الدرس الرابع: مقومات الإدارة المحلية:

إن الإدارة المحلية وإن كانت صورة صور التنظيم الإداري إلا أن لها خصوصيتها المستمدة أساسا من بعد ديمقراطي لأنها تشكل مجالا لمشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي من خلال المجال المنتخبة تتولى اختصاصات أصلية مع احتفاظ سلطة المركز بالرقابة على هذه المجالس.

لذلك فإن المقومات الأساسية لنظام الإدارة المحلية على ضوء بعديها الديمقراطي والإداري ترتكز حول الاعتراف بصالح محلية متميزة تدار من قبل المجالس المنتخبة تتمتع بصلاحيات أصيلة في إطار رقابة السلطة المركزية يفرضها الطابع الموحد للدولة.

1-الاعتراف بمصالح محلية متميزة :

إن حاجات المواطنين ليست واحدة على مستوى الإقليم فهي تختلف باختلاف المناطق الأقاليم وتباين ظروفها الجغرافية والاجتماعية، ولذلك فإن اعتراف الدولة بخصوصية الحاجات المحلية وضرورة تلبيتها بنظام إداري محلي وليس وفق الأسلوب المركزي يشكل أولى الخطوات لتأسيس نظام الإدارة المحلية[1] .

إن الاعتراف بالخصوصية المصالح المحلية يتجسد عمليا بتنظيم الوحدات المحلية لإشباع هذه الحاجات من خلال التقسيم الأقاليم إلى وحدات إدارية من مستوى واحد أو أكثر أيضا تنظيم الاختصاص هذه الوحدات من خلال تحديد الشأن المحلي والشأن الوطني.

أ -تنظيم الوحدات الإدارية {التقسيم الإداري للإقليم}:

يشكل تقسيم الإقليم إلى وحدات إداري أولى عمليات تأسيس نظام الإدارة المحلية، حيث يتم تقسيم الإقليم إلى وحدات إدارية تدير كل منها الحاجات المحلية، والواقع أن هذا التقسيم يتأثر بالعديد من العوامل أهمها التاريخية والاجتماعية و الاقتصادية إضافة إلى طبيعة جغرافيا الإقليم في حد ذاته، هذه العوامل نفسها تطرح العديد من المشاكل على مستوى التقسيم، بحيث قد لا يكون تقسيما علميا يضمن انسجاما بين وحدات النظام المحلي.

---

[1]- جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر طبعة 02، 1982 ص50

ب-مجالس محلية مستقلة:

يعتبر قيام مجالس محلية منتخبة احد أهم مقومات نظام الإدارة المحلية ، ذلك أن المصالح المحلية التي اعترفت بها الدولة وحددتها يجب أن تدار من قبل وحدات إدارية تمثل المواطنين وتدير الشأن المحلي بشكل مستقل في مواجهة السلطة المركزية.

ويعتبر الانتخاب أكثر ضمانات استقلال المجالس المحلية المكلفة بإدارة الشؤون المحلية، كما يجب أن تتمتع هذه المجالس بشخصية معنوية تمنحها مركز متميزا ومستقلا من الناحية الإدارية والمالية.

ج-انتخاب المجالس المحلية :

يشكل انتخاب المجالس المحلية مظهر من مظاهر المشاركة الشعبية للمواطنين على المستوى المحلي في تسيير شؤونهم المحلية بحيث إن انتخاب هذه المجالس يجسد عمليا البعد الديمقراطي للإدارة المحلية، لكن الآراء انقسمت حول ما إذا كان الانتخاب يشكل شرطا لازما لاستقلال المجالس المحلية[2] ، وإذا كانت قد تظم الإدارة المحلية تعتمد الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية إلا أن هناك نظم تعتمد على التعيين إضافة إلى الانتخاب في تشكيل مجالسها المحلية.

أ-الآراء الفقهية حول الانتخاب كعنصر استقلال للمجالس المحلية:

انقسمت آراء الباحثين في مجال الإدارة المحلية حول انتخاب المجالس المحلية ، حيث يذهب فريق منهم أن الانتخاب ليس شرطا لازما ولا يشكل لوحده ضمانة حقيقية لاستقلال هذه المجالس، في حين يؤكد اتجاه آخر إلى أن الإدارة المحلية تعبر عن الديمقراطية وأن الانتخاب هو شرط الحاسم لقيامها .

الرأي الأول: الانتخاب ليس شرطا ضروريا لاستقلال المجالس المحلية :

حسب أصحاب هذا الرأي فإن الانتخاب ليس شرطا لازما لاستقلال المجالس المحلية ، وإنه يمكن أن يتم تشكيل هذه المجالس عن طريق التعيين أو الانتخاب أو كليهما معا، ويستفيد هؤلاء في رأيهم إلى أن الشرط اللازم والكافي لتحقيق اللامركزية الإقليمية . الإدارة المحلية . هو ضمان استقلال الهيئات المحلية وهذا الاستقلال إنما يتحقق عن طريق الاعتراف لها بالشخصية المعنوية ثم عن طريق إعفاءها من الخضوع للسلطة الرئاسية في مواجهة الهيئات المركزية، أن الانتخاب بهذه الصورة ليس سوى وسيلة

---

[2]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار الجسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 84.

استقلال. [3]

لذلك يرى أصحاب هذا الرأي أن الأصل العام في استقلال الهيئات المحلية يكمن في أن المبدأ الانتخابي لا يكون في ذاته المعيار القاطع للامركزية [4]، ولعل أصحاب هذا الرأي يرون أن الانتخاب على المستوى المحلي قد يكون على أساس اعتبارات اجتماعية أو الولاء، ولا يكون على أساس الكفاءة وقدرة المرشحين على تسيير الشؤون المحلية والتقرير فيها.

الرأي الثاني: الانتخاب شرط لازم لاستقلال المجالس المحلية :

ينطلق أصحاب هذا الرأي من فكرة مؤداها أن الغدارة المحلية هي تعبير عن الديمقراطية وأنها وإذ كانت تشكل صورة للتنظيم الإداري إلا أنها مرتبطة في فلسفتها بالمبادئ الديمقراطية والمشاركة الشعبية والانتخاب لذلك يشكل أهم صور هذه المشاركة.

إن الديمقراطية وفق هذا الرأي لا تحقق إلا بالانتخاب، وقيام المواطنين بانتخاب مجالسهم المحلية يضمن اختيار العناصر الأقدر على تفهم المصالح المحلية والتأثر بها والاستجابة لها، كما يحقق مبدأ إدارة الشعب لشؤونهم، ويوفر مجالا لترتيب المواطنين على ممارسة حقهم في اختيار حقهم في اختيار ممثليهم، ويضمن استقلال المجالس المحلية في مواجهة ممثلي السلطة المركزية وعدم التأثر بضغوطهم، لأن الجماهير هي مصدر تلك السلطات[5] .

إن الانتخاب هو شرط أساسي لقيام الحكم المحلي في الدولة الديمقراطية والسبيل للوصول إلى هذه النتيجة هو النظر إلى الجانب السياسي للإدارة المحلية , أي أن باعتبار هذه الإدارة مزيجا بين اللامركزية وديمقراطية الإدارة[6] .

وحتى يتم التوفيق بين الانتخاب والكفاءة الإدارية , فإننا نرى أنه يمكن المزج بين الانتخاب والتعبير في هذه الخبرة في هذه المجالس رفعا لمستوى الإداري والتعيين في هذه الحالة لا يهدد استقلال المجالس المحلية ولا يتعارض مع مبدأ الانتخاب في ذات الوقت.

---

[3]– نقل هذه الآراء عبد الهادي مساعدة ، المرجع السابق، ص50.

[4]– زكي محمد النجار، المرجع السابق، ص 32.

[5]– محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 26.

[6]– عبد الهادي مساعدة، المرجع السابق، ص 50و 51.

الفقرة الخامسة: نظم المجالس المحلية:

تعتمد أغلب النظم الإدارية في العالم على الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية فيها، إلا أنها تختلف في نظام الانتخاب وفي مدى اعتمادها على التعين بالإضافة إلى الانتخاب في تشكيل هذه المجالس .

يقوم تشكيل المجالس المحلية في فرنسا على مبدأ الانتخاب وكل أعضائها , والمجالس المحلية في فرنسا على مستويين : مجالس بلدية ومجالس المحافظات ، ويتم انتخاب أعضاء كل هذه المجالس عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة 06 سنوات ويظم المجلس البلدي عدد من الأعضاء يختلف باختلاف عدد سكان البلدية، في حين تشكل مجالس المحافظات من عدد من الأعضاء بحسب عدد البلديات المشكلة للمحافظة.

أما في بريطانيا فإن النظام الإداري كما رأينا سابقا يقوم على تعدد الأنماط بحيث أن المجالس المحلية تختلف من حيث تشكيلها واختصاصاتها على أن القاعدة العامة أن هذه المجالس تشكل أيضا عن طريق الانتخاب العام المباشر والسري.

1-الشخصية المعنوية:

إن لفكرة الشخصية المعنوية في القانون عموما أهمية كبرى في تكوين مصالح معينة ومنحها وجودا اعتباريا يحفظ لها استقلالا ماليا وتنصرف لها كل التصرفات القانونية التي يبرمها الأشخاص الممثلين لها.

ويقوم التميز الأساسي للشخصية المعنوية من أشخاص معنوية تخضع للقانون العام وبالأخص القانون الإداري وتحوز امتيازات السلطة العامة , وتتولى في حدود اختصاصاتها إشباع حاجات عامة وبين أشخاص معنوية خاصة تسري عليها قواعد القانون الخاص وأحكامه، ويتمتع الشخص الإداري العام عموما بأجهزة منتخبة , وبميزانية خاصة تستخدم أساسا لنشاطه المالي إضافة إلى اختصاص عام داخل حدود منطقته الإقليمية .[7]

---

[7]- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، طبعة 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 99.

كما أن الشخصية المعنوية من الناحية القانونية دور هام في عملية التنظيم الإداري، وإن بواسطتها يمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين (هم أعوان الدولة) باسم الأشخاص الإدارية (الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية) ولحسابها[8] .

والشخصية المعنوية في مجال الإدارة المحلية عنصر حاسم في ضمان استقلال المجالس المحلية ومنحها وبالتالي المزايا والنتائج التي تترتب لها عند الاعتراف بالشخصية المعنوية، ومن أهم هذه النتائج تتمتع المجالس بذمة مالية مستقلة , وأهلية التقاضي, إضافة إلى إمكانية قبول الهبات والوصايا .

1/1-رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية :

على الرغم من أهمية عنصر الاستقلال في نظام الإدارة المحلية وارتباطه بالبعد الديمقراطي، إلا أن هذا النظام يظل نظاما إداريا وليس سياسيا، ولذلك فإن إشراف السلطة المركزية ورقابتها على هذه المجالس المحلية يشكل أيضا عنصرا لازما لنظام الإدارة المحلية يضمن مهام هذا النظام في بعده الإداري ويحفظ للدولة طابعها الموحد.

ولاشك أن صورة الرقابة على المجالس المحلية متعددة وتختلف بحسب طبيعة الرقابة ومصدرها، فهناك الرقابة السياسية والرقابة الشعبية ورقابة القضاء إلا أن أهم رقابة هي تلك الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة بصفتها شخصا إداريا على المجالس المحلية، وتختلف نظم الرقابة من دولة إلى أخرى بحسب مدى شدتها.

أ-تعريف الوصاية الإدارية ومبرراتها:

يجمع أغلب الفقه الفرنسي على اعتبار الوصاية الإدارية ركنا في النظام اللامركزية، بحيث أنها تمارس على كل الوحدات اللامركزية الإقليمية والمرفقية على حد سواء كما أنها تشكل في الدولة الموحدة المقابل المنطقي للامركزية الإدارية .[9]

---

[8]- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء 01، التنظيم الإداري، طبعة 03 ، منشورات لباد، 2005، ص100.

[9]-أنظر :

Charles Debbach,op,cit, p185

وتعرف الوصاية الإدارية بأنها مجموعة الوسائل التي يمكن بمقتضاها تدخل الدولة ذات النظام اللامركزية للمحافظة على وحدة نشاط الإدارة ومنع السلطات المستقلة المحلية والمتخصصة من تعريض المصالح العامة للضرر، وحتى لا تصبح هذه السلطات خطرا على حرية المواطنين.[10]

ويذهب الأستاذ) REVERO ريفيرو) إلى أن الوصاية الإدارية هي رقابة تمارس من الدولة على عضو لا مركزي وذلك في وذلك في الحدود التي يقرها القانون[11] .

ويعرف الأستاذ (فيني) الوصاية الإدارية انطلاقا من مبرراتها بوصفها رقابة تباشرها السلطات العليا على أعضاء الأشخاص المعنوية اللامركزية من اجل مراقبة مشروعية نشاطها وضمان احترامها للمصلحة العامة[12] .

---

[10]– نقلا عن: بكر قباني ، (الوصاية الإدارية) ، مجلة القانون و الاقتصاد، السنة 52 ، 1982، ص100.

[11]–أنظر

Jean Rivero ,op.cit,p 311

[12]– نقلا عن: بكر قباني، المرجع السابق، ص 102.