

التنظيم الإداري المحلي
الأستاذ سعيدي الشيخ

يتناول مضمون هذا المقال الحديث عن مفهوم التنظيم الإداري المحلي وتطوره وتمييزه عن غيره من المفاهيم الأخرى المشابهة، كما نتطرق فيه إلى المظهرين الذين يأخذهما التنظيم الإداري المحلي وجمعه بين المركزية واللامركزية نظرا للاعتبارات التي تقضي بالتوفيق بين بناء الدولة وضرورة وحدتها الإقليمية وبين حاجات التنظيم الإداري المحلي أفراد الأقاليم التي ينبغي أن تلبي في مختلف المجالات الحياتية عدا تلك المرتبطة، طبعا، بمجالات حساسة كالأمن والدفاع الخ... إضافة إلى ذلك نتحدث عن أسباب تبني التنظيم وعناصر قيامه ومبررات تبنيه.

المبحث الأول: مفهومه وتطوره ووضعه بين المركزية واللامركزية

نتعرض بداية إلى المفهوم وبعد ذلك إلى التطور ووضع التنظيم على النحو الآتي :

المطلب الأول : مفهوم التنظيم الإداري المحلي

للتنظيم الإداري المحلي في استعمالاته وتداوله كمفهوم من الباحثين والدارسين عدة مرادفات، حيث نجد العديد من هؤلاء في مؤلفاتهم يستخدم هذه المرادفات للدلالة عليه، كالجماعات المحلية، الإدارة المحلية، الجماعات الإقليمية، المجموعات المحلية، الهيئات المحلية والحكم المحلي، رغم الاختلاف المسجل بينه وبين البعض من هذه المرادفات كالمرادفين الآخرين أي الحكم المحلي والهيئات المحلية .

فبالنسبة لمصطلح الحكم المحلي والذي يقابله في الفرنسية (gouvernement local) وفي الانجليزية (local government) وتمييزه عن مصطلح التنظيم الإداري المحلي أو مرادفاته الأخرى، نجد أنه اذا كان التنظيم الإداري هو المصطلح الشائع الاستعمال في فرنسا، وسائر الدول التي تدور في فلك النظام القانوني اللاتيني، فإننا نجد أن الحكم المحلي جرى الأخذ به في بريطانيا والدول ذات النظام الأنجلوساكسوني. مع ما يتركه ذلك من جدل واسع بين الفقهاء بشأن الحكم المحلي وعدم اعتباره كدريف للتنظيم الإداري المحلي، وذلك راجع إلى طبيعة كلا النظامين، حيث يدخل الأول، أي الحكم المحلي، في نطاق الدراسات الدستورية والقانون الدستوري بينما يدخل الثاني في نطاق القانون الإداري.

كما أن مصطلح الحكم المحلي وإن كان يتشابه مع التنظيم الإداري المحلي أو الجماعات المحلية، من حيث كون كلاهما يعبر عن نظام لامركزي إقليمي إلا أن الحكم المحلي أوسع في مداه من التنظيم الأول، وذلك لكون وحداته تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال، حيث يعتمد أعضاء المجالس بالانتخاب الكامل دون مشاركة أعضاء معينين بواسطة السلطة المركزية ويكون للوحدات في ظل هذا النظام استقلال مالي وإداري كبير، وذلك من خلال ممارستها معظم الوظائف، وقد عبر أحد المفكرين الإنجليز قائلاً "نحن بلد يطبق الحكم الذاتي، نحن لدينا حكومة وليس لدينا إدارة مركزية" (1).

أما بخصوص مصطلح الهيئات المحلية " Institutions locales " فإنه كون هذه الأخيرة قد تعني تلك الهيئات المنشئة من قبل الجماعة المحلية نفسها والممارسة لاختصاصها الذي نشأت من أجله في إقليم تلك الجماعة أو قد تعني تلك الفروع التابعة للهيئات العامة الوطنية "Institutions publiques" المكلفة بإدارة مرافق عامة والتي تمتد اختصاصها ليغطي إقليم الدولة ككل⁽²⁾ بما فيه المستوى المحلي نفسه، فإنها-أي الهيئات المحلية- تستبعد من مجال المرادفات لمصطلح التنظيم الإداري المحلي.

إذن، ما يمكن أن يستشف مما عرض، هو أن هناك فرقا قائما بين التنظيم الإداري المحلي وكلا من الحكم المحلي الهيئات المحلية.

من جهة أخرى، يقتضي الحديث عن مفهوم التنظيم الإداري وتعريفه مناقشة تطوره، وموقعه - كظاهرة إدارية في الدولة - بين المركزية اللامركزية حتى لا يظهر هذا التنظيم وكأنه معطى جاهز أو أنه مجرد تقنية قانونية- تنظيمية بسيطة ومن ثم حصر فشله أو نجاحه في جانب أو جانبيين. ذلك أن المتبع للتنظيم الإداري المحلي أو الجماعات المحلية التي أسست لها معاهد ومرافق قومية متخصصة تعكس ذلك النظام المتعدد الجوانب الثري الأبعاد.

فمن خلال أجهزته المنتخبة يباشر التنظيم الإداري أداء الخدمات إلى الجمهور ضمن نطاق إقليمي محدد، ويعمل على تنمية المجتمع ورفع

مستواه الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والتنموي بشكل عام، ومن ثم كان له طبيعة إدارية وتنموية واضحة. كما أن هذا التنظيم يتأثر كأى نظام اجتماعي آخر بالقيم والعادات والتقاليد السائدة في المجتمع الذي يعتنقه وذلك سلبا أو إيجابا. من جهة أخرى، يعد التنظيم الإداري المحلي أيضا نظاما سياسيا، يتأثر بطبيعة النظام السياسي القائم في الدولة وما يسمح به من هامش للممارسة المجتمعية المحلية المعبرة عن إرادة أبناء الإقليم في التكفل الذاتي بانشغالاتهم المختلفة، وبما يعطيه هذا النظام، أيضا، للأجهزة المنتخبة محليا من إمكانات أو قدرات على توزيع - إن صح القول - الموارد السلطوية وكيفية اتخاذ القرار في نطاق الإقليم المحلي. بل أكثر من ذلك فإن مؤشرات السياسة العامة للدولة واتجاهات الرأي العام فيها، على المستوى الوطني، أصبحت تستقى من اتجاهات الرأي العام في الانتخابات المحلية وتذهب أراء إلى القول * بأن التنظيم الإداري المحلي أو الجماعات المحلية ما هي إلا نظم سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة. فهي هيئات منتخبة لديها السلطة والقدرة على الاختيار بين البدائل المتاحة، ضمن حدود تفرضها الصلاحيات المخولة لها، وضمن قيود تفرضها البيئة المحيطة بها.

المطلب الثاني: تطور التنظيم الإداري المحلي

ما من شك في أن أى تنظيم اجتماعي أو مؤسساتي لا يكتب له النجاح إلا إذا كان ينطوي على سلطة ذات أوامر ونواه ملزمة للأفراد تحقق الأمن والطمأنينة للإنسان في كل جوانبه الحياتية. ولكون السلطة

سمة من سمات أي تنظيم بشري لذلك فهي قديمة قدم الجماعات البشرية. وطالما أن الإنسان يعيش في منظمة على ظهر البسيطة فسيظل خاضعا لسلطة ما تعلوه وتنظم سلوكه مهما اختلفت مصادر هذه السلطة، علاقات المكان، العلاقات الاقتصادية والقوة الخالقة لهذا الكون أي الله سبحانه وتعالى.

لقد كانت حكومات القبائل أقدم أشكال النظم السلطوية التي عرفت البشرية، وقد كانت هذه الحكومات محلية بطبيعتها، تركزت حول المدن والقرى، وأقيمت على أساس رابطة الدم غالبا، أو الجوار الجغرافي والمصالح الاقتصادية المشتركة. وكانت رئاسة هذه الحكومات مسندة إلى رؤساء القبائل الذين كانت تشكل منهم مجالس القبائل ومن أقدم أمثلة هذه الحكومات القبلية حكومة المدن المصرية⁽³⁾ قبل أن يوحدوها الملك مينا في إمبراطورية واحدة.

فقد كانت هذه الحكومات الصغيرة منتشرة على ضفاف النيل بلا رابطة إقليمية تجمعها. ولقد عرفت حكومات هذه المدن أشكالا بسيطة من المجالس المحلية أهمها ﴿ مجالس العشرة العظام ﴾ التي كانت تضم عشرة أعضاء بالانتخاب يرأسهم حاكم المدينة لإدارة دفة الأمور في المدينة، أو المنطقة المحلية الصغيرة.

ولقد عرفت بلاد الهند هي الأخرى التنظيم المحلي والمجالس المحلية التي تمثل عددا من من القرى قبل بداية التاريخ الميلادي بفترة طويلة.

وفي بلاد الإغريق ساد نظام دولة المدينة التي كانت تتمتع باكتفاء ذاتي، واعتبرت كيانا سياسيا مستقلا. وقد تكونت المدينة من عدد من القرى، وتكونت كل قرية - بدورها - من عدد من اجتماع من القبائل وكانت القبيلة الوحدة الأساسية التي يتكون منها المجتمع الإنساني ويكون مثل هذا النظام مثاليا إذا ضمن للمدينة الاكتفاء الذاتي والإدارة الذاتية، ولم ينتشر هذا الشكل السياسي كثيرا.

فسرعان ما ظهرت فكرة الحكومة الإقليمية كمنافس للحكومة القبلية. ولقد وجدت الحكومة الإقليمية من تألف وإتحاد بعض الكيانات المحلية الصغيرة، أما باختيارها أو رغما عنها. وقد أخذت الحكومة الإقليمية في بداية نشأتها شكل الملكيات المركزية التي بسطت سلطاتها على كيانات إقليمية أكبر من مجرد القرية أو المدينة ثم تطور النظام بعد ذلك إلى حكم الأشراف والأرستقراطية ثم إلى الديمقراطية أو حكم العامة. وبرغم انتقال الحكم من مفهومه القبلي الضيق إلى مفهومه الإقليمي نسبيا، فإن حكام الأقاليم الجدد لم يلجئوا إلى المركزية المفرطة لإدارة شؤون الكيانات الإقليمية الجديدة، بل أفسحوا المجال لأهالي المدن والقرى في أن يسيروا شؤونهم بأنفسهم، وإن بقوا محتفظين بنظمهم التقليدية مع سلطات الحكومة المركزية عليهم. ولقد اتسعت الحكومات الإقليمية وتكونت منها الإمبراطوريات سواء في التاريخ القديم أو الوسيط. وبالاتقال من نظم الحكومات الإقليمية إلى الإمبراطوريات الواسعة، ظل التزاوج قائما بين عناصر المركزية واللامركزية. ويلاحظ أنه في بداية نشأة هذه الإمبراطورية القديمة كان نظام الحكم ينجح نحو

المركزية المفرطة بصورة أوضح. ولا عجب، في هذا، ففي بداية نشأة الإمبراطوريات كانت الحاجة ماسة إلى بسط سلطانها على المساحة الجغرافية المترامية الأطراف، ثم أن الإمبراطوريات في بداية نشأتها كانت متجانسة في عناصرها البشرية، الثقافية والروحية وبالتالي سادت الوحدة على عامل التفرقة والتمايز.

ومع انفتاح الإمبراطوريات القديمة على شعوب ومناطق وأجناس وثقافات متنوعة، قويت فكرة الحكومة (المحلية) مرة ثانية على حساب الإمبراطوريات. ومع توالي الزمن ودخول الإمبراطوريات مراحل شيخوختها ساد من جديد نظام الإقطاعيات والمدن والأقاليم الصغيرة كنظم بديلة للإمبراطوريات.

وقد كان النظام الإقطاعي بطبيعته نظاما محليا قائما على الولاء الإقليمي الضيق وعلى أساس توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع، مما أدى إلى أن يكون لكل إقطاعي إقليم مستقل، وإدارة مستقلة، بل وقوات عسكرية مستقلة.

وقد استمرت هذه الكيانات المحلية الشكل السائد لنظام الحكم طوال القرون الوسطى، إلى أن برز إلى الوجود الشكل القانوني الجديد وهو الدولة القومية؛ التي ترجع جذورها إلى الدولتين البريطانية والفرنسية، وسرعان ما انتشرت في العالم المعاصر كوريث لكل من الإمبراطوريات والإمارات الإقطاعية التي قامت على أنقاضها، ولقد كانت الدولة القومية حلا وسطا يتناسب مع ظروف التطور الحديثة، فلقد كانت أكبر حجما وأكثر قوة في الإقطاعيات الصغيرة ولكنها أقل مساحة من الإمبراطوريات

القديمة، وبالتالي أكثر تجانسا في نسيجها البشري والجغرافي. ويرجع الفضل في نشوء الدولة المعاصرة إلى كثير من العوامل مثل ظهور طائفة من القواد العظام الذين جمعوا مواطنيهم حول رمز موحد للإقليم، والتطور الذي حدث في وسائل المواصلات، وظروف الحروب المستمرة بين الولايات المتجاورة، مما ساعد على بلورة الشعور بالانتماء بين مجموعات من الناس في مواجهة أعدائهم.

والدولة هي أهم شخصية إقليمية برزت إلى الوجود في العصر الحديث في قرونه الأخيرة. ومن العسير تحديد تاريخ دقيق لنشأة الدولة في المجتمع الإنساني، ولكنها كما يقول ماك أيفر ظهرت كواقعة سياسية واجتماعية حين تحولت السلطة إلى حكومة، والتقاليد إلى قوانين.

لقد كثرت النظريات التي تفسر أصل نشأة الدولة، فذهب بعضها إلى تفسير أصل نشأة الدولة بنظريات العقد الاجتماعي، وبعضهم أرجعها إلى القوة أو تطور الأسرة. ولعل أرجح النظريات التي تفسر نشأة الدولة هي نظرية التطور التاريخي التي تقوم على تعدد المصادر الاجتماعية والسياسية لقيام الدولة، دون حصرها في مصدر واحد فقط، فنشأة الدولة مزيج من كل الروافد مجتمعة.

لوجود الدولة كظاهرة سياسية قانونية يلزم توافر عدة أركان أساسية وهي الشعب أي مجموعة من أفراد الإقليم تمارس عليه سيادة الدولة، والهيئة السياسية الحاكمة التي تكون مهمتها الإشراف على الإقليم وعلى من يقيمون عليه.

والملاحظ أن الدولة القومية - حينما قامت على أنقاض النظام الإقطاعي - اتخذت من المركزية السياسية والإدارية طابعاً لها. ولقد كان الدافع وراء ذلك هو الرغبة في توحيد العناصر الإقليمية أو البشرية المكونة للدولة. ولقد ساعد ذلك ضآلة الوظائف التي تقدمها الدولة للأفراد.

ولقد مرت الوظائف التي تقدمها الدولة للأفراد بتطورات متميزة في العصر الحديث. فلقد ساد الرأي، في فترة معينة، بضرورة قصر وظائف الدولة على الدفاع الخارجي، وحماية الأمن الداخلي والفصل في منازعات الأفراد مع ترك إشباع باقي حاجات الأفراد لمبادلتهم الشخصية. ولكن بمرور الزمن، برز قصور هذا الاتجاه وكثرت الدعاوى المنادية بضرورة تدخل الدولة في كثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

يبدو أن تطور هذه الوظائف السبب الرئيسي في ظهور اللامركزية وعدم التركيز الإداري كفلسفة سياسية وإدارية في نفس الوقت. ومن أبرز صور اللامركزية التي نودي بها ثلاث: اللامركزية، الفيدرالية، الحكم المحلي.

فاللامركزية ظهرت كدعوة للحد من مركزية السلطة في الدولة المعاصرة، مع قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، ثم انتشرت منها إلى أوروبا وباقي دول العالم. فحتى هذه الفترة كان حكام الأقاليم الفرنسية شبه مستقلين عن الحكومة المركزية بها. وحتى تضمن الحكومة المركزية ولائهم قامت باستبدالهم بموظفين مركزيين يتقاضون رواتبهم من خزانة الحكومة. ويدنون بالولاء لها. ولقد أدى ذلك إلى نشوء للامركزية أو

عدم التركيز الإداري، كشكل من أشكال التخفيف من وطأة مركزية السلطة.

أما الفيدرالية فلقد نشأت مع منظري الثورة الأمريكية منذ الاستعمار البريطاني كتجسيد لرغبة الولايات المتحدة الأمريكية في الوحدة السياسية مع بقاء بعض الاستقلال السياسي بين الولايات. ولقد كان النظام الفيدرالي الشكل الملائم للتوفيق ما بين ظهور الدولة الكبيرة من كيانات صغيرة.

أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية على أساس تمثيلي، إلا في عام 1833، ولم تمنح هذه المجالس حق إصدار قرارات إلا في عام 1884⁽⁴⁾.

أما نظام الحكم المحلي فيعد حديثاً نسبياً، فعلى الرغم من قدمه كظاهرة تاريخية عرفت الجوامع البشرية قديماً، إلا أنه - كظاهرة قانونية - لا يرجع بتاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر.

ففي إنجلترا - وهي مهد نظام الحكم - لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون فيما قبل 1835، ولعل أول تشريع أصدره الإنجليز في هذا الشأن هو قانون الإصلاح الصادر عام 1832 ليتوالى بعد ذلك ظهور التشريعات الخاصة بالحكم المحلي لدى الإنجليز⁽⁵⁾.

وفي التاريخ العربي لم يخرج التطور نحو الحكم المحلي عن الخطوط العرقية فلقد ساد النظام القبلي في البلاد العربية قبل نشوء الخلافة الإسلامية. وبظهورها برزت الحكومة المركزية في عاصمة

الخلافة كشكل جديد من أشكال الحكم والإدارة، وكبديل للنظام القبلي الذي كان سائدا في المنطقة. ومع اتساع الدولة الإسلامية ظهرت أقاليم شبه مستقلة في مصر وحلب واليمن والجزائر والأندلس.

ولقد ترتب عن ضعف الدولة الإسلامية لاحقا مجسدة في الخلافة العثمانية، ثم انهيارها، بروز عديد من الدول العربية المعاصرة، كورث لها وكشكل جديد من أشكال التنظيم السياسي.

وباستقلال الدول العربية المعاصرة وبسطها لسلطانها الإقليمي وزيادة وظائفها الإدارية تبنت التنظيم الإداري المحلي وأصبح فلسفة إدارية وسياسية قائمة فيها.

المطلب الثالث: التنظيم الإداري المحلي بين المركزية واللامركزية

تأخذ أشكال التنظيم الإداري في الدولة صورتين، هما المركزية واللامركزية، وعلى الرغم من تعارضهما النظري فإنهما تتكاملان، ولا يمكن تصور قيام اللامركزية إلا في كنف المركزية حيث أن هناك تداخل كبير بينهما ذلك أن تنظيم الجهاز الإداري في الدولة يحتاج إلى الأسلوبين معا.

ستعرف على الصورتين معا رغم أن التنظيم الإداري المركزي لا يعنينا في هذه الدراسة إلا أنه لكون اللامركزية لا تقوم إلا في كنفه وكونه جزء من الواقع الإداري المحلي للدول فإن معرفة الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية لا تكتمل إلا بمعرفة الصورتين.

الفرع الأول: المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية بشكل عام تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة، ويستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فردا أو لجنة أو هيئة أو مجلسا. تأخذ الدول عادة بالمركزية ضمن ثلاث مجالات هي:

1. المركزية السياسية: وفيها يخضع إقليم الدولة لإرادة سلطة سياسية موحدة، وبالتالي تكون الوظيفة التشريعية والقضائية والتنفيذية مركزة في يد الحكومة المركزية، دونما مشاركة الجماعات المحلية في أي من هذه السلطات،

2. المركزية الاقتصادية: سادت في بعض الدول حتى وقت قريب، من بينها الجزائر قبل الانفتاح الاقتصادي، حيث تتولى السلطات المركزية في الدولة توجيه الاقتصاد والتخطيط الكلي على المستوى الوطني،

3. المركزية الإدارية: وهي التي توجد في المجال الإداري، بحيث تكون سلطة البت النهائي في شؤون الإدارة بيد الحكومة المركزية في العاصمة. تتلخص المركزية الإدارية في حصر النشاط الإداري في يد الحكومة المركزية، ووجود علاقات تبعية رئاسية وتدرج بين أعضاء السلطة المركزية.

أ- حصر الوظيفة الإدارية

يقصد بذلك أن يكون للسلطة المركزية الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرار وسلطة التعيين في مجال الإدارة والمرافق العامة،

دون مشاركة من سلطة أخرى و يعتبر النشاط مركزيا - تبعا لذلك - إذا كانت الحكومة المركزية هي التي تمارسه على سبيل الإنفراد ودون مشاركة من أحد، سواء قامت بهذا النشاط بنفسها، أو بواسطة أحد الأعضاء التابعين لها تبعية رئاسية. إذ أنه في الحالة الأخيرة سوف يعتبر العمل الإداري صادرا عن الحكومة المركزية.

وفي ظل هذا النظام، لا يوجد للوحدات المحلية كيان قانوني مستقل، وحتى إن وجدت فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع سلطاتها وهيأتها خضوعا شبه مطلق للسلطات المركزية، هذا النظام هجر في غالبية دول العالم.

ب- التدرج الرئاسي

يستتبع حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية كما سبق ذكره، أن تبقى وحدات الجهاز الإداري للدولة متدرجة تدرجا هرميا، ترتبع الحكومة المركزية على قمته. ومهما تعددت وحدات الجهاز الإداري المركزي أو انتشرت في الأقاليم، فإنها تظل تابعة تبعية رئاسية للوزارات المختلفة في العاصمة^(٦).

وهناك بعض الحالات تعطى فيها لفروع الوزارات المختلفة سلطة البت في بعض المسائل دون الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة ولا تخرج هذه الصورة أيضا عن أن تكون مركزية إدارية طالما بقيت الجهة التي أصدرت القرار خاضعة رئاسيا للحكومة المركزية.

والتبعية الرئاسية لفروع الوزارات المختلفة في الأقاليم، تتضمن إعطاء الوزارات في العاصمة عدة صلاحيات أهمها: سلطات تمارسها الوزارة على أشخاص العاملين التابعين لها، وتمثل في التعيين والترقية والنقل والتأديب. وسلطات تمارسها الوزارة على أعمال هؤلاء المرؤوسين، وتمثل في:

• سلطة التوجيه السابق

• سلطة التعقيب اللاحق على أعمال المرؤوسين.

من أهم صور التعقيب التي تمارسها الإدارات المركزية علي فروعها، سلطة إلغاء هذه الأعمال، أو سحبها، أو تعديلها، أو الحل محل الإدارات المختلفة، إذا تقاعست في أداء واجباتها الإدارية. للمركزية الإدارية صورتان، الصورة الأولى تتمثل في المركزية المطلقة والصورة الثانية تسمى اللاوزارية.

المركزية المطلقة أو الوزارية وتعني تركيز سلطة البث في كل المسائل بيد الإدارات المركزية في العاصمة. هذه الصورة من المركزية تكاد تنعدم في الدولة المعاصرة ولا يوجد لها تطبيقات إلا في الدول الصغيرة كالفاتيكان وإمارة موناكو نظرا لكونها مدنا صغيرة في حجمها وسكانها. اللاوزارية أو عدم التركيز و تعني توزيع سلطة البث النهائي في بعض المسائل الإدارية بين أجهزة الوزارة في العاصمة وبين فروعها في

أقاليم الدولة، بحيث يكون لهذه الفروع الإدارية في الأقاليم سلطة البت في بعض المسائل دون الرجوع إلى العاصمة.

إن الصورة الأولى من المركزية تكاد لا تخلو منه أية دولة من دول العالم المعاصر، إذ في الغالبية العظمى من الدول تتواجد الحكومة المركزية في أقاليم الدولة المختلفة ممثلة عن طريق فروع الوزارات المختلفة، وتقوم هذه الفروع بالوظائف والأدوار التنموية أكثر مما تقوم به وحدات الحكم المحلي أحيانا (7).

أما الصورة الثانية من المركزية الإدارية فإنها تختلف عن ما يسمى باللامركزية الإدارية التي تعد هي الأخرى أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري في الدولة غير أنها تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وأشخاص إقليمية مستقلة كما سنعرف لاحقا. أما في اللاوزارية فإن العلاقة التي تربط الحكومة المركزية بأجهزتها في الأقاليم هي علاقة تبعية رئاسية، لا تستقل فيها الفروع الإدارية في الأقاليم عن الوزارات المركزية في العاصمة. في الجزائر مثلا، يعد الوالي، باعتباره الجهة الأولى الممثلة للدولة والحكومة على مستوى الولاية، جهازا لعدم التركيز الإداري، مضافا إليه رؤساء المصالح الخارجية للدولة على المستوى المحلي، الذين يشكلون ما يسمى بمجلس الولاية.

وتظهر سلطات الوالي، كسلطة عدم تركيز، من خلال إمكانية اتخاذه لقرارات تنفيذية لتوجيهات وتعليمات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي، إلا أنه مهما نمت وزادت صلاحيات الوالي فإن ذلك لا يعني

تحوله لما يسمى باللامركزية. حيث أن إعطاء اختصاصات هامة للوالي يقيه دائما حائزا لصفته كجهة عدم تركيز إداري، لذلك يتعين تجنب الدمج بين عدم التركيز واللامركزية على اعتبار أنهما نموذجين مختلفين للتنظيم الإداري المحلي.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية

نظام للإدارة يتمثل في السماح لجماعة إنسانية (اللامركزية الإقليمية) أو لمرفق عام (اللامركزية التقنية) بالإدارة الذاتية تحت رقابة الدولة، مع منحهم الشخصية القانونية وسلطات وموارد خاصة بهم⁽⁸⁾.

من خلال هذا التعريف يتجلى لنا أن للامركزية الإدارية صورتان:

1. اللامركزية المرفقية

تعني إعطاء إدارة مرفق من المرافق العامة مثلا كالنقل أو المواصلات أو إحدى الصناعات، الشخصية المعنوية أو بعض الصلاحيات التي تستطيع إدارة المرفق ممارستها دون الرجوع إلى الوزارة المختصة. يطلق على هذه المرافق اصطلاح المؤسسات أو الهيئات أو المشروعات العامة⁽⁹⁾.

2. اللامركزية المحلية

مفهوم من مفاهيم القانون الإداري⁽¹⁰⁾ تمثل نمط تنظيمي يختلف تماما عن التنظيم الإداري المركزي، يتمثل في تحويل (expédiation) بعض القضايا إلى هيئات محلية منتخبة من قبل المواطنين، متميزة ومستقلة عن الدولة وتعمل في نطاق إقليمي⁽¹¹⁾.

ومادام أن اللامركزية الإدارية ليست التنظيم الوحيد الذي تتبناه الدول إذ هناك تنظيمات أخرى قد تتشابه معها وقد تتواجد إلى جانبها في نفس الدولة، كما هو الشأن بالنسبة للامركزية السياسية، مما يثير اللبس في أذهان البعض لاسيما

وأن بعض هذه التنظيمات والمفاهيم يتم طرحه أحيانا، من قبل بعض الجهات، كبديل للأجهزة المحلية القائمة في بعض الدول المتميزة ببعض الخصوصيات الثقافية والعرقية، كما هو الشأن مثلا بالنسبة للجزائر وخصوصية بعض المناطق فيها⁽¹²⁾، فإنه يستحسن بنا أن نتعرض بإيجاز شديد للتفرقة بين اللامركزية الإدارية وهذه المفاهيم .

1. اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

بخلاف اللامركزية الإدارية القائمة على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ومجموعة الأقاليم كما ذكر، فإن اللامركزية السياسية تقوم على توزيع السلطات السياسية، أي سلطات التشريع والقضاء والتنفيذ بين الدولة الاتحادية ودول الاتحاد⁽¹³⁾ حيث تتنازل هذه الأخيرة عن جزء من سيادتها للدولة الاتحادية التي تقرر لها الشخصية الدولية بخلاف الولايات الأعضاء والتي لا يكون لها شخصية دولية⁽¹⁴⁾. ومن ثم فإن اللامركزية الإدارية قد توجد في كل أنواع الدول سواء البسيطة أو المركبة بخلاف اللامركزية السياسية التي لا تعرفها كل الدول.

يترتب عن الاختلاف بين التنظيمين، من حيث الأساس والنطاق، اختلاف في طبيعة الرقابة التي تمارسها الحكومة في ظل هذين النظامين.

ففي حين تخضع المجالس المحلية لرقابة الحكومة سواء بخصوص الأعمال التي تقوم بها أو الأشخاص المكونين لها، فإن الرقابة في النظام الفيدرالي تكون متبادلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الدويلات الأعضاء.

من جهة أخرى، فإنه في ظل اللامركزية السياسية لسلطة الدولية الحق في تكوين قوة عسكرية محلية لحفظ الأمن الداخلي وصد العدوان، كما تصدر محاكمها الأحكام القضائية باسم الدولة، أما في الدولة البسيطة فلا تملك الوحدات الإقليمية مهما تعددت، هذا الحق، ولا ذاك، وتبقى هذه المهام من اختصاص السلطات المركزية⁽¹⁵⁾ كما هو الشأن بالنسبة للجزائر حيث لا قدرة لجماعاتها المحلية في تشكيل هذه الوحدات الأمنية مثلاً.

صفوة القول في التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية أن هناك العديد من الاختلافات الشكلية والموضوعية بين اللامركزية السياسية، وبين الوحدات الإقليمية في ظل اللامركزية الإدارية⁽¹⁶⁾.

2. اللامركزية الإدارية والحكم المحلي

أما بالنسبة للتمييز بين اللامركزية الإدارية والحكم المحلي، فإن الأمر يعد ضرورياً ذلك أنهما يختلطان في الواقع العملي ويشيران كثيراً من الجدل في كتب الإدارة العامة. فهل هما شيء واحد؟ أم هما شيان مختلفان؟.

الواقع أن الحكم المحلي هو أقصى درجات اللامركزية الإقليمية أما الإدارة المحلية فإنها تقع على مستوى أقل. ذلك أن كلمة الحكم المحلي تتضمن بعدا سياسيا لا تتضمنه بالضرورة الإدارة المحلية⁽¹⁷⁾.

لذلك يمكن القول أن النظام المتبع في الوحدات المحلية الإنجليزية هو نوع من الحكم المحلي نظرا للاستقلال الكبير للوحدات المحلية في ممارستها لسلطاتها أما النظام المتبع في أغلبية دول العالم ومن بينها الجزائر فهو من نوع الإدارة المحلية.

ولعل أهم ما يميز الحكم المحلي عن الإدارة المحلية هو مصدر الاختصاص، ومدى الاستقلال. فكلما كان النظام المحلي قائما على نقل السلطة الإدارية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية مع منحها درجة كبيرة من الاستقلال كلما كان النظام المحلي أقرب إلى كونه حكما محليا، أما إذا كان عكس ذلك فإنه يكون أقرب إلى كونه إدارة محلية. لذلك يعتبر الحكم المحلي أوسع نطاقا من الإدارة المحلية. ويتأثر أخذ الدولة بهذا الشكل أو ذاك من أشكال اللامركزية الإقليمية بمجموعة من المتغيرات التي تختلف من دولة لأخرى.

عموما، لا يوجد إجماع بين الدول على أن شكلا واحدا من أشكال اللامركزية يصلح للتطبيق بصفة مطلقة في كل الدول. ولعل تباين الأشكال والصور التي تأخذها اللامركزية الإقليمية راجع في حقيقة الأمر إلى أن اللامركزية الإقليمية - عادة - محصلة التفاعل بين عوامل

وقوى جذب نحو المركزية وعوامل وقوى طرد نحو اللامركزية، وبين هذه وتلك نقاط عديدة ومسافات متنوعة تتحدد بالمتغيرات الخاصة بكل دولة على حدا.

ولا تأخذ الدول باللامركزية أو المركزية على حدة، ففي كل الدول يوجد مزيج منها تكون لحمة النظام الإداري وسداده. ولا تصل - في العادة - قوى الطرد نحو الاستقلال إلى أقصى مداها إلا إذا انفرط عقد الدولة ولا تصل قوى الجذب نحو المركزية إلى أقصى مداها حتى لا تطمس معالم المجتمع المحلي وتضيع ذاتيته في ذاتية الدولة.

ويختلف في تبني التنظيم الإداري المحلي أو الجماعات المحلية وفي درجة المزج بين المركزية واللامركزية باختلاف ظروف الدول التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فقد تميل الدولة ناحية المركزية لظروفها الخاصة، كما هو الشأن مثلاً، بالنسبة لفرنسا قبل اعتمادها للامركزية سنة 1982⁽¹⁸⁾.

في الجزائر، تظهر اللامركزية الإدارية بجلاء من خلال البلدية (la commune) باعتبارها هيئة لامركزية لكون هيئاتها منتخبة سواء المجلس الشعبي البلدي كجهاز للمداولة كما أقرته النصوص أو الهيئة التنفيذية البلدية كجهاز تنفيذ لمداولات المجلس الأول. بينما تجمع الولاية (المحافظة) بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، وذلك من خلال جهازها المجلس الشعبي الولائي كجهاز للامركزي والوالي

كهيئة عدم تركيز بجانبه مجلس الولاية إضافة إلى رئيس الدائرة المترع على الدائرة لا كجماعة محلية وإنما كمصلحة إدارية تابعة للولاية بصلاحيات محدودة⁽¹⁹⁾.

المبحث الثاني : أسباب تبني الدول للتنظيم الإداري المحلي

تختلف الأسباب التي تبرر أخذ الدول بالتنظيم الإداري فقد تكون ثمة أسباب تاريخية، جغرافية أو سياسية الخ... فمثلا بالنسبة للجزائر نجد أن هذه الأسباب مجتمعة تمثل أسبابا رئيسية لاعتمادها للتنظيم الإداري المحلي.

المطلب الأول : سبب تاريخي

لا يخفى علينا أن الإدارة الاستعمارية الفرنسية في الجزائر اتخذت من الإدارة، بصفة عامة، ومن ثم الإدارة المحلية بصفة خاصة، أداة قمع وقهر وتسلط ضد الجزائريين، حيث كان دورها مكملا لدور الإدارة العسكرية، وذلك من خلال مختلف المراحل التي رسخت بها فرنسا تواجدتها بالجزائر. لذلك كان من الطبيعي أن يكون تبني الجزائر لنظام إدارة محلية جديد بعد الاستقلال بمثابة رد فعل على تلك الإدارة الموروثة، بل لقد اختير التنظيم الإداري المحلي في الجزائر عقب الاستقلال بشقيه اللامركزية وعدم التركيز حتى أوج الثورة على الطريقة الجزائرية، وذلك منذ مؤتمر الصومام في 20 أوت 1956، ليكون على شكل مجالس شعبية منتخبة على مستوى القرى والدواوير أي شكل

نظام إداري شعبي تابع من السكان ومسخرًا لخدمتهم تحت إشراف الثورة.

المطلب الثاني: سبب جغرافي

الجزائر بلد شاسع المساحة؛ غني بالثروات الطبيعية، وبالتالي فلا يعقل لبلد تمتد أراضيه على مساحة تقارب حوالي مليونين وأربعة مئة ألف كيلومتر مربع ليحتل بذلك المرتبة الثانية إفريقيا والحادية عشر عالميا أن لا يتبنى تنظيما إداريا محليا تسير بموجبه شؤون أبناء الأقاليم المختلفة بالاعتراف لهم بإمكانية القيام بأنفسهم مباشرة هذا التسيير في ظل الاعتبارات التي تقوم عليها نظرية الجماعات المحلية، من ناحية، وفي حدود ما يقتضيه كيان الدولة الجزائرية كدولة بسيطة⁽²⁰⁾، مترامية الأطراف، من ناحية أخرى.

إن ذلك سيسمح للسكان المحليين بتسيير شؤونهم المحلية والتكفل بها في فترة زمنية تناسبهم وتتماشى مع طبيعة هذه الشؤون بعيدا عن تعقيدات السلطات المركزية. على أن ذلك يتوقف بطبيعة الحال على حجم الصلاحيات المعترف بها من قبل السلطات المركزية للوحدات المحلية وهامش الحركة المسموح لها بها.

المطلب الثالث: سبب سياسي

يرتبط هذا السبب بالسبب الأول، أي السبب التاريخي، فلقد كان لزاما على الجزائر بعد أن خضعت للاستعمار الفرنسي ردحا من الزمن

أن تجد حلا لإرثه المتمثل في الدمار الشامل الذي مس كافة المجالات. وبغية الخروج من ذلك الوضع اعتمدت سياسة تنمية وطنية شاملة قصد القضاء على ذلك الوضع، ترجمتها الإستراتيجية التنموية الوطنية التي تم تبنيها في منتصف الستينات والتي انعكست على المستوى المحلي، وترجمتها كذلك فيما بعد سياسة التخطيط المركزي وتوجهات الحزب الواحد كحزب حاكم.

بموجب هذا السبب السياسي، وإن اعتبرت المهمة التنموية اختصاصا أصيلا للدولة، فإن الجزائر أدركت أنه لن يكون باستطاعتها تسيير وإدارة بشكل مركزي كل الأنشطة التنموية عبر مختلف الأقاليم لأسباب عملية، تتمثل أساسا في أن تركيز القرار التنموي بشكل مطلق من شأنه الإضرار بالعملية التنموية وعرقلتها ومن ثم تعطيلها. لذلك عمدت الدولة الجزائرية إلى توزيع عبء التكفل بالمهمة التنموية بمختلف أشكالها وأبعادها بين السلطات المركزية وسلطات محلية أسندت لها مهم القيام بالتنمية محليا. من هنا، كان لابد من أن تتلائم السياسة التنموية مع سياسة تنظيمية إدارية محلية تضمن تجسيدها، وهو ما تبلور من خلال تبني الجزائر للتنظيم الإداري المحلي أو ما يسمى بالجماعات المحلية حيث اعتبرت هذه الجماعات ممثلة في البلدية والولاية سندا للتنمية المحلية المنشودة. ليظهر هذا التنظيم بأسلوبين، الأسلوب الأول هو اللامركزية والأسلوب الثاني هو اللاتركيز.

يبدو، إضافة إلى ما سبق، أن أهمية التنظيم الإداري المحلي تزداد بالنسبة للجزائر لذلك مازالت قائمة حتى في ظل التعددية على النحو الذي كانت حاجاتها ماسة إليه بعد الاستقلال، وهذا لبقاء نفس الأسباب المذكورة قائمة حتى الوقت الحالي (لاسيما السبب الجغرافي وحتى السبب السياسي) والذين يتدعمان كذلك حتى في عهد التعددية بسبب ما يسمى بالمأساة الوطنية والوضع السليبي الناجم عن توقيف المسار الانتخابي عقب أول انتخابات تشريعية تعددية سياسية في 1991-12. وهو ما لا يمكن التصدي له إلا من خلال تكثيف دور الجماعات المحلية وإعادة الاعتبار لها حتى تتمكن من مواجهته ومحو آثاره وبالتالي الابتعاد عن محاولة القفز على ما هو من صلب مهامها، وحتى تكرر التعددية على مستواها، قبل ذلك كون التنمية المحلية تعبر عن حاجات مستمرة لأبناء الإقليم ينبغي أن تلبى.

كما تزداد الحاجة للتنظيم الإداري المحلي نتيجة متغيرات ومؤثرات خارجية أبرزها ظاهرة العولمة⁽²¹⁾، وتجلياتها الواضحة على شتى مناحي الحياة منها كيان الدولة ذاته الذي يعد التنظيم الإداري المحلي جانبا أساسيا منه، حيث يتعين عليها تكييف منظومتها المؤسساتية والقانونية مع هذه الظاهرة⁽²²⁾ إضافة إلى القواعد الجديدة الخاصة بنظام الحكم والإدارة المعروفة بالحكم الرشيد أو الحكمانية⁽²³⁾ وارتباطها هي الأخرى باللامركزية، ناهيك عن التطور الذي لحق مفهوم التنمية ذاته على النحو الذي عرضناه عند حديثنا عن مفاهيمها⁽²⁴⁾.

المبحث الثالث: مبررات تبني التنظيم الإداري المحلي

تأخذ معظم الدول بالتنظيم الإداري المحلي لبناء نفسها تنمويا، وليس ذلك وليد العدم وإنما الدافع إليه اعتبارات منها السياسي، الاقتصادي والإداري.

المطلب الأول: المبررات السياسية

تعدد المبررات السياسية التي تنتهج بموجبها الدولة التنظيم الإداري المحلي، يمكن أن نذكر منها:

1. كون التنظيم الإداري المحلي أو الإدارة المحلية مظهرا من مظاهر الأخذ بالنظام الديمقراطي، إذ أنها تمثل إقرارا لمبدأ حكم الشعب لنفسه بنفسه⁽²⁵⁾ باعتبارها وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية وتعبيرا عن ذاتيتهم المحلية وتدريبها حيث يتيح لكثير من أفراد الوحدة المحلية فرص الخدمة وخدمة المجتمع المحلي، مما يؤدي إلى تخرج أجيال متعاقبة من ذوي الخبرة في الإدارة والحكم. فالجماعات المحلية تعد مدرسة عملية لتخرج أفضل الأعضاء للمجالس النيابية التشريعية في الدولة. بل أن الديمقراطية السياسية تكون نظاما أجوفا إذا لم تصاحبها ديمقراطية محلية، لأن اهتمام المواطن بالشؤون العامة هو جزء من اهتمامه بشؤون إقليمه⁽²⁶⁾.

2. يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي والربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في

العاصمة ويؤدي إلى قرب الحكومة من المواطنين وتحفيزهم على العمل لصالح مجتمعاتهم محلية، ومن ثم فهي تستجيب لمتطلباتهم المحلية بهذه الطريقة أفضل من الاحتفاظ لنفسها بتسيير هذه الأقاليم مركزياً (27).

3. تحقيق العدالة بين مواطني أقاليم الدولة المختلفة، ذلك أن كل إقليم في الدولة يستطيع عن طريق التنظيم الإداري المحلي أن يحقق احتياجاته ومتطلباته وبذلك يستفيد كل إقليم من موارد الدولة بقدر تحمله لأعبائها الضريبية.

ومن ثم فإن العمل بنظام الجماعات المحلية أو التنظيم الإداري المحلي يقيم نوعاً من التقدم والنمو في مختلف أقاليم الدولة والذي يساعد بدوره على استفادة مواطني الدولة بقدر متقارب من الموارد العامة، وهذا من شأنه تحقيق العدالة في توزيع الضرائب العامة، وذلك على عكس نظام المركزية الإدارية الذي قد يهمل بعض أقاليم الدولة لصالح العاصمة والمدن الكبرى.

المطلب الثاني: المبررات الإدارية

مما لا شك فيه أن التطور التكنولوجي الذي عرفته البشرية في شتى مناحي الحياة كان له، هو الآخر، أثره البارز في الدول المختلفة، الأمر الذي حتم عليها تغيير وظيفتها فأضحت ترتاد أفاق ما كان يمكن لها أن ترتادها في فترات سابقة في تطورها. لقد ترتب عن ذلك أن توسعت وظيفتها وتنوعت اختصاصاتها، فراحت تبحث عن أكفاً

الخيارات الملائمة لتجسيد تلك الاختصاصات فوجدت في التنظيم الإداري المحلي أفضل خيار فأبقت عليه، ومن ثم فإن تبني هذا التنظيم من قبل مختلف دول العالم لا يعد من قبيل الترف الفكري إنما ضرورة فنية وإدارية اقتضتها طبيعة التطور الذي عرفه المجتمع الإنساني، بالنظر إلى العديد من الفوائد التي تجنيها المجتمعات منه أهمها (28) السرعة في إنجاز وتسهيل الخدمات وبالتالي الاستجابة لحاجات أفراد الوحدات المحلية.

المبحث الثالث: العناصر الأساسية لقيام التنظيم الإداري المحلي حتى يتسنى لنا الحديث عن الجماعات المحلية لابد من توافر عدة عناصر تشكل حجر الزاوية في بناء هذه الجماعات، وتستهدف المواءمة ما بين الصالح العام المحلي والصالح العام للدولة. تتمثل هذه العناصر في:

المطلب الأول: وجود مصالح محلية متميزة (29)

نقطة البداية عند التطرق للجماعات المحلية أو التنظيم الإداري المحلي هي مسألة الاعتراف بأن ثمة مصالح محلية أو إقليمية، من الأفضل أن يترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر، أي أبناء الوحدة المحلية، لأنها لا تهم جميع المواطنين في الدولة، مما يقتضي أن يتولوا بأنفسهم إدارتها حتى تتفرغ الإدارة المركزية للمصالح التي تهم الدولة ككل (30) فإذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على

المرافق التقليدية كالأمن والقضاء .. إلخ؛ فإن هناك من المرافق المحلية كالصحة والتعليم وتوزيع المياه والكهرباء والنظافة والطرق ... إلخ ما يحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة فهم أدرى بحاجتهم إليها وأقدر على إشباعها. ويلزم لكي تكتسب مصلحة ما الصفة المحلية ويستفيد بذلك أبناء الإقليم المحلي أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات وأمال طموحات الغالبية منهم أي أبناء الإقليم المحلي⁽³¹⁾.

ما يلاحظ بصدد تحديد أن ما يعتبر صالحاً أو مصالحاً محلية يترك أمر الاختصاص به للوحدات المحلية وأن ما يعتبر صالحاً أو مصالحاً قومية فيترك أمر القيام به للحكومة المركزية يعد مسألة نسبية، تختلف باختلاف الدول، ويترك أمر تقديره للسلطة المركزية.

والغالب أن يلجأ المشرع في الدول المختلفة عند تحديد المصالح المحلية إلى أحد الأسلوبين، إما أن يحدد اختصاصات الحكومة المركزية وحيثئذ يعتبر ما عداها من الوظائف والاختصاصات تابعا للوحدات المحلية، وهذا هو الحال في النظام الفرنسي⁽³²⁾، وإما يقرر المشرع منح اختصاصات محددة على سبيل الحصر للوحدات المحلية مع ترك ما عداها للحكومة المركزية، وهذا هو الشأن في النظام الإنجليزي⁽³³⁾.

ويجري العمل في النظم المحلية المقارنة على اعتبار الأمن الخارجي والسياسة الخارجية وصك العملة والقضاء مصالح عامة قومية، أما باقي المصالح الأخرى كالأمن الداخلي والتعليم والصحة والإسكان

والثقافة...، فإنها تعتبر مصالح محلية. ومع ذلك فإن الحكومات المركزية في بعض النظم قد ترى أن مصلحة الجماعة العليا قد تقتضي إبقاء السياسات العامة الخاصة بهذه المصالح المحلية بيد الحكومة المركزية⁽³⁴⁾. كما هو الشأن مثلا بالنسبة للجزائر التي لا يحق لجماعاتها المحلية وضع سياسات محلية خاصة بها وإنما تتحدد مهام هذه الجماعات نفسها وفق السياسات العامة التي تضعها الدولة ومختلف البرامج الحكومية التي تعكس هذه السياسات.

المطلب الثاني: الشخصية المعنوية

الاعتراف بوجود مصالح محلية غير كاف لوحده لقيام نظام الإدارة المحلية، إذ يشترط أيضا تمتع الوحدات المحلية القائمة على هذه المصالح - بالشخصية المعنوية - فإذا تخلف هذا الشرط أنعدم وجود الوحدة المحلية واعتبرت فرعا من فروع الحكومة المركزية. فالشخصية المعنوية إذن هي الشخصية الطبيعية لقيام اللامركزية، ولحماية مصالحها القانونية، ولكي يكون هناك لامركزية، حسب الفقيه الفرنسي مارسيل فالين Marcel waline "من الضروري أن يكون هناك أشخاص إدارية خلاف الدولة، تنسب إليها لا إلى الدولة تصرفاتها". فإذا ما رفضت الحكومة المركزية أو أغفلت إضفاء الشخصية المعنوية على جماعة محلية، فإن ذلك يعني أنها فرع من فروع الحكومة المركزية، ولا يمكن اعتبارها وحدات محلية بأي حال من الأحوال.

في الجزائر، بالرجوع إلى نصوص الجماعات المحلية ذاتها، نجد أن هذه النصوص قد تضمنت الحديث عن تمتع هذه الجماعات بالشخصية المعنوية، وذلك سواء بالنسبة للبلدية أو الولاية.

فبالنسبة للبلدية، نص القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن أول قانون للبلدية الجزائرية في ظل التعددية السياسية في مادته 18: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون⁽³⁵⁾". وذلك بعد أن ألغى هذا القانون صراحة الأمر السابق الذكر، المعدل والمتمم، حينما نصت المادة 185 منه: "تلغى كافة الأحكام المخالفة لهذا القانون ولاسيما أحكام الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم".

أما بالنسبة للولاية، فقد نصت المادة الأولى من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 05-05-1969، المتضمن القانون الولائي⁽³⁶⁾ على أنها تتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية حيث جاء فيها: "الولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي"⁽³⁷⁾.

ولقد جاء قانون الولاية رقم 90-09، كأول قانون للولاية في ظل التعددية السياسية، هو الآخر، بالنص في مادته الأولى على: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁽⁵⁾.

من جهة أخرى، أضفى التقنين المدني الجزائري الصادر بالأمر رقم 58-75، المؤرخ في 26-09-1975، المعدل والمتمم، الشخصية المعنوية على الجماعات المحلية، فلقد جاء في المادة 49 منه: «الأشخاص الاعتبارية هي " الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات، والدواوين العامة ضمن الشروط التي يقرها القانون، المؤسسات الاشتراكية، والتعاونيات والجمعيات وكل مجموعة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية"»⁽³⁸⁾.

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية يترتب عنه عدة نتائج هامة يمكن أن نجملها فيما يلي:

وجود من يعبر عن إرادة الشخص المعنوي، وعادة ما يعهد بذلك إلى مجلس محلي يضم ممثلين عن أبناء الإقليم، يتولى التعبير عن إراداتهم والتصرف طبقا لمصالحهم، وهو ما يعكسه في الجزائر كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي كما سنرى لاحقا.

يقتضي الاعتراف بالشخصية المعنوية أن تكون للوحدة المحلية ذمة مالية مستقلة أي أنها متميزة عن أموال الدولة وعن أموال الوحدات المحلية الأخرى. وقد تضمنت نصوص الجماعات المحلية في الجزائر الإشارة الى هذه النتيجة، وهذا ما يظهر لنا، فيما يخص البلدية، من خلال قانونها، إذ تضمنت مادته 1 هذه النتيجة بنصها على أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". ونفس الشيء، بالنسبة للولاية، حيث جاء في المادة الأولى من

قانونها النص على: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". كما أنه بالرجوع إلى القانون المدني بخصوص ذات الأمر نجد أن المادة 51 منه نصت هي الأخرى كذلك على اعتبار الذمة المالية كنتيجة من نتائج الاعتراف بالشخصية الاعتبارية، حتى وإن كان الواقع يثبت أن مسألة الذمة المالية تبقى مجرد مسألة نظرية كون الجماعات المحلية في نسبة كبيرة منها تعاني عجزا ماليا من الناحية العملية،

من نتائج الاعتراف كذلك للجماعات المحلية بالشخصية الاعتبارية صلاحية تحمل الواجبات واكتساب الحقوق،

أهلية التقاضي، نتيجة أخرى تترتب عن الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية، فموجب هذه الأهلية يجوز للجماعات المحلية أن تقاضي كمدعي وتقاضي كمدعى عليها؛ سواء كانت أطراف الخصومة أشخاصا عامة كالدولة، وحدات محلية أخرى أو أية هيئة من هيئات القانون العام أو كانت أطراف الخصومة أشخاصا خاصة كالأفراد أو الشركات.

تظهر إمكانية خضوع الجماعات المحلية للقضاء من خلال النصوص الدستورية، كما هو الشأن على سبيل المثال، بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996، الذي نصت المادة 143 منه على: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية". علاوة على قانون الإجراءات المدنية

والإدارية الجزائري (2)، الذي تضمنت عدة مواد منه أبرزها المواد 801، 2/800 و 802 إمكانية مقاضاة البلدية والولاية بالنسبة لإلغاء قراراتهما أو مطالبتهما بالتعويض حينما يتعلق الأمر بمسؤوليتهما المدنية أو التعويض عن الأضرار الناجمة السيارات التابعة لهما.

كما تحدثت النصوص الخاصة بالجماعات المحلية أيضا، أي القانون البلدي والولائي، عن أهلية التقاضي التي تتمتع هاتين الجماعتين إما باعتبارهما مدعيتان أو مدعى عليهما. وهو ما تضمنه أيضا قانون الإجراءات المدنية الجزائري.

فبالنسبة للبلدية، تظهر كمدعية من خلال ما نصت عليه المادة 45 من القانون البلدي في فقرتها الثالثة بقولها " كما أنه يمكن أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة ". أما بصفتها كمدعي فتظهر من خلال ما جاءت به المادة 46 حيث نصت على " يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها، وذلك وفقا للشروط والأشكال الجاري بها العمل.

أما بالنسبة للولاية، فإن الوالي يمثلها أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه، ماعدا الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية، وهذا ما نصت عليه المادة 87 من القانون الولائي،

كما تظهر إمكانية التقاضي الممنوحة للجماعات المحلية من خلال نصوص القوانين الانتخابية.

المطلب الثالث : الاستقلال

لا يكفي وجود مصالح محلية متميزة ومنح الشخصية المعنوية لقيام التنظيم الإداري المحلي، إذ لابد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية. لكن هل يشترط لضمان الاستقلال الإداري أن يختار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب، أم أنه يجوز اختيار هؤلاء الأعضاء عن طريق التعيين من قبل الحكومة المركزية، دون أن يؤثر ذلك في الاستقلال الإداري للوحدات المحلية ؟.

يذهب الكتاب إلى اتجاهين في هذا الصدد، أحدهما يجذ اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب، والآخر، لا يرى ثمة ما يحول بين اختيار هؤلاء الأعضاء بطريق التعيين وبين استقلالهم الإداري. وفيما يلي عرض للاتجاهين:

الفرع الأول : الاتجاه المؤيد للانتخاب

أصحاب هذا الاتجاه يرون أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يعتبر شرطا ضروريا لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة، ولاستقلالها من جهة أخرى. يستند أصحاب هذا الرأي إلى حجتين أساسيتين:

الانتخاب هو الحد الأدنى لقيام التنظيم الإداري اللامركزي، وأن تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة المركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي.

لما كانت اللامركزية الإقليمية تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي، ولما كان هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الانتخاب لاختيار ممثلي الشعب، إذ ذاك كان الانتخاب هو الوسيلة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الوحدة المحلية. وبعبارة أخرى إذا كان الاقتراع هو الوسيلة التي يتم بها تحقيق الديمقراطية السياسية وإذا كانت الإدارة المحلية هي التطبيق الديمقراطي للإدارة فإن الربط بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الإدارية يؤدي بالضرورة إلى أن يكون الانتخاب أيضاً هو الوسيلة التي يتم عن طريقها تشكيل الهيئات المحلية. ويذهب الأستاذ سليمان الطماوي كمؤيد للانتخاب إلى القول " لا نعرف بلداً ديمقراطياً يشكل المجالس المحلية بغير الانتخاب".

الفرع الثاني : الاتجاه المؤيد للتعيين

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى معارضة الاتجاه الأول والقول أنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤدي ذلك إلى إهدار استقلال المجالس المحلية، وذلك متى توافرت هذه الضوابط، أهمها:

1. أن تتوافر لأعضاء المجالس المحلية المعينين ضمانات تكفل لهم الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية. ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك هي عدم قابليتهم للعزل قبل انتهاء مدتهم القانونية.

2. أن تراعي الحكومة المركزية في تعيين هؤلاء الأعضاء ضرورة وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء المعينين وتمثيل المصالح المحلية، سواء أقامت هذه الرابطة على أساس جغرافي (كان يشترط أن يقيم في الإقليم مدة زمنية معينة) أو على أساس مالي (كان يكون له بعض المصالح التجارية أو العقارية في الإقليم).

يسوق أنصار هذا الاتجاه عدة حجج لتأييد وجهة نظرهم في أن أسلوب اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريقة الانتخاب، ليس شرطاً لازماً لقيام نظام الإدارة المحلية أو استقلال مجالسه المحلية في ممارسة اختصاصاتها. وتتمثل الحجج التي سقت في:

1. المجتمع المحلي غير مهياً بطبيعته لتطبيق نظام اختيار أعضاء المجتمع المحلي بطريق الانتخاب، وذلك بسبب ضعف المستوى التعليمي للناخبين وسيادة النظام القبلي أو العشائري على المستوى المحلي، مما سيؤدي إلى عدم فعالية الانتخاب، وصورته، في الواقع العملي.

2. اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب، لا يؤدي عادة إلى انتقاء الأكفأ إدارياً، وبذلك تحرم المجالس المحلية من الكفاءات الإدارية المتخصصة، فاختيار الأعضاء عن طريق الانتخاب يقوم غالباً على ما

للمتشحين من مكانة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، وليس على ما يتمتعون به من خبرة أو تخصص ولذا يكون التعيين، عن طريق الحكومة المركزية هو الضمان الأكبر للحصول على الكفاءات المطلوبة⁽³⁹⁾.

3. الانتخاب ليس ضمانا لاستقلال أعضاء المجالس المحلية، فقد يتحقق هذا الاستقلال دون الأخذ بذلك الأسلوب. فأعضاء مجالس إدارات المؤسسات العامة، وهي صورة من صور اللامركزية الإدارية (المرفقية) يتمتعون باستقلال في ممارسة مهامهم رغم أنهم معينون من قبل الحكومة والقضاة أيضا يمارسون مهامهم في الفصل في المنازعات، باستقلال عن الحكومة المركزية التي لها سلطة التعيين ولذا يمكن النص على عدم قابلية أعضاء المجالس المحلية المعيّنين للعزل، قياسا على القضاة. إن القول بأن المجتمعات المحلية غير مهياة بطبيعتها للانتخاب، قول مردود، ذلك أن المستوى التعليمي للجماهير المحلية ليس معيارا لقياس مدى وعيهم والامية السياسية شيء آخر. أضف إلى ذلك أن سيادة العشائرية أو القبلية ليست سببا للتقليل من شأن الانتخاب.

لقد أظهرت الأشواط التي قطعتها الديمقراطية في الدول المتطورة أن الانتخاب يبقى تجربة سياسية، تتعلم الجماهير من خلالها أبجديات العمل والممارسة السياسية وأن المجالس المحلية المنتخبة، تعد إلى جانب كونها تدخل في بناء الدولة إداريا، فإنها تعد نظاما سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة، كما ذكر في المقدمة، تتبلور فيها المصالح المحلية وإنشاء التحالفات. والقول بالعدول عن الانتخاب إلى نضج الوعي الجماهيري

يحرم كل الجماهير وأعضاء المجالس المحلية من وسيلة هامة لتحقيق هذا النضج ألا وهي وسيلة الانتخاب.

في الأخير بخصوص الموقف الذي يبد ولنا صائبا بشأن الانتخاب هو أن هذا العنصر في وقتنا الحالي يتجاوز في نظرنا مسألة المفاضلة بينه وبين عنصر التعيين ليصبح كركن من أركان وجود الجماعات المحلية أو الحديث عنه كأساس لقيام استقلال الجماعات المحلية وإنما نراه ركنا لوجودها، والطريق المحبذ لإفساح المجال للمشاركة على المستوى المحلي، حيث لا يوجد أي طريق سواء لاسيما وأن التنمية في أحدث مفاهيمها أضحت تعني توسيع دائرة اختيار الناس بما في ذلك الحرية في اختيار ممثليهم، وهو اختيار لا يتحقق إلا عن طريق الانتخاب.

بالنسبة للجزائر، حسمت الأمر بالنسبة لهذه المسألة بتبني مبدأ الانتخاب، سواء كان في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية حتى وإن كان الانتخاب في العهد الأول مجرد مسألة شكلية لا أكثر ولا أقل ما دام أن الإدارة ممثلة للحزب الواحد وهي مكان تواجهه وهو ما ينطبق على الجماعات المحلية كإدارة.

إن تبني لانتخاب محليا تظهره نصوص الجماعات المحلية ذاتها أو النصوص الخاصة بالعملية الانتخابية بصفة عامة، حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات المحلية وانتخاب مجالسها الشعبية.

المطلب الرابع: الرقابة

الحديث عن استقلال الوحدات الإدارية المحلية وعن الانتخاب كأساس لذلك لا ينبغي أن يفهم منه أن تعمل هذه الجماعات بمنأى عن عيون السلطات المركزية في الدولة، ومن ثم تتصرف كما تشاء، وإنما ينبغي الإشارة إلى أن الدولة تبقى الشخص المعنوي الرئيسي، صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني كله⁽⁴⁰⁾.

فمهما تنوعت وحدات الإدارة المحلية وتمتعت بالاستقلال على النحو المبين فإنها لابد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقا لقوانينها وتنظيماتها، باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة.

إن عدم الاعتراف بممارسة الرقابة الحكومية على الوحدات المحلية يعرض وحدة الدولة ونسيجها الاجتماعي والسياسي لمخاطر جمة تمس بطابعها الدستوري ولهذا جرى العمل في مختلف الدول على أن الرقابة الحكومية على الوحدات تضيق أو تتسع هذه الرقابة حسب ظروف كل دولة. وتتمثل الرقابة المركزية فيما تملكه الحكومة المركزية المختصة بالرقابة من سلطات:

1. بعضها يتعلق بالرقابة على ذات الهيئات المحلية،
2. على عمالها،
3. بعضها الآخر يتعلق بالرقابة على تصرفات هذه الوحدات المحلية.

4. فالسلطة المركزية حق الرقابة على المجلس في مجموعه كأن يكون لها حق إيقاف المجلس أو حله على أن استعملها لهذا الحق يحاط بكثير من الضمانات، وذلك حتى لا يتعارض مع الأسس التي تقوم عليها الجماعات المحلية لاسيما الاستقلال على الوجه المبين.

5. وفي بعض الدول وعلى رأسها - إنجلترا - لا يعترف للسلطة المركزية بحق حل المجلس المنتخب أو تعيين أو عزل أعضائه مهما كانت الظروف، ولكنها تستطيع اللجوء إلى القضاء لمخاصمة الجماعات المحلية. على أنه يبقى للبرلمان البريطاني حق حل المجلس أو إيقافه ولكن نظريا، وإن كان ذلك لا يحدث في الواقع العملي (41).

بالإضافة إلى رقابة السلطات الإدارية المركزية على المجلس كهيئة فإن لها الحق في الرقابة على الأعضاء العاملين به في بعض الحالات. من بينها حق السلطة الإدارية المركزية في تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

على أن تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة الإدارية المركزية لا ينفي على الجماعات المحلية ومجالسها الاستقلال كعنصر من العناصر التي تقوم عليها طالما ما منحت الجماعة المحلية الشخصية المعنوية ولم يكن أعضاؤها خاضعين رئاسيا للحكومة المركزية.

كما تتمثل رقابة السلطة الإدارية المركزية على أعمال المجالس المحلية على مجموعة الاختصاصات التي تمارسها بصدد أعمال هذه المجالس. ومن هذه الرقابة الإذن المسبق بالقيام بالتصرف أو التصديق عليه بعد

إجراءاته، أو إيقاف تصرفات الجماعات المحلية، وإلغائها أحيانا وهي مسائل أتت على ذكرها نصوص الجماعات المحلية في الجزائر سواء في عهد الحزب الواحد أو التعددية السياسية. وإذا كان من النادر في نظرنا الحديث عن أعمال هذه التقنيات الرقابية في نظرنا في عهد الأحادية الحزبية على إعتبار أن مصالح الجماعات المحلية مع الجهة الوصية على يلتقيان في تجسيد منطلقات وتصورات الثورة الاشتراكية ونهج الحزب الواحد فإنه في عهد التعددية يختلف الأمر في اعتقادنا لكون المجالس الشعبية المنتخبة قد لا تكون في بعض الحالات وبصدد بعض القضايا تشاطر نظرة الجهة الوصية مما يؤدي إلى هذه الأخيرة إلى أن تتماطل في إعطاء الضوء الأخضر لهذه المجالس في الانطلاق في المشروع التنموي.

كما تجيز بعض النصوص للسلطات الإدارية المركزية المختصة الحلول محل الجماعات المحلية عند امتناعها عن أداء واجباتها أو الإهمال الشديد في أدائها حرصا على المصلحة العامة وحفاظا على وحدة الدولة وهذا ما نصت عليه نصوص الجماعات المحلية في الجزائر. على أن ما يتوجب علينا معرفته هو أن حق الحلول يعتبر استثنائيا لا يجوز التوسع فيه حتى تتعرض استقلالية الجماعات المحلية للخطر.

وقد تلجأ السلطات الإدارية المركزية إلى رقابة الجماعات المحلية عن طريق جعل سلطة تنفيذ أعمال هذه الجماعات بيد السلطات الإدارية المركزية في أن تعين ممثلا في المجالس المحلية يكون مختصا في تنفيذ قرارات المجالس المحلية وعينا للسلطات الإدارية المركزية عند التنفيذ.

إن حديثنا عن الرقابة بالشكل السابق لا ينبغي أن يخفي حقيقة مفادها أن لتلك الرقابة حدود يجب الالتزام بها، أهمها:

- إن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية يبقى من اختصاص الجماعات المحلية حتى وإن كانت هذه القرارات تحتاج إلى تصديق لاحق. إذ أن التصديق اللاحق لا يمس جوهر القرار،
- إن الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية واضحة وفي حالات محددة ولذا لا ينبغي على السلطات الإدارية المركزية أن تمارس رقابتها إلا وفقاً لهذه الحالات فقط،
- ليس من حق السلطة المركزية تعديل القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية فيما أن تقبل القرار وإما أن ترفضه.

مراجع باللغة العربية

1. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الثانية، 1988
2. محمد محمد بدران، "الإدارة المحلية- دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية-"، دار النهضة العربية، مصر، 1986
3. عادل محمود محدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية"، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1973
4. محمود عاطف البناء، "نظم الإدارة المحلية"، القاهرة، 1986
5. عبد المنعم محفوظ نعمان، أحمد الخطيب، "مبادئ النظم السياسية"، دار الفرقان، الأردن 1987، الطبعة الأولى
6. عبد العزيز إدريس الخطابي، "الوحدة العربية ومفاهيم اللامركزية الإدارية والسياسية"، مجلة المستقبل العربي، تصدر عن مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 11/2001، عدد 274
7. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
8. شاهر سليمان الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، حاضرها ومستقبلها، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، 1986
9. مسعود شيهوب، أسس التنظيم الإداري المحلي وتطبيقاته على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986
10. هانز بيتر مارتين وهارالد شومان : فسخ العولمة، الإعتداء على الديمقراطية والرفاهية، ترجمة عدنان عباس علي، عالم المعرفة، الكويت، 1998.
11. المنظمة العربية للتنمية الإدارية (بحوث ودراسات)، الحكمانية، قضايا وتطبيقات، تأليف: زهير عبد الكريم الكايد، عمان - المملكة الأردنية الهاشمية، 2003
12. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة، الجزء الأول، دار الفكر العربي، 1973، ص 132.
13. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية - دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية- " مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، مصر، 2001
14. منير إبراهيم شلبي، " المرفق المحلي - دراسة مقارنة- " رسالة دكتوراه، القاهرة، 1977
15. محمد الصغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004
16. أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية، نماذج تطبيقية، دار المعارف، مصر، 1981

دساتير

1. دستور 1996، المعدل.

قوانين

1. القانون البلدي رقم 90-08 المؤرخ في 07 ابريل 1990، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 لسنة 1990
2. القانون الولائي رقم 90-08 المؤرخ في 07 ابريل 1990، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 لسنة 1990
3. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967، المتضمن القانون البلدي، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 27 لسنة 1967.
4. الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23-05-1969، المتضمن القانون الولائي، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 44 لسنة 1969.
5. القانون المدني الجزائري الصادر بالأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 78 لسنة 1975.
6. قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، رقم 08-09 المؤرخ في 25-02-2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 21 لسنة 2008.

مراجع باللغة الفرنسية

1. -Abderrahmane mebtoul, L'Algérie face aux défis de la mondialisation, réformes éconocomiques et privatisation .o.p.u. Alger, 2002.
2. André de laubadère « traité de droit administratif », sixième édition, librairie générale de droit de jurisprudence, Paris, 1973.
3. Brian martin, les enjeux du développement régional face à la mondialisation, communication présentée à l'université d'été à Strasbourg, août 2003.
4. Jacques rouvière, les collectivités locales, encyclopédie delmas pour la vie des affaires, 1éd, j.delmas, et Cie, Paris, 1988.
5. Michel thenault, préfet de la région Alsace et du département du Bas-Rhin, François xavier cuche, président de l'université Marc Bloch, décentralisation et réforme de l'état, principe de l'organisation territoriale en France,

communications présentées lors de la tenue de l'université d'été à Strasbourg, France, août 2003, (non publiées).

6. Pierre stussi, les enjeux de la décentralisation en France communication présentée lors de la tenue de l'université d'été à Strasbourg, France, août, 2003 (non publiée).

7. Serge velly, droit administratif, , Paris, 2 éd, 1999

8. Lexique des termes juridiques ,12è édition, Dalloz, Paris, 1999

الهوامش

1. جعفر-أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الثانية، 1988، ص 1
2. المرجع نفسه، ص 30
3. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية- دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، مصر، 1986، ص 8
4. عادل محمود حمدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية"، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1973، ص 377
5. محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص 13.
6. محمود عاطف البناء، "النظم الإدارية المحلية"، القاهرة ص 24
7. محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص 17.
8. يعد هذا التعريف ترجمة شخصية للتعريف المعطى لمفهوم اللامركزية بالفرنسية:
Système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'état, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorité propres et de ressources. Lexique des termes juridiques ,12è édition, Dalloz, Paris, 1999, p.169
9. ينكر البعض أن تكون اللامركزية المرفقية صورة من صور اللامركزية الإدارية، إذ أن المؤسسات العامة يمكن أن تقوم على كل من النطاق القومي أو المحلي وتدار بنفس الأسلوب. فهي على النطاق القومي تعتبر استثناء عن قاعدة تركيز النشاط الإداري الخاص بالمرافق القومية في يد الحكومة المركزية. وهي على النطاق المحلي إستثناء عن قاعدة تركيز النشاط الإداري الخاص بالمرافق المحلية، فهي إذن ذات طبيعة فنية سواء في صورتها القومية أو المحلية. محمد بدران، مرجع سابق، ص 18.

10 Pierre stussi, les enjeux de la décentralisation en France communication présentée lors de la tenue de l'université d'été à Strasbourg, France, août, 2003 (non publiée).

11 Serge velly, droit administratif, 2 éd, 1999, Paris, p.34.

12 نقصد بخصوصية بعض المناطق منطقة القبائل الكبرى أما الجهات فنقصد بها الأحزاب المتجذرة بالمنطقة كحزب القوى الاشتراكية وحزب التجمع أجل الثقافة والديمقراطية الذي أسس في إطار اعتماد التعددية السياسية في الجزائر، علاوة على بعض الحركات ذات الطابع الثقافي التي والتي تعبر عن هذه الخصوصية من حين لآخر كما هو الشأن مثلا بالنسبة لحركة العروش ورفعها ما يسمى بلاتحة القصر.

13 Serg velly, op.cit. p.24, Jacques rouvière, les collectivités locales, encyclopédie delmas pour la vie des affaires, 1éd, j.delmas, et Cie, Paris, 1988, p.5.

14 عبد المنعم محفوظ نعمان، أحمد الخطيب، "مبادئ النظم السياسية"، دار الفرقان، الأردن 1987، الطبعة الأولى، ص 93.

15 عبد العزيز إدريس الخطابي، "الوحدة العربية ومفاهيم اللامركزية الإدارية والسياسية"، مجلة المستقبل العربي، تصدر عن مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 11/ 2001، عدد 274، ص 39 وما بعدها.

16 لمزيد من التفصيل بشأن هذا الموضوع وبشأن طبيعة الدولة أساسا يمكن الرجوع أيضا إلى كتاب الأستاذ الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 96 وما بعدها.

17 شاهر سليمان الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، حاضرها ومستقبلها، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، 1986، ص 28.

18 Michel thenault, préfet de la région Alsace et du département du Bas-Rhin, François xavier cuche, président de l'université Marc Bloch, décentralisation et réforme de l'état, principe de l'organisation territoriale en France, communications présentées lors de la tenue de l'université d'été à Strasbourg, France, août 2003, (non publiées).

19 رغم تكريسها من الناحية الواقعية وتواجدها إلى جانب الولاية من خلال رئيسها الذي يعد معينا وممثلا للوالي على مستوى الدائرة إلا أن هذه الأخيرة لا تعد جماعة محلية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية.

20 مسعود شيهوب، أسس التنظيم الإداري المحلي وتطبيقاته على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 7.

21 العولة مصطلح حديث يعني خروج العالم من نطاق الحديث عن الهوية والوطنية والقومية أو الدولة والتواصل بين أبنائه باختلاف انتماءاتهم من أجل تحقيق أهداف إنسانية إلى الحديث عن اللاهوية

واللاقومية واللدولة، أي إنصهار المحلي في الكوني وذويان السياسات الوطنية والإقليمية في إطار عالمي شمولي. هانز يتر مارتين وهارالد شومان : فسخ العولمة، الإعتداء على الديمقراطية والرفاهية، ترجمة عدنان عباس علي، عالم المعرفة، الكويت، 1998، ص 68.

22 Abderrahmane mebtoul, L'Algérie face aux défis de la mondialisation, réformes écono- comiques et privatisation .o.p.u. Alger, 2002, p.1

23 الحكم الراشد فكرة واصطلاح شاع استخدامه بشكل واسع مع بداية عقد التسعينات من قبل المنظمات الدولية (كالبنك الدولي ومشروع الأمم المتحدة الإنمائي وغيرهما من المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية) كمنهجية لتحقيق التنمية المجتمعية في الدول النامية نتيجة لقصور الإدارات الحكومية أي القطاع الحكومي في تحقيق ذلك. وفي حقيقة الأمر أن الحكمانية كفكرة كمصطلح تم إعطاؤها أكثر من معنى ، نتيجة اختلاف التفسير والفهم والمداول للمصطلح بين الكتاب والمفكرين. غير أن التعريف المعطى من قبل مشروع الأمم المتحدة الإنمائي فيعرفها على أنها حالة تقدم الإدارة وتطويرها أيضا من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين. المنظمة العربية للتنمية الإدارية (بحوث ودراسات)، الحكمانية، قضايا وتطبيقات، تأليف: زهير عبد الكريم الكايد، عمان - المملكة الأردنية الهاشمية، 2003، ص 14.

24 Brian martin, les enjeux du développement régional face à la mondialisation, communication présentée à l'université d'été à Strasbourg, août 2003.

25 علي سليمان الرواشدة، مرجع سابق، ص 38.

26 سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، الجزء الأول، دار الفكر العربي، 1973، ص 132.

27 مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية - دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية - " مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، مصر، 2001، ص 32 وما بعدها.

28 منير إبراهيم شلبي، " المرفق المحلي - دراسة مقارنة - " رسالة دكتوراه ، القاهرة، 1977، ص 25 وما بعدها.

29 سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 66.

30 André de laubadère « traité de droit administratif », sixième édition, librairie générale de droit de jurisprudence, Paris, 1973, p.88.

31 Jacques rouvière, op. cit.p15

32 محمد الصغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004،

ص12

33 جعفر آنس قاسم، مرجع سابق، ص21

34 محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص14

35 عدل الأمر رقم 67-24 المذكور سابقا بالقانون رقم 81-09 المؤرخ في 04-07-1981، المتضمن

القانون البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 27 لسنة 1981

36 عدل وتم الأمر رقم 69-38، المتضمن القانون الولائي بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 14-02-

1981، المتضمن القانون الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 07 لسنة 1981

37 المادة 1 من القانون الولائي

38 القانون المدني الجزائري الصادر بالأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 78 لسنة 1975. قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، رقم 08-

09 المؤرخ في 25-02-2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 21 لسنة 2008.

39 أحمد رشيد، "الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية، نماذج تطبيقية"، دار المعارف، مصر، 1981، ص64

40 محمد بدران، مرجع سابق، ص35

41 محمد بدران، مرجع سابق، ص43