



جامعة زيان عاشور الجلفة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



## دروس في قانون الادارة المحلية

دروس موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر

تخصص دولة ومؤسسات

إعداد الدكتورة: فطيمة الزهرة فيرم

السنة الدراسية 2021\_2022

## مقدمة

يعتبر موضوع الإدارة المحلية من بين مواضيع القانون الإداري التي تشغل حيزا مهما في التنظيم الإداري، هذا وعرف نظام الإدارة المحلية في الجزائر تطورا ملحوظا في السنوات الأخيرة توجت بتعديل قانوني الولاية والبلدية، كما أنه لازال محل نقاش علمي واسع صاحبه تعديلات على مستوى النصوص القانونية وذلك حتى تتمكن هذه الأخيرة من تحقيق الأهداف المرجوة من وجودها. وتبعا للتطورات التي عرفتها سنتناول الاطار القانوني للإدارة المحلية من خلال المواضيع التالية:

أولا / مفهوم الإدارة المحلية ومقوماتها

ثانيا / المجالس المحلية وفق قانوني الولاية و البلدية في الجزائر ( النظام الانتخابي )

ثالثا / سير المجالس المحلية المنتخبة

رابعا / الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة

خامسا / صلاحيات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي

## مفهوم الإدارة المحلية ومقوماتها

تعتبر الإدارة من الممارسات التي عرفها الانسان منذ زمن بعيد فهو تولى إدارة الأنشطة التي وفرت له الامن وغيرها من الحاجيات المختلفة ، ومع تطور حياة الانسان من نمط مجتمعي الى آخر كانت أساليب الإدارة التي يتبعها في تنظيم حياته تتطور وتتغير بما ينسجم مع هذه التطورات فالإدارة في حد ذاتها ليست بالشيء الجديد لكن أساليبها واهدافها هي التي تتغير وتتطور مع تطور وتغير حياة الانسان.

ومع تطور وظيفة الدولة من دولة حارسة الى دولة متدخلة في أغلب مجالات حياة الانسان تطورت أساليب الإدارة وأهدافها فليس هناك أسلوب واحد للإدارة تأخذ به جميع الدول فكل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتناسب مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ولا يوجد أسلوب

واحد للإدارة داخل الدولة الواحدة ذلك أنه يمكن الجمع بين أكثر من أسلوب من أساليب الإدارة التي هي في حقيقتها مجرد وسيلة لتحقيق أهداف الدولة واشباع حاجات أفرادها.

### أولاً: تعريف الإدارة المحلية

- الإدارة المحلية مصطلح يشير الى نظام الجماعات المحلية الادارية أيا كانت درجة ذاتيتها أو خضوعها للدولة ، وبعض الدول مثل مصر كرست هذا المصطلح رسميا في دستورها للإشارة الى الوحدات المحلية بدء من القرية وحتى المحافظة والمراكز والاحياء والمدن.

- من الناحية الفقهية وطبقا للمفهوم الضيق للمصطلح وزيادة في الدقة والتحديد يلحقون بهذا المصطلح "الإدارة المحلية" عبارة اللامركزية الادارية حتى يكون هذا المصطلح إشارة للجماعات المحلية الادارية التي تتمتع باستقلالية في تنظيم شؤونها المحلية تحت رقابة الدولة المرتبطة بها في الواقع الملاحظ على الرغم من أهمية هذه العبارة الى أن هذا لا يعني أن مصطلح الإدارة المحلية هو نفسه اللامركزية.

- الاتجاه الفقهي الذي يأخذ بالمفهوم الواسع للمصطلح يرى أن مصطلح الإدارة المحلية يشمل كل ما يتعلق بالجماعات المحلية الادارية، والاجهزة الادارية ذات الشخصية المعنوية، التي تأخذ شكل المؤسسات العامة، والأجهزة الادارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، والمتعلقة بالدولة التي تمارس بعض المهام الادارية في إطار إقليمي محدد، والمعروفة باسم تقسيمات إقليمية لإدارة الدولة.

وطبقا لهذا المفهوم الإدارة المحلية تعني أسلوب أو طريقة في إدارة أي نشاط عام أو خاص سواء قامت به وزارات أو مؤسسات أو شركات أو أفراد، ويقتضي إنشاء فروع ومكاتب وإدارات وأقسام إدارية وتنفيذية في بعض المستويات الاقليمية، أو المحلية أو في خارج الدولة، وعن طريقها يمكن إدارة الخدمة أو النشاط، إدارة تتفق مع الصالح العام للخدمة ورفع مستواها عند

الأفراد أو توصيلها إلى جهات بعيدة عن مركز إدارة الخدمة. عموماً هذا الاتجاه يعكس المفهوم التجريدي للمدرسة الأنجلوساكسونية في مجال العلوم الإدارية<sup>1</sup>

ثانياً: تمييز الإدارة المحلية عن بعض المفاهيم المشابهة

### 1- الإدارة المحلية والحكم المحلي :

- الحكم المحلي استعمل من طرف عدد من الفقهاء كمرادف لمصطلح الإدارة المحلية وحتى لمصطلح اللامركزية والإدارة الذاتية، باعتبار أن هذه المصطلحات تتوافق مع جماعة تتم ادارتها محلياً. في الدراسات الإنجليزية يستعمل مصطلح الحكم المحلي للإشارة إلى ظاهرة الجماعات المحلية الإدارية.

- الحكم المحلي هو أحد صور اللامركزية السياسية ويأخذ طابعاً سياسياً ودستورياً، أما الإدارة المحلية فهي إحدى صور اللامركزية الإدارية، ولا علاقة لها من حيث المبدأ بتركيبية الدولة أو بتكوينها السياسي.

فالدولة قد تكون بسيطة السيادة فيها موحدة ومتجانسة داخلياً وخارجياً، أي يكون لها تمثيل سياسي واحد في الخارج ولها دستور واحد يطبق في كل أنحاء الدولة، ولها سلطة تشريعية واحدة وحكومة واحدة وهي عكس الدولة الفيدرالية التي تتكون من عدة دويلات كل واحدة لها دستور مستقل وسلطات مختلفة عن سلطات الدولة الفيدرالية.

- في الدولة البسيطة يمكن أن توجد مجالس محلية كتطبيق لفكرة اللامركزية الإدارية في بعدها الإقليمي حيث تتولى هذه المجالس تسيير الوظيفة الإدارية في الدولة ولا علاقة له بوحدها السياسية أو القانونية .

- في الدولة الفيدرالية يظهر الحكم المحلي حيث يتم توزيع السلطة بين الدولة الاتحادية والدويلات أو الولايات التابعة لها .

ويمكن إيجاز الاختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلي في النقاط التالية:

<sup>1</sup> لتفاصيل أكثر حول هذه المفاهيم راجع: محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، 2012 ص 432-433.

- الحكم المحلي يطبق فقط في الدول الاتحادية بينما يمكن تطبيق الإدارة المحلية في الدولة البسيطة.
- الحكم المحلي هو أسلوب من أساليب التنظيم السياسي في الدولة لكن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري.
- الحكم المحلي يقوم على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية والدويلات الاعضاء بينما الإدارة المحلية تقوم على فكرة نقل مباشر لبعض الاختصاصات الإدارية من السلطة المركزية الى هيئات محلية<sup>1</sup>.

## 2- الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري

- يقوم نظام عدم التركيز الإداري على فكرة توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة، بما يسمح بتحويل بعض أعضاء هذه السلطة الإدارية حق البت النهائي في بعض القضايا الإدارية دون الرجوع الى الرئيس الإداري الاعلى .
- وعموما يظهر الفرق بين الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري في النقاط التالية:
- عدم التركيز الإداري لا يتطلب تعدد السلطات الإدارية لكن في الإدارة المحلية هناك تعدد للسلطات الإدارية حيث توزع الوظائف بين الحكومة المركزية من جهة ومجالس محلية منتخبة وتتمتع عادة باستقلال مالي وإداري من جهة أخرى.
- الإدارة المحلية المجالس المنتخبة فيها تبرم العقود وتتخذ القرارات باسمها ولحسابها، اما في عدم التركيز الإداري تتخذ القرارات الإدارية وتبرم العقود باسم الدولة من خلال موظفيها في الجهات المحلية.
- الإدارة المحلية لها أهمية سياسية وبعد ديمقراطي لأنها تترك إدارة معظم المصالح المحلية لممثلي المواطنين في الهيئات المحلية لكن عدم التركيز الإداري يقتصر دوره على تخفيف الاعباء الكبيرة الملقاة على عاتق السلطة المركزية .

<sup>1</sup> لتفاصيل أكثر راجع: محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية " دراسة مقارنة" ط 2، دار الثقافة: عمان، 2013، ص 55 وما بعدها.

- الادارة المحلية تخضع المجالس المنتخبة للرقابة الوصائية لكن في نظام عدم التركيز الاداري يخضع الموظفون للسلطة الرئاسية.

### ثالثا : مقومات الادارة المحلية

اتفق غالبية الفقه على أن هناك ثلاثة اركان رئيسية لنظام الادارة المحلية هي وجود مصالح محلية، وجود مجالس محلية منتخبة تتولى إدارة شؤون الهيئة المحلية، وتمارس هذه المجالس صلاحياتها تحت اشراف الحكومة المركزية.

### 1- وجود مصالح محلية متميزة

يرى فقهاء القانون الاداري أنه لا توجد لامركزية إقليمية بدون شؤون محلية وفي نفس الوقت لا توجد شؤون محلية بدون لا مركزية.

عموما فكرة الشؤون المحلية فكرة صعبة لان هذه الشؤون في تزايد ولا يمكن أن تكون ذات محتوى ثابت كما ان محتوى المصالح المحلية يتسع ويضيق حسب البواعث السياسية التي تتنوع وتتطور بتطور الايديولوجيات والتطورات في تسيير الشؤون العامة على المستوى الوطني والمحلي.

هذا ويشير الفقه الى اسلوبين رئيسين لتحديد اختصاصات الهيئات المحلية الاسلوب الفرنسي الذي يقوم على تحديد الاختصاصات بشكل عام والاسلوب الانجليزي الذي يحدد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر.

### 2- وجود مجالس محلية منتخبة

تقوم الادارة المحلية على فكرة وجود مجالس محلية منتخبة تتولى إدارة الشؤون المحلية وتمتع بالاستقلالية في مواجهة الادارة المركزية، والاستقلالية هنا تعني تمتع المجالس بالحرية في ممارسة اختصاصاته والاشراف على المرافق المحلية داخل الهيئة المحلية، ومن العوامل التي تضمن استقلال المجالس المحلية تمتع المجالس بالشخصية المعنوية التي تضمن لها الاستقلال المالي والاداري وان يعتمد الانتخاب كطريقة لتشكيل هذه المجالس.

### 3- خضوع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية

الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية ليست مطلقة بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات لضمان وحدة الدولة وللتأكد من أن الخدمات المختلفة تقدم لسكان الهيئة المحلية دون تمييز ، وهي تختلف عن السلطة الرئاسية التي تمارسها الحكومة المركزية في علاقتها مع موظفيها على مستوى الجهات المحلية .