في ظله إجراء الرقابة و ترك تنظيمها للقوانين الأساسية و العادية. لكن من المسار العام للتشريعات يفهم أن هناك ثلاثة أنواع من الرقابة عليها: رقابة داخلية إدارية و هي رقابة السلطة الوصائية، و دور رقابتان خارجيتان تتمثلان في رقابة مجلس المحاسبة و رقابة القضاء و خاصة الإداري على أعمالها.³

¹ عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق الذكر، ص-ص. 141-142.

² عميور ابتسام، مرجع سابق الذكر، ص، ص. 76، 87.

³ بوبكر خلف، مرجع سابق الذكر، ص. 100.

في هذا الإطار، لا بد من الإشارة إلى أن نظام الرقابة على الجماعات المحلية في فرنسا مر بمرحلتين، الأولى مرحلة الرقابة الإدارية الشديدة، و الثانية مرحلة إلغاء الرقابة الإدارية، و الاكتفاء برقابة القضاء (وهو الاتجاه الجديد) و يتسم بإلغاء الوصاية الإدارية و تعويضها برقابة قضائية، حيث تعتبر قرارات الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها. و ممثل الدولة يمكنه اللجوء إلى القضاء لطلب الإلغاء بالنسبة للقرارات المحلية التي يراها غير شرعية. و تحريك دعوى الإلغاء ليس وقفا على ممثل الدولة، فهو أيضا حق للأشخاص الطبيعيين و القانونية لممارسة مباشرة أو بواسطة ممثل الدولة عندما تطلب منه تحريك الدعوى.¹ و يقتصر دور المحافظ في مراقبة قانونية أعمال الهيئات و ليس ملائمة و قرارات الهيئات والتجمعات المنطقية. و في حال خلاف التجمعات مع المحافظ يحيل الأخير الملف إلى القاضي الإداري خلال مدة شهرين ليفصل في النزاع، على أن هذه القرارات تبقى واجبة التطبيق إلى حين صدور قرار السلطة القضائية.²

أما في الجزائر احتفظ المشرع في قانون البلدية 10-11 بالصور التقليدية للرقابة³ سواء على الهيئات أو أعمالها أو أعضائها في المجالس الشعبية البلدية و الولائية، فالرقابة على المجلس تتمثل في حل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي. و الرقابة على الأعمال من خلال المصادقة الضمنية أو الصريحة أو الإلغاء أو البطلان المطلق أو النسبي، أو من خلال حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي حسب النصوص القانونية.

فمظاهر الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية مستوحاة من الرقابة التقليدية الفرنسية التي ألغتها سنة 1982. و السلطة المركزية الجزائرية لازالت تعتمد هذا. و بالتالي من خلال هذه الوصاية تظهر تبعية الأجهزة اللامركزية الإدارية و التي قد تكون بمثابة قيود تكبل استقلاليتها و تمس بمبدأ الشخصية المعنوية، خاصة من طرف الوالي الذي يعمل على مراقبة هذه الهيئات لاسيما سلطة الحلول لأن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب أما الوالي فهو معين.⁴

من خلال ما سبق، يظهر أن نظام الحكم المحلي في بريطانيا و نظام الجماعات الإقليمية في فرنسا يظهر بداية أثر البيئة السياسية و الاقتصادية و حت السياق التاريخي للمنظومتين في بنية كل نظام و

¹ كاهنة شاطري، " تطور اللامركزية الإدارية "فرنسا و الجزائر نموذجا"، مجلة جيل للدراسات السياسية و العلاقات الدولية، 13 (2017)، ص.27.

² محمد نور أكرم صوفي، "أساليب تنظيم الإدارة المحلية و مستوياتها "نماذج عالمية و محلية"، ورقة مقدمة في المنتدى العربي الاول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلاصة، سلطنة عمان، 2003، ص.27.

³ كمال جعلاب، مرجع سابق الذكر، ص.155.

⁴ خيضر خنفري، مرجع سابق الذكر، ص.189.

خصائصه، و علاقة وحداته مع السلطة المركزية، لقد استقر النظام السياسي و الإداري في بريطانيا عبر تطور تاريخي بطيء اختلفت درجاته من إقليم إلى إقليم و تراكمت من خلاله العديد من المبادئ، هذا السياق هو الذي يبرر تعدد أنماط الحكم المحلي و اختلاف اختصاصات الوحدات المحلية بحسب درجة تحضرها و أهميتها في بريطانيا، كما أن الرقابة على هذه الوحدات ليست بتلك الصرامة التي تتصف بها رقابة السلطة المركزية في فرنسا، و لا شك أن الطابع المركزي الحاد الذي لازم فرنسا عبر مختلف مراحل تطور نظامها الدستوري و الإداري يبرر ذلك، و لذلك يقوم نظام الجماعات الإقليمية في فرنسا على مبدأ وحدة النمط بحيث تخضع كل الوحدات لنظام قانوني واحد و لذات الدرجة من الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الرغم من إطلاق اختصاص هذه الوحدات في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية.

على أن الواضح لدينا هو ذلك التطور و الديناميكية التي يشهدها النظامان بهدف الوصول إلى نظام محلي قادر على إشباع الحاجات المحلية بالجودة و الفعالية المطلوبة، مع التركيز دائما على العنصر الديمقراطي باعتباره عنصرا جوهريا في مفهوم الإدارة المحلية، و لذلك فقد تم التخفيف في بريطانيا مثلا من حدة قاعدة عدم جواز خروج المجالس المحلية عن اختصاصاتها المحددة حصرا بالقانون و أصبح من الممكن لهذه المجالس القيام بكل ما من شأنه تحقيق الرفاهية لمجموع السكان، في الوقت ذاته خفف المشرع الفرنسي من الرقابة الوصائية ابتداء من سنة 1982 كما رأينا، و تبني مبدأ التسيير الحر للجماعات الإقليمية، و كرس مبادئ الديمقراطية الحوارية، هذه التغييرات في بنية و أسس النظام المحلي في كلا المنظومتين تبدو منطقية بالنظر إلى أن الإدارة المحلية هي أسلوب لإشباع الحاجات العامة يختلف باختلاف هذه الحاجات و تغيرها عبر الزمان و المكان.¹

¹ كمال جعلاب، ص-ص. 255-256.

خاتمة:

- تعد اللامركزية بمختلف صورها ضرورة حتمية في تكوين الهيكل العام للأنظمة السياسية والإدارية المعاصرة، منتجة تصورا جديدا في مجال التسيير المحلي تجسد في بروز هيئات منتخبة على المستوى المحلي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، و التي تمثل نوعا من الاستجابة النوعية للتطورات المتسارعة في وظائف الدول و تزايد احتياجات أفرادها و تنوعها، و محاولة لتجسيد متطلبات الديمقراطية و الظروف المرتبطة بها، و جعلها المكان الأنسب لتعزيز المشاركة الشعبية، و أداة ناجعة في دفع وتيرة التنمية المحلية الشاملة و تلبية احتياجات الأفراد المتنوعة بالنوعية المطلوبة.

- يعد نظام الحكم المحلي مظهرا من مظاهر تجسيد اللامركزية السياسية، و أسلوب إداري و قانوني متكامل يكرس التسيير الذاتي و الاستقلال التام في ممارسة الاختصاصات المحلية المحددة دستوريا.

- تعددت تطبيقات الدول للأنظمة المحلية و اختلفت و تباينت تجاربها قانونيا و واقعا، و يرتبط ذلك ارتباطا وثيقا بنمط اللامركزية الذي يتبع في تشكيل الهيئات المحلية و بمدى درجة اللامركزية المطبقة فيها، و التي تعبر عن استقلاليتها ضمن نسق نوع و مستوى الرقابة الممارسة عليها.

- تختار الدول أسلوبها في التنظيم و التسيير الإداري المحلي بما يتماشى مع طبيعة بنيتها المتأثرة بظروفها السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، و الجغرافية، و السياق التاريخي الذي مرت به، و التي تنعكس على نوعية التنظيم المحلي السائد فيها قانونيا و واقعا. و ما يتميز به من النظام و أهم خصائصه و مركبات و طبيعة علاقته مع السلطة المركزية. و هي نفسها الظروف التي تتحكم في التغييرات التي تطرأ على هذا شكل و مقومات هذا النظام بتغير الزمان.

- تؤكد دساتير كل من الجزائر، فرنسا و إنجلترا اعتمادها على نظام اللامركزية في تسيير شؤونها المحلية في إطار الدولة الموحدة، إلا أنها تجارهم في تجسيد التنظيم المحلي تباينت من حيث تسمياتها، تقسيمات مجالسها، طبيعة نمطها، بنيتها الهيكلية و التنظيمية، الصلاحيات المخولة لها و مدى خضوعها للسلطات المركزية.

- من حيث نمط اللامركزية و درجتها، نجد النموذج البريطاني يعطي تميز للهيئات المحلية من حيث إدارة شؤونها ذاتيا و ممارسة اختصاصات واسعة و سلطات كبيرة باستقلالية تامة، و لهذا الأسلوب مزايا عديدة أهمها تحقيق المرونة اللازمة في التسيير و إعطاء حرية الحركة للمحليات في ممارسة اختصاصاتها، في حين اقتصر النموذجين الجزائري و الفرنسي على تنازل السلطات الحكومية عن بعض اختصاصاتها للهيئات المحلية و منحها إمكانية ممارستها تحت إشرافها و رقابتها.

- رغم التشابه الكبير في طبيعة الإدارات المحلية بين النموذجين الجزائري و الفرنسي، و الذي يؤكد أن المشرع الجزائري نھج أسلوب النموذج الفرنسي فيما يخص التنظيم المحلي و مرتكزاته. إلا أن الاختلاف الجوھري بين هذه نماذج هو حجم و نوعية الاختصاصات المخولة للهيئات المحلية و الذي يحدد مدى استقلاليتها عن السلطات الحكومية في ممارستها. و تبرز مظاهرها و مواطن هذه الأخيرة، من حيث تنظيم و سير اختصاصاتها، و طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية و السلطة المركزية و توزيع المهام بينهما، و نوع الرقابة و حدودها.

- تؤكد نقاط التشابه و الاختلاف بين الأنظمة المحلية في كل من الجزائر، فرنسا و إنجلترا، أن النظام المحلي الفرنسي نموذج متماثل مع الإدارة المحلية في الجزائر و النظام المحلي الانجليزي نموذج متباين معه.

قائمة المصادر و المراجع:

أولاً: قائمة المصادر

1- القوانين:

- 01- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور سنة 2016، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2016.
- 02- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية.
- 03- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

ثانياً: قائمة المراجع

1- الكتب:

- 01- الزعبي، خالد سمارة. التمويل المحلي "دراسة مقارنة بين المملكة- فرنسا -يوغسلافيا-مصر - الأردن". الأردن: منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985.
- 02- المعاني، أيمن عودة. الإدارة المحلية. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010.
- 03- العبادي، محمد وليد. الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998.
- 04- الشبخلي، عبد الرزاق. الإدارة المحلية دراسة مقارنة. عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001.
- 05- الخلايلة، محمد علي. الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر (دراسة تحليلية مقارنة). الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009.
- 06- اسماعيل، حسن سيد أحمد. النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية و إنجلترا. القاهرة: دار النهضة العربية، ب س ن، ط.1.
- 07- بومرزوق، زين الدين. الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع. الجزائر: دار الكتاب العربي، 2014.
- 08- بوضياف، عمار. شرح قانون البلدية. الجزائر: الجسور للنشر والتوزيع، 2012.
- 09- بعلي، محمد الصغير. الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013.

- 10- بن يزة، يوسف. التنمية المحلية التشاركية في الجزائر، (الجزائر: مخبر الأمن الإنساني: الواقع، الرهانات و الآفاق، 2020.
- 11- جعلاب، كمال. الإدارة المحلية و تطبيقاتها "الجزائر، بريطانيا و فرنسا. الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2017.
- 12- حاروش، نور الدين و آخرون، _ الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة. الجزائر: دار الأمة للطباعة و النشر والتوزيع، 2017.
- 13- حبشي، لزرقي. الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2019.
- 14- مصطفىوي، السيد محمد. نظريات الحكم والدولة: دراسة مقارنة في الفقد الإسلامي والقانون الدستوري الوضعي. بيروت: مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي، ب س ن.
- 15- محرم، صبحي و فتح الله الخطيب، محمد. اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي. القاهرة: دار النهضة العربية، ب س ن.
- 16- نبيه، محمد. الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز: الجانب القانوني والمحاسبي. ب ب: مؤسسة كونراد أديناور، 2019، ط.1
- 17- عبد المطلب، عبد الحميد. التمويل المحلي و التنمية المركزية عمان: مكتبة الجامعية، 2001.
- 18- عيوي، زيد منير. إدارة المؤسسات العامة (أسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها). عمان: دار الشروق، 2009، ط.1.
- 19- عشي، علاء الدين. شرح قانون البلدية: القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية. الجزائر: دار الهدى، 2011.
- 20- صادق، صلاح. إدارة الحكم المحلي في باريس، مركز البحوث الإدارية. المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جوان 1977.
- 21- خشيم، مصطفى عبد الله أبو القاسم. مبادئ علم الادارة العامة. طرابلس: الجامعة المفتوحة، 2002.
- 2- الرسائل العلمية:
- 01- حنصري، خيضر. "تمويل التنمية المحلية في الجزائر: واقع و آفاق" (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011).

02- كاهي، مبروك. " الإدارة العامة المقارنة بين نظامين الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا العظمى " (رسالة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008/2007).

03- موفق، عبد القادر. " الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية " (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2015).

04- سعد اسماعيل، عبد الكريم سعيد. " دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة و إحداث التنمية السياسية " (أطروحة قدمت لنيل درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، جامعة النجاح الوطنية فلسطين، 2005).

05- علي، محمد. "مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري" (رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012).

06- عميور، ابتسام. "نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم" (رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة 1، 2013).

07- شويح، بن عثمان. "حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد -تلمسان، 2018).

3- المجالات و الدوريات:

01- العقون، ساعد و بن أحمد، عبد المنعم. "التسيير المحلي في الدولة بين قواعد علم الإدارة و مبادئ الحكم الراشد". مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، 11(جوان 2017).

02- ولد باباه، عبد الفتاح. "المقارنة القانونية و دورها في تجويد الرسائل والأطروحات العلمية". المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 64(2016).

03- زيدان، جمال. " سياسات التنمية المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية لدور البلدية في ظل القانون البلدي الجديد 10/11". مجلة أكاديميا، 2(2014).

04- طوقان، طارق. "حول اللامركزية و الحكم المحلي في فلسطين"، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان. سلسلة التقارير القانونية، 22.

05- مرغاد، لحضر. "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر". مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 07 (فيفري 2005).

06- عولمي، بسمة. "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر". مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، 04 (2004).

07- عطوه، أشرف حسين. "نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014: دراسة مقارنة". المجلة القانونية.

08- شاطري، كاهنة. "تطور اللامركزية الإدارية "فرنسا و الجزائر نموذجا". مجلة جيل للدراسات السياسية و العلاقات الدولية، 13 (2017).

09- فريجات إسماعيل، "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية 12 (جانفي 2016): ص.202.

10- شايب، سليم. "مفهوم الإدارة المحلية و الحكم المحلي". المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، 01 (جانفي 2019).

11- تيشوش فاطمة الزهراء و بقشيش خديجة، "الجماعات المحلية في الجزائر بين الإستقلالية و التبعية الإدارية"، مجلة الدراسات القانونية و السياسية، العدد 03 (2016)، ص.380.

12- خشمون، محمد. "مشاركة المجلس البلدية في التنمية المحلية: دراسة سوسيولوجية". مجلة العلوم الإنسانية، 33 (جوان 2010).

4- الملتقيات العلمية:

01- الحراثي، ميلاد مفتاح. "الجماعات و الإدارة والسلطة المحلية في ظل العولمة: قراءات في مأسسة التجربة الليبية للحكم المحلي". ورقة بحث مقدمة في الملتقى المغاربي حول: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية في الدول المغاربية: الواقع والإصلاحات. بتاريخ: 3/4 سبتمبر 2012، جامعة ورقلة.

02- بوغزالة، محمد الناصر. "الجماعات المحلية في دساتير"، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة". بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لحضر- الوادي، الجزائر.

03- جروي، فايزة و نزلي، غنية. "الدائرة بين الوجود المادي و الفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري". ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة". بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر- الوادي، الجزائر.

04- دراجي، المكّي و دراجي، بلخير. "المواطنة والجماعات المحلية"، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة". بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر- الوادي، الجزائر.

05- حسون، محمد علي و ملاوي، ابراهيم. "التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية". ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة". بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر- الوادي، الجزائر.

06- صوفي، محمد نور أكرم. "أساليب تنظيم الإدارة المحلية و مستوياتها نماذج عالمية و محلية". ورقة مقدمة

في الملتقى العربي الاول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي. صلاحية، سلطنة عمان، 2003.

07- شبل، بدر الدين. "ضرورة تدعيم مكانة المجلس الشعبي الولائي في النظام القانوني الجزائري". ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي الثالث حول: "الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة". بتاريخ 01 و 02 ديسمبر 2015، الجامعة الشهيد حمد لخضر- الوادي، الجزائر.

5- المواقع الإلكترونية:

01- الزاملي، ماجد أحمد. "الإدارات المحلية و السلطة". صحيفة المثقف.

www.almothaqaf.com

02- العيثاوي، ياسين محمد حمد. "الحكومات المحلية... دراسة في النموذج البريطاني". مجلة المسائل السياسية، 52(2018). www.iasj.net.

03- بوحنية، قوي. "الإدارة المحلية من منظور مقارن: دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا و بريطانيا". الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية و الاستراتيجية.

www.politics-dz.com

04- "تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية: المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى و آيرلندا الشمالية". المجلس الاقتصادي والاجتماعي، هيئة الأمم المتحدة، جويلية 2007

www.upr-info.org.document

فهرس المحتويات

01.....	مقدمة.....
03.....	الفصل الأول: ظهور نظام الحكم المحلي و السياقات التاريخية لتطور مضامينه.....
03.....	المبحث الأول: أسباب نشأة نظام الحكم المحلي.....
06.....	المبحث الثاني: تاريخ نشأة نظام الحكم المحلي.....
08.....	المبحث الثالث: أثر العوامل و الظروف البيئية في تطور مضامين نظام الحكم المحلي.....
13.....	الفصل الثاني: ماهية اللامركزية بين نظام الإدارة المحلية و نظام الحكم المحلي.....
13.....	المبحث الأول: مفهوم نظام الحكم المحلي و الإدارة المحلية.....
18.....	المبحث الثاني: معايير التمييز بين نظام الحكم المحلي و نظام الإدارة المحلية.....
24.....	المبحث الثالث: أهداف و أهمية نظام الحكم المحلي.....
29.....	الفصل الثالث: مقومات تشكيل الوحدات المحلية في نظام الحكم المحلي.....
المبحث الأول:	المقومات البنائية لتشكيل الوحدات المحلية في ظل نظام الحكم المحلي.....
30.....	المبحث الثاني: المقومات العملية لتشكيل الوحدات المحلية في ظل نظام الحكم المحلي.....
30.....	المبحث الثالث: طبيعة الهيئات المحلية في ظل نظام الحكم المحلي.....
35.....	المبحث الأول: أسس و معايير تقسيم الدولة إلى وحدات محلية.....
35.....	المبحث الثاني: تركيبة المجالس المحلية في ظل نظام الحكم المحلي.....
38.....	المبحث الثالث: طبيعة الهيئات المحلية في نظم الحكم المحلي مقارنة بالهيئات المركزية.....
41.....	الفصل الخامس: نظام الإدارة المحلية في الجزائر.....
45.....	المبحث الأول: المسار التاريخي للجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية.....
47.....	المبحث الثاني: الإطار القانوني و الوظيفي للجماعات الإقليمية في الجزائر.....
57.....	المبحث الثالث: تمويل الجماعات الإقليمية ماليا في الجزائر.....
59.....	المبحث الرابع: رقابة السلطات المركزية على الجماعات الإقليمية في الجزائر.....

60.....	الفصل السادس: دراسة نماذج عملية لأنظمة الحكم المحلي في كل من فرنسا و إنجلترا.
61.....	المبحث الأول: نظام الإدارة المحلية في فرنسا.....
67.....	المبحث الثاني نظام الحكم المحلي في إنجلترا.....
73.....	الفصل السابع: تطبيقات اللامركزية بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي في كل من الجزائر، فرنسا و إنجلترا من منظور مقارن.....
73.....	المبحث الأول: عناصر التشابه بين الأنظمة المحلية المطبقة في كل من الجزائر، فرنسا و إنجلترا.....
75.....	المبحث الثاني: عناصر الاختلاف بين الأنظمة المحلية المطبقة في كل من الجزائر، فرنسا وإنجلترا.....
91.....	خاتمة.....
93.....	قائمة المصادر والمراجع.....