

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة-  
كلية الحقوق و العلوم السياسية.  
قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية.

# نظام الإدارة المحلية.

مطبوعة في مقياس نظام الإدارة المحلية مخصصة لطلبة  
السداسي الأول (ماستر) تخصص إدارة محلية .

الدكتور : بورنان عمر .

omar.bournane@univ-msila.dz

السنة الجامعية : 2021-2022

## مقدمة:

يتمحور مقياس نظام الإدارة المحلية حول معالجة أهم أساليب التسيير المحلي الموجودة في العالم حتى يتسنى للطالب الخروج بفكرة متكاملة حول أنماط التسيير المحلي المتبعة في مختلف الدول. و بغرض التحكم في مصطلحات المقياس تم في البداية التطرق لأهم التعاريف و المفردات / المصطلحات المستعملة في الإدارة المحلية ثم التطرق إلى أهم التجارب و النماذج الموجودة . بحيث تم في البداية تناول واقع التسيير المحلي في التجربة العربية الإسلامية انطلاقا من زمن النبوة إلى نهاية العهد العباسي. ثم بعد ذلك كان الانتقال إلى واقع الإدارة المحلية في الوقت المعاصر في كل من فرنسا و بريطانيا و ذلك وفق المحاور الآتية:

## أولا- أساليب التنظيم الإداري.

- 1- مفهوم الإدارة المحلية.
  - أ- المركزية الإدارية.
  - ب- اللامركزية الإدارية.
  - ج- عدم التركيز الإداري.
- 2- أركان اللامركزية الإدارية.
- 3- اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية .

## ثانيا- نظام الإدارة المحلية في الإسلام.

- 1- الإدارة المحلية في الفكر الإداري العربي الإسلامي :
  - أ - مصادر الفكر الإداري المحلي الإسلامي.
  - ب - أهم رواد الفكر الإداري المحلي:أبوالحسن الماوردي- العلامة ابن خلدون. .
- 2- واقع الإدارة المحلية في مرحلة صدر الإسلام و عصر الخلفاء الراشدين.
- 3 - واقع الإدارة المحلية في مرحلتي الخلافة الأموية و العباسية.

## ثالثا- النظام الإدارة المحلية (الإقليمية) في فرنسا.

1- نبذة تاريخية.

2- مصادر الإدارة المحلية في فرنسا.

أ- نظام البلدية.

ب- نظام المحافظة

ج- نظام الإقليم أو الناحية.

## رابعا- الإدارة المحلية (الحكم المحلي) في بريطانيا.

1- تشكيل الوحدات المحلية.

2- مهام وصلاحيات الوحدات المحلية البريطانية.

3- الرقابة على المجالس المحلية البريطانية.

خلاصة:

## أولا - أساليب التنظيم الإداري:

تنقسم أساليب التنظيم الإداري على العموم إلى عدة أصناف هي المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية أو ما تسمى بالإدارة المحلية ثم المركزية المخففة، أو عدم التركيز الإداري كأسلوب حديث من أساليب التنظيم الإداري.

### **1- مفهوم الإدارة المحلية :**

مما لا شك فيه أن هناك مفاهيم عديدة تناولت مفهوم الإدارة المحلية وهي مختلفة و متنوعة تبعاً لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين حسب اتجاهاتهم السياسية والقانونية و نظرتهم لمفهوم الدولة، و كذا المدرسة الفكرية التي ينتمي إليها كل واحد منهم . و الإدارة المحلية ماهي إلا مصطلح يستعمله غالبية الفقهاء للتعبير عن اللامركزية الإقليمية باعتبارها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة(1) و في هذا الصدد يرى عمار بو ضياف أن هذه اللامركزية تتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة، و هي ذات خصوصيات متميزة لتسيير شؤون الأفراد و إشباع حاجاتهم خاصة أمام عجز السلطات المركزية في القيام بذلك عبر كل أجزاء الإقليم .(2) أما عبد القادر الشخيلي فيعرف الإدارة المحلية من خلال إبراز مكانة و دور هذه الإدارة في الدولة، فيقول بأنها: أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك بغرض أن تتوفر الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة . (3)

و بناء على ذلك فإن تعدد وظائف الدولة و ازدياد مشاكلها الإدارية و بالتالي مسؤولياتها بسبب اتساع رقعتها الجغرافية، أدى إلى ضرورة إعادة تنظيم الوظيفة الإدارية للدولة من خلال توزيعها بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة مع المحافظة على وحدة الدولة الإدارية والسياسية.

و تأسيساً لذلك يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها جزء من النظام العام للدولة منحها الحكومة المركزية شخصية معنوية و هي ممثلة بمجالس منتخبة في إطار ما يسمى باللامركزية الإدارية، و قد وجدت هذه اللامركزية من أجل تلبية احتياجات محلية مختلفة. إلا أن هذه المجالس المنتخبة محليا و بغرض ضمان مشروعيتها عملها فهي تبقى تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية في العاصمة بواسطة ممثلين

لها، تختارهم من خلال سلطتها التقديرية و تعيينهم في إطار ما يسمى بعدم التركيز الإداري أو المركزية المخففة. و بالتالي فإن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري كما سبق ذكره ، و هي تختلف عن الحكم المحلي الذي يعتبر بمثابة لامركزية سياسية .  
وقد ورد في معجم المصطلحات القانونية العديد من التعاريف بشأن هذه المصطلحات منها :

" المركزية Centralisation : هي من الفعل centraliser أي ركز ومن central أي مركزي وفي اللغة اللاتينية centralis و centrum بمعنى وسط .  
فهي نظام إداري يتعارض مع اللامركزية حيث تتركز فيه سلطة القرار في السلطات الوزارية الصالحة عموماً لمجموع إقليم الدولة، مع توزيع المصالح في هذا الإقليم، و تكون مرتبطة بهذه السلطات بتبعية تسلسلية." (4)

"اللامركزية Décentralisation: من الفعل décentraliser و هو نمط لتنظيم بنيات الإدارة حيث يعترف فيه بالشخصية القانونية للمجموعات ذات المصالح أو لنشاطات المرفق العام .فتمارس سلطة القرار أجهزة خاصة بهذه الشخصيات التي تتصرف بحرية تحت رقابة قانونية عادية." (5)

"عدم التركيز الإداري (اللاحصرية) أو توزيع السلطات Déconcentration : هو نمط لتنظيم بنيات الإدارة يتميز داخل الشخص العمومي ذاته بإنفاذ سلطة القرار أو فويض هذه السلطة بأجهزة تنتمي إلى التراتبية الإدارية التي تبقى خاضعة لها. و اللاحصرية المطبقة في إدارة الدولة على إقليمها تترجم بتمييز بين المرافق المركزية و المرافق الخارجية . على سبيل المثال : المحافظ الذي يعتبر في إطار المحافظة أو الإقليم سلطة لاحصرية." (6)

و من ثم ، فإنه إذا كانت المركزية الإدارية تعني حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية المتمثلة في شخص رئيس الجمهورية و الحكومة في العاصمة مع تفويض بعض صلاحياتهم لممثلهم عبر الأقاليم أو الولايات ، كالولاية و رؤساء الدوائر في إطار المركزية المخففة أو عدم التركيز الإداري - بغرض تحقيق وحدة نمط النظام الإداري وفق ما يسمى بالتدرج الإداري أو السلمية الإدارية- فإن اللامركزية الإدارية هي عملية توزيع سلطات الوظيفة الإدارية بين الحكومة أو السلطة المركزية بالعاصمة ومختلف الهيئات المحلية الإقليمية و المصلحية (الفنية) المستقلة

و المتخصصة على أساس إقليمي ( جغرافي) أو على أساس فني موضوعي ، حيث تباشر مهامها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية ضمن إطار وحدة الدولة السياسية والوطنية .(7)

فاللامركزية الإدارية بهذا المعنى هي طريقة من طرق الإدارة التي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية أو إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية . و تعتبر اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية من أهم اختصاصات ومواضيع اللامركزية الإدارية (8) وذلك من خلال هيئاتها المنتخبة مباشرة من طرف السكان، وطريقة عملها على مستوى كل من البلدية و الولاية.

## 2- أركان اللامركزية الإدارية:

1- وجود جماعة مشتركة و مترابطة في شكل هيئة إقليمية أو مصلحة متميزة عن مجموعة المصالح العامة الوطنية ، و هو ما أكده من فرنسا كل من الفقيهين Delaubader و Rivero . (كما هو الحال بالنسبة للبلدية والولاية اللتان تعتبران جماعتان إقليميتان في الجزائر).

2- تفتتت الوظيفة التنفيذية للدولة وتوزيعها بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية عن طريق وجود إدارة ذاتية مستقلة متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. هذا مع العلم أنه من أهم مميزات الشخصية المعنوية ما يلي:

- لها ذمة مالية خاصة.

- التمتع بالأهلية القانونية الخاصة بحق إكتساب الحقوق وتحمل المسؤوليات.
- لها حق التعاقد والتقاضي ( إبرام العقود والإلتزامات مع توفر أهلية التقاضي)
- لها نائب يعبر عنها.
- لها موطن أو مكان يتضمن مركز إدارتها.

3- وجود رقابة للسلطة المركزية مفروضة على عمل الهيئة اللامركزية (9) من خلال :

- الرقابة القبلية والبعدية على القرارات والأعمال.
- الرقابة على الموظفين.
- حق التدخل في عمل الهيئات اللامركزية من خلال حق السلطة المركزية أو ممثلها بدعوتها للإجتماع إستثنائيا.
- حق الإطلاع، وباستمرار، على عمل الهيئات اللامركزية (قبليا وبعديا) من خلال

- حق التصديق أو الإلغاء دون حق التعديل.
- حق حل المجالس المنتخبة المحلية اللامركزية أو الحل محلها وذلك ضمن الحالات المحددة قانونا.

### 3- اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية :

إذا كانت اللامركزية الإدارية ، كما قلنا سابقا ، عبارة عن نظام إداري يتم بموجبه إعادة توزيع الوظائف الإدارية دون السياسية بين العاصمة أو المركز من جهة ، و بين إدارات المناطق والأقاليم المحلية من جهة ثانية، بغرض تحسين الخدمات العمومية و تقريبها للمواطن مع تطوير مشاريع التنمية في جميع مناطق الدولة . فان اللامركزية السياسية هي عبارة عن نظام دستوري و سياسي يقوم على أساس توزيع السلطات الثلاث من تشريعية و تنفيذية و قضائية بين الحكومتين المركزية و المحلية في الدولة الفيدرالية ، مع وجود من جهة ، برلمان فدرالي يعتبر أعلى سلطة تشريعية في الدولة ، و من جهة ثانية تمتع كل حكومة محلية بسلطاتها الثلاث، و بشخصية قانونية مستقلة عن الحكومة المركزية، و هذا ما يطلق عليه بالحكم المحلي أو الحكومة المحلية ، عكس اللامركزية الإدارية أو الإدارة المحلية السابقة الذكر. و في هذا الشأن يقول الدكتور عادل محمود حمدي :

" يرى غالبية الفقه في مصر و فرنسا ضرورة التمييز بين اللامركزية السياسية و بين اللامركزية الإقليمية أو نظام الإدارة المحلية على أساس أن نظام اللامركزية السياسية نظام يتصل بالتنظيم الدستوري للدولة و يقوم على حساب الوحدة التشريعية و التنفيذية و القضائية. أما اللامركزية الإقليمية فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة يتصل بطريقة تسيير الوظيفة الإدارية و لا يمس بحسب الأصل وحدة الدولة السياسية أو القانونية. فالأول أسلوب لحكم دولة مركبة و الثاني أسلوب من أساليب إدارة دولة بسيطة"(10)

و لقد اختلفت الآراء في التفريق بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي حيث انقسمت إلى ما يلي:

أ- الرأي الأول يقول بأن الفرق بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي يكمن في أن الإدارة المحلية تعبر عن أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية في حين يجسد الحكم المحلي أسلوب اللامركزية السياسية.

ب- الرأي الثاني يرى بصحة كون الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية و لكنها تشكل

خطوة أولى على الطريق لتحقيق الحكم المحلي.

ج- الرأي الثالث يعتقد أن اصطلاحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي مترادفان و يحملان مدلول واحد يعبر عن أسلوب واحد من أساليب الإدارة إلا أن الفرق يكمن في كيفية التطبيق الميداني الذي يختلف من دولة إلى أخرى حسب ظروف كل واحدة منها (11) .

## ثانيا- نظام الإدارة المحلية في الإسلام:

### 1- الإدارة المحلية في الفكر الإداري العربي الإسلامي :

ساهمت الحضارة العربية الإسلامية كبقية الحضارات في بناء الفكر الإداري الإنساني عامة و المحلي منه خاصة من خلال المساهمة الكبيرة لروادها عبر مختلف الحقب الزمنية . فكان لهذا الفكر مصادره الخاصة به و خصائصه الجامعة بين الدين و الدنيا. فقد تنوعت هذه المصادر إلى مصادر دينية كالقرآن و السنة الكريمة و كذلك إلى ما جاد به فكر الفلاسفة المسلمين أمثال : أبو الحسن الماوردي ، نظام الملك الطوسي ، شهاب الدين بن أبي الربيع ، ابن تيمية ، أبي حامد الغزالي و العلامة ابن خلدون .... و غيرهم.

#### أ- مصادر الفكر الإداري المحلي الإسلامي :

لقد تعددت هذه المصادر و كان على رأسها ما يلي :  
القرآن الكريم: لقد جعل الله تعالى من الشورى في القرآن الكريم ركيزة من ركائز الحكم المحلي و صفة من صفات المسلمين ، كما أوجبها عليهم خاصة في اختيار العمال و تقليدهم على كل المستويات بما فيها المستوى المحلي ، و هو ما جاء في القرآن الكريم لقوله تعالى : "" ... و شاورهم في الأمر... "" (آل عمران 109) و كذلك في قوله ""... و أمرهم شورى بينهم..."" (الشورى 38). فالشورى كانت و لاتزال مرجعا أساسيا لاختيار و تعيين مستخدمي أقاليم الدولة الإسلامية و ترقيةهم أو عزلهم.

**السنة النبوية:** أكدت بدورها السنة النبوية على أهمية مبدأ الشورى في العمل الإداري عموما و المحلي خصوصا بضرورة تبني نظام الشورى في اختيار و تعيين مستخدمي الإدارة المحلية. فقد ورد أن الرسول "ص" قد قال: " ما خاب من استخار و ما ندم من استشار ".

**الممارسة:** لقد تأثرت الإدارة المحلية الإسلامية و خاصة بعد اتساع الفتوحات الإسلامية ، بتجارب الحضارات الأخرى، فعرفت بذلك الإدارة المحلية الإسلامية العديد من المصطلحات التي لم تكن موجودة من قبل مثل : نظام الديوان عن الحضارة الفارسية و نظام الكور « Khôra » عن الحضارة البيزنطية و غير ذلك من طرق التنظيم و العمل الإداري الجديدة.

**انحطاط دولة الخلافة العباسية و انقسامها إلى دويلات:** فقد كان لهذا الانقسام ظهور دويلات أو ولايات مستقلة عديدة كالدولة البويهية، الحمدانية، الطولونية ، الفاطمية و الرستمية و غيرها ، حيث عايش بعض الفقهاء هذه المرحلة و شرحوا حقيقتها في مؤلفاتهم كالماوردي الذي عايش كيف استولى بعض الوزراء على الأقاليم و أقاموا فيها سلاطينهم ضمن ولايات الإستيلاء كشكل من أشكال الحكم المحلي.

## **ب- أهم رواد الفكر الإداري المحلي في الإسلام:**

- **أبو الحسن الماوردي :** هو أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري ، المشهور باسم الماوردي (974م-1058م) ، كان من أكبر قضاة الدولة العباسية ( سادت الخلافة العباسية لمدة خمسة-05 قرون ما بين 750م إلى 1258م) و قد عاصر الماوردي خليفين عباسيين هما الخليفة القادر بالله (991م-1031م) و الخليفة القائم بأمر الله (1031م-1075م) ، أي أنه عاش في النصف الثاني للدولة العباسية الذي تميز بالضعف و بداية سقوط الخلافة ، حيث كثيرا ما كان يتم اغتيال الخلفاء من طرف الوزراء الذين ازداد نفوذهم مثل الخليفة المتوكل على الله والخليفة المعتز بالله، أما الولاة فقد توسعت سلطاتهم كذلك و أصبحوا يدعون بالسلطين حيث يورثون حكم الولاية كما يشاءون دون أي سلطة للخليفة عليهم بداية من العراق إلى شمال إفريقيا مثلما كان الحال بالنسبة لـ : الدولة الطولونية ، الدولة الحمدانية ، الدولة البويهية و دولة السلاجقة علاوة على الدولة الفاطمية و الرستمية و ... الخ. فالخليفة العباسي في هذه الفترة لم يبق له سوى مدح شخصيته على منابر خطب الجمعة أو كتابة اسمه على العملة بعد أن تحولت دولة الخلافة إلى شبه فدرالية من الدويلات أو الولايات المتناحرة فيما بينها قبل أن تسقط على يد المغول سنة 1258م. ففي خضم هذه الظروف اللامستقرة ولد و عاش و اشتغل الماوردي فعائين الضعف و الإنقسام الكبير الذي أصاب جسد الدولة العباسية فصورها عن قرب و حللها في كتبه التي ن أهمها : كتاب نصيحة الملوك ، كتاب

قوانين الوزارة و كتاب الأحكام السلطانية و الولايات الدينية ... الخ. و بما أن الماوردي عاصر الدولة البويهية التي استقلت في غرب فارس و العراق مابين سنتي 932م و 1056م قبل أن تسقط على يد السلاجقة قام بوصف و تحليل شكل الحكم المحلي فيها فيقول أن الإمارة أو الولاية نوعان : إما إمارة عامة أو إمارة خاصة و ذلك كما يلي:

**1- الإمارة العامة:** يقول الماوردي أن الإمارة أو الولاية كانت في البداية إمارة عامة لكنها تخصصت بعد ذلك ، أي أن الوالي كان في البداية يقوم بكل الأعمال على مستوى ولايته من تسييس الرعية، إمامة المسلمين و تسيير الحجيج و إمارة الجند ... الخ قبل أن يكون هناك بعد تطور دولة الخلافة أمراء مختصين بالجند و الحجيج...

و تنقسم الإمارة العامة حسب الماوردي إلى قسمين هما: إمارة الإستكفاء و إمارة الإستيلاء . و في هذا الشأن يقول : إذا قلد الخليفة أميراً على إقليم أو بلد كانت إمارته على ضربين هما: إما إمارة عامة أو إمارة خاصة. فأما العامة فهي ضربين (نوعين) : إمارة استكفاء بعقد عن اختيار و إمارة استيلاء بعقد عن اضطرار.

- إمارة الإستكفاء: و يقصد بها أن يتم اختيار الوالي في مثل هذه الولايات بكل حرية من طرف الخليفة وفق الشروط المطلوبة كالإسلام ، العلم و الحرية... فمن بين مهام هذا الوالي نجد الإمامة في الجماعات و إقامة الحدود و تسيير الحجيج (بمعنى أن الوالي يجب أن يكون مسلماً).  
- إمارة الإستيلاء: ويتم شغل منصب الوالي على هذه الولاية باضطرار الخليفة<sup>(12)</sup> إلى تعيين شخصاً ما دون رضا منه، حيث أنه بعد استيلاء الوالي الجديد بالقوة على بلاد ما (كما كان الحال لتلك الدويلات أو الولايات المذكورة سابقاً مثل الولاية أو الدولة البويهية) يضطر الخليفة إلى تقليده منصب الولاية بحكم الضرورة و الواقع ، حيث يفوضه تدبير شؤونها. و في هذا الشأن يقول الماوردي : و أما إمارة الإستيلاء التي تعقد عن اضطرار فهي أن يستولي الأمير بالقوة على بلاد ما فيقلده الخليفة إمارتها و يفوض إليه تدبيرها و سياستها<sup>(13)</sup>...

**2- الإمارة الخاصة :** وفي هذا الشأن يعين الخليفة، عن رضا واختيار، أميراً خاصاً (مختصاً) للقيام بمهمة معينة ذات صلاحيات محددة سلفاً. وتختلف شروط تولي منصب الإمارة الخاصة باختلاف مجال أو نوع هذه الأخيرة . فتدبير أمور الجيش والدفاع عن أرض المسلمين مثلاً تحتاج إلى شروط مبنية على المقدرة و الشجاعة و الدهاء حتى و إن كان الشخص غير مسلماً، أما إمارة القضاء أو جباية الخراج، وإقامة الحدود وتنظيم الحجيج مع إقامة الصلاة في الجمع والأعياد مثلاً ، فلا بد من توفر شرط الإسلام في المترشح.

– العلامة ابن خلدون: هو عبد الرحمان بن محمد ابن خلدون أبو زيد ولي الدين الحضرمي الإشبيلي (1332-1406م) من أهم مؤلفاته هو كتاب: مقدمة ابن خلدون

الموسوم بـ: "كتاب العبر و ديوان المبتدأ و الخبر في أيام العرب و العجم و البربر و من عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر" الذي يعتبر بمثابة أهم مرجع في زمانه في مجال الدولة و الملك و العمران و الجغرافيا و أحوال البشر. حيث يرى بأن الدولة هي ذلك الإمتداد (التوسع) في المكان و الزمان لحكم عصبية معينة.

فمن حيث المكان(الجغرافيا) فقد قسم الدولة إلى إدارة مركزية و أخرى محلية كما يلي:

- **الدولة العامة**: يرى أنها مجموع المناطق و الولايات التي تكون خاضعة لعصبية ما و هي السلطة المركزية الحاكمة مثل الدولة أو الخلافة العباسية.

- **الدولة الخاصة**: و يقصد بها كل منطقة أو ولاية استقل بها الوالي أو الحاكم المحلي عن السلطة المركزية، مثل دولة بني حمدان أو بني بويه التي تبقى خاضعة و لو شكليا لدولة الخلافة العباسية.

خلاصة: إن المساهمة الفكرية للموردي و العلامة ابن خلدون في تطوير الفكر الإداري المحلي كانت تكمن في أنهما حاولا تصوير الوضعية الخاصة للإدارة المحلية في نهاية العهد العباسي من خلال وضع تقسيمات مختلفة للدويلات أو الولايات خلال تلك الفترة كانعكاس لحالة اللإستقرار التي عرفتھا الخلافة الإسلامية بانقسامها إلى دويلات حسب تجاذبات القوة التي كانت سائدة بين الخليفة و الجيش من جهة، و بعض الولاة الذين استقلوا بسلطانهم عن الخليفة من جهة ثانية، حيث استعمل الموردي تسميات مختلفة لتلك الولايات حسب الظروف العامة التي توجد فيها كل ولاية على حدة.

## **2- واقع الإدارة المحلية في مرحلة صدرالإسلام وعصرالخلفاء الراشدين:**

من البديهي أن كل نظرية سياسية و إدارية ما هي إلا وليدة البيئة العامة التي ولدت و نشأت فيها، وانطلاقا من تأثير البيئة الدينية فقد تكيف الفكر الإداري و الممارسات الإدارية المحلية مع ما نص عليه الشرع الإسلامي من ضرورة العمل بنظام الشورى في تسييس رعية، علاوة على مبدأ تفويض السلطة. و هو ما سوف نتناوله من خلال التطرق لفترتي النبوة ثم عصر الخلفاء الراشدين.

فقد بدأ تعيين الولاة في عهد الرسول "ص" بعد فتح مكة المكرمة في السنة الثامنة للهجرة (629 م). حيث تم تقسيم الدولة الإسلامية الفتية إلى الولايات التالية: مكة المكرمة- المدينة المنورة-بني كندة -تيماء-

نجران-اليمن-حضر موت-عمان-البحرين<sup>(14)</sup>. و مع تطور الفتوحات في عصر الخلفاء الراشدين ظهرت لكل ولاية فروعا لها يسمى الفرع الواحد منها بالجند كما كان الحال بالنسبة لولاية الشام في عهد الخليفة عمر بن الخطاب حيث تم الاحتفاظ بالتقسيم البيزنطي للولاية بوجود:

- جند دمشق تحت إدارة يزيد بن معاوية.
  - جند حمص و قنسرين تحت إدارة عبيدة بن الجراح.
  - جند الأردن و كان تحت رئاسة شرحبيل بن حسنة.
  - جند فلسطين تحت إدارة عمرو بن العاص (قبل توليه ولاية مصر كذلك).
- و على العموم كان التنظيم الإداري المحلي يتغير في كل مرة حسب الحاجة و متطلبات كل مرحلة من الفتوحات الإسلامية. كما كان الولاة يتم تغييرهم دوريا من طرف الخلفاء، و نفس الشيء بالنسبة للقضاة و غيرهم من المستخدمين، مع وجود لامركزية واضحة بالنسبة لعمال الولايات الذين كان معظمهم يعينون من طرف الولاة.

وقد كان الرسول "ص" في آن واحد رئيسا للدولة الإسلامية و واليا على المدينة المنورة ، و قد تحددت مهام الولاة في البداية لتنفيذ المهام التالية:

- العمل على شرح و نشر الدين الإسلامي الحنيف.
  - جمع الزكاة و توزيعها بالعدل.
  - تمويل الجيوش المكلفة بالفتوحات الإسلامية.
- وما يلاحظ كذلك أنه في بداية عهد الدولة الإسلامية أن الإدارة بصفة عامة و المحلية بصفة خاصة كانت ذات هيكل تنظيمي بسيط حيث كان فيه الرسول "ص" هو الرئيس الإداري و السياسي معا بمساعدة مجلس للشورى (النقباء) مع صاحب السر و الأمين على الخاتم ، كما أن دستور المدينة (623م) كان قد أسس رسميا لفكرة المساواة أو "المواطنة" و الأمة الواحدة في إطار دولة مدنية و ليست دينية حيث كان الجميع سواسية في الحقوق و الواجبات وفق ما أقره الدين الحنيف ، و خاصة ما تعلق بتقلد الوظائف المحلية. و قد كانت الولايات في البداية أو مباشرة بعد فتحها عبارة عن محطات و مراكز عسكرية لدعم الجيوش الإسلامية كما كان الحال في الكوفة و البصرة... الخ ، حيث كانت هذه المدن في البداية ذات ميزة عسكرية أو محطة لتموين الجيوش الإسلامية قبل تطورها إلى مدن و مراكز حضارية و اقتصادية هامة.

## الشروط المطلوبة لاختيار و تعيين مستخدمى الإدارة المحلية فى الإسلام:

هناك شروط كثيرة تم إتباعها من طرف الرسول "ص" و من بعده الخلفاء الراشدين لاختيار مستخدمى الإدارة المحلية أهمها:

- شرط العلم
- شرط الكفاءة.
- شرط القوة و الأمانة.
- الهيبة من التواضع و الرحمة بالناس.
- ألا يتم ترشيح للوظائف الإدارية المحلية أو غيرها لمن يطلبها.

و علاوة على هذه الشروط العامة لتقلد الوظائف فقد عرف الواقع الإسلامى كذلك بعض الشروط كذلك لتولى المناصب فى الإدارة المحلية و أهمها ما يلى:

- اختيار المستخدمين من بين شيوخ القبائل و من ذوى الزعامات و العصبية (النسب القرشى).
- الشرف و المنزلة الإجتماعية ، حيث حافظ الرسول "ص" و الخلفاء الراشدين من بعده على الوضع الإقتصادي و الإجتماعى لشيوخ القبائل و الملوك فى المناطق التى تم فتحها حيث تم تكليفهم بمهام إدارية كالولاية أو منصب العامل(\*) و فى هذا الشأن احتفظ الرسول "ص" بـ (باذان) بعد فتح اليمن و هو من أصل فارسى، كان عاملاً لكسرى ملك الفرس و من بعده ابنه شهر بن باذان فى صنعاء. و بعد انتشار الإسلام و توسع الفتوحات عمل الخلفاء الراشدين على تبني شروط الصحبة و الهجرة المبكرة أو السبق فى الإسلام، حيث مثلاً تم تعيين الصحابى عمار بن ياسر على ولاية الكوفة و هكذا...

## مفهوم الرقابة على الإدارة المحلية فى الإسلام:

لقد مورست على الإدارة المحلية فى الإسلام العديد من أنواع الرقابة بغرض ضمان صحة عملها و مشروعيتها بما يتطابق و تعاليم الدين الحنيف، و قد كانت هذه الرقابة تنقسم إلى نوعين : الأولى رقابة تمارس على الأشخاص أو المستخدمين أنفسهم من خلال سلطة الرسول "ص" أو الخليفة من بعده فى تعيينهم و محاسبتهم أو حتى عزلهم. أما الثانية فهى الرقابة على أعمالهم من خلال السلطة و الحق فى التعديل أو إلغاء القرارات و الأعمال التى يصدرها أو يقوم بها الولاية و العمال على حد سواء. و من بين أهم أنواع هذه الرقابة نجد ما يلى :

- 1- الرقابة الذاتية: و هي تنبعث من رقابة الضمير و الاعتقاد بمراقبة الله عز و جل في السر و العلن لقوله تعالى في سورة التوبة -105- : {و قل اعملوا فسيرى الله عملكم و رسوله و المؤمنون...}. أما الرسول "ص" فقد قال : {من عمل منكم عملا فليتقنه} .
- 2- الرقابة الرئاسية التنفيذية: و هي الرقابة التي مارسها الرسول "ص" و الخلفاء الراشدين من بعده على الولاة و العمال من خلال محاسبتهم على ما تم تفويضهم للقيام به ، حيث ثبت في الصحيحين أن الرسول "ص" حاسب بعض الصحابة على مال الزكاة الذي تم جمعه في اليمن. أما الخليفة عمر بن الخطاب فقد وضع نظاما صارما للرقابة على الولاة من خلال:
- التحديد الدقيق لمهام الولاة و العمال حتي يسهل محاسبتهم.
  - الإقرار بالذمة المالية للمستخدمين في الإدارة الإسلامية و منها المحلية مع مصادرة أموال المستخدمين المشكوك فيها كما حدث للصحابي أبي هريرة عند مصادرة أملاكه بعد عزله من إمارة البحرين.
  - استخدام العيون و إرسال المفتشين إلى مختلف الولايات مع إقرار ديوان نظام الحسبة .
- 3- الرقابة الشعبية: تنطلق الرقابة الشعبية من ما جاء في القرآن و السنة النبوية أهمها ما روي عن الرسول "ص" بقوله " كلكم راع و كلكم مسؤول عن رعيته..." و هذا ما تعمل به الدول المعاصرة من خلال رقابة الشعب عن طريق البرلمان و الإعلام كسلطة رابعة.
- 4- رقابة القضاء الإداري: تكون هذه الرقابة من خلال وجود هيئة قضائية متخصصة بالرقابة و هي ديوان المظالم. فإلى جانب ديوان الحسبة الذي يعتبر هيئة إدارية – تنفيذية للرقابة(15) كما سبق ذكره، فإن ديوان المظالم هو هيئة قضائية للرقابة تختص ب:
- النظر في ظلم الولاة للرعية في حالة وجودها.
  - بحث مسألة جور الولاة و العمال فيما يجيبونه من مال المسلمين....

## خصائص الإدارة المحلية في العصرين النبوي و عصر الخلفاء الراشدين:

تميزت الإدارة المحلية في الإسلام خلال هذه المرحلة بعدة خصائص أهمها ما يلي:

- 1- كان التنظيم الإداري في البداية تنظيما مركزيا و ذلك قبل تحوله بالتدرج إلى التنظيم اللامركزي بعد ذلك، و خاصة في العصرين الأموي و العباسي، حيث شملت تلك المركزية الجانب الإداري و السياسي على حد سواء ، حيث كان الرسول "ص" مثلا هو :
- النبي الذي يبلغ الناس ما جاءه من الوحي.

- الحاكم أو رئيس الدولة الإسلامية، حيث كان يعقد الصلح ، يبرم المعاهدات و يعين الولاية و العمال و القضاة.

ولقد حافظ الخلفاء الراشدون بعد ذلك على هذه المركزية بسبب حداثة دولة الخلافة و

اقتداء الخلفاء بالرسول "ص" باعتباره القدوة الحسنة . (16)

2- كانت الولايات الجديدة (المناطق التي تم فتحها) عبارة عن نقاط عسكرية يتم فيها تنظيم و تجميع، و

كذلك تموين الجيوش الإسلامية لمواصلة الفتوحات قبل أن تتحول إلى مراكز حضارية هامة بعد ذلك.

3- عند نهاية الخلافة الراشدة و بداية الحكم الأموي كانت هناك شورى واضحة في تولي مناصب الإدارة

المحلية من خلال فكرة عمال العذر أو المعذرة وهي فكرة جاء بها زياد بن أبيه والي البصرة و الكوفة

في عهد معاوية بن أبي سفيان و تتمثل في إعطاء الحرية لسكان المناطق التي تم فتحها لاختيار زعيما

لهم على أن يقوم الوالي بتعيينه بعد ذلك.

4- حافظ الخليفة عمر بن الخطاب و غيره من الخلفاء الراشدين على بعض من التنظيم الفارسي و البيزنطي

في البداية قبل أن يتم تطويره و تحسينه بعد ذلك. و من ثم فقد تأثرت الإدارة المحلية الإسلامية بتجارب

الحضارات السابقة كما كان الحال بالنسبة لفكرة "الديوان" الفارسية في عهد عمر بن الخطاب أو نظام

"الكور" الموروث عن التراث الغداري البيزنطي في مصر، حيث حافظ الفتح الإسلامي لمصر على نظام

التقسيم الإداري المتمثل في تقسيم البلاد إلى عدد من الوحدات الإدارية تسمى "الكور" و المشرف على كل

وحدة يدعى صاحب الكورة « Khôra » أو الباجرك -pagarches- و كل ذلك كان يتم في ظل

مركزية مشددة لم يكن للباجرس سوى تنفيذ سياسة الوالي و خاصة ما يتعلق بـ:

- جمع الضرائب و تحويلها إلى بيت مال المسلمين

- القيام بإحصاء السكان و خاصة القادرين على العمل و الجهاد

- حفظ النظام و الأمن.

و تجدر الإشارة إلى أن صاحب الكورة و معاونيه كانوا في البداية من المسيحيين الأقباط و قد حافظوا على

وظائفهم بعد الفتح الإسلامي قبل اعتناق معظمهم للدين الإسلامي بعد ذلك.

### 3 - واقع الإدارة المحلية في مرحلتى الخلافة الأموية و العباسية:

في بداية الدولة الإسلامية كان التنظيم الإداري على العموم يتميز بكونه بسيطا و معتمدا على نظام

المركزية الإدارية و السياسية مثلما سبق ذكره، حيث أن الظروف السياسية الصعبة التي صاحبت وفاة

الرسول "ص" ( احتدام النقاش في سقيفة بني ساعدة حول اختيار خليفة رسول الله "ص" - أو حادثة

السقيفة-) ، ثم عصر الخلفاء الراشدين الذي شهد في بدايته تحول البعض إلى الردة و منع زكاة المسلمين

و ادعاء النبوة تارة أخرى، كل ذلك دفع بالخليفة أبو بكر الصديق إلى الصرامة في العمل الإداري بإطلاق قولته الشهيرة " ...والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة و الزكاة...والله لو منعوني عقالا كانوا يؤدونه إلى رسول الله "ص" لقاتلتهم على منعه ... " مخالفا بذلك رأي العديد من الصحابة .و كل ذلك قد تم في إطار المركزية في اتخاذ القرار بغرض ضمان وحدة الكلمة ووحدة رقعة الدولة الإسلامية و هو ما تؤكد صوابه بعد ذلك.

ومع بداية الملك العضوض لخلافة بني أمية و بني العباس ازداد كذلك التمسك بالمركزية السياسية و الإدارية و تحولها إلى أنظمة تسلطية دكتاتورية تارة أخرى، كما كان الحال خلال حكم أبي جعفر المنصور مابين (775-754م) و الذي اشتهر بقوله أنه سلطان الله في الأرض (\*\*). من هنا فقد كان نظام الحكم في بداية الدولة الإسلامية يتسم بالكثير من المركزية السياسية و الإدارية دون أن يعني هذا غياب اللامركزية الإدارية التي توسعت بالتدريج و تطورت بسبب ضعف الاتصالات النتيجة عن توسع رقعة الخلافة الإسلامية مع ما قد تفرضه هذه الحالة من سرعة الحركة و اتخاذ القرار (17). لكن ما يلاحظ أن نسبة و حجم هذه اللامركزية الإدارية على مستوى الولايات أو الأقاليم الإسلامية كانت تزيد و تنقص حسب المعطيات التالية:

1- شخصية الوالي أو العامل و مكانته الاجتماعية في قومه مثلما كان الحال بالنسبة للحجاج بن يوسف الثقفي وهو من ولاة الخلافة الأموية في عهد الخليفة عبد الملك بن مروان ، حيث كان من أكبر ولاة الخليفة على البصرة و الكوفة و خراسان ...بين سنوات 73-95 هجرية.

2- خبرة و راحة عقل الوالي أو العامل مثل عمر بن عبد العزيز المعروف بعلمه و عدله حيث تم تعيينه واليا على المدينة و الحجاز في خلافة الوليد بن عبد الملك مابين سنتي 86-93 هجرية.

3- الموقع الجغرافي و بعد المسافة للإقليم بالنسبة لعاصمة الخلافة ، كما كان الحال بالنسبة لولايات الثغور، و هي تلك المقاطعات المحاذية لبلاد العدو خاصة خلال الخلافة العباسية حيث توسعت حدود الخلافة إلى حدود الصين شرقا و إسبانيا غربا.في هذه الحالة كانت هناك لامركزية واضحة في تسيير الشأن المحلي من دون العودة إلى عاصمة الخلافة في الكثير من الحالات و خاصة ما تعلق باقتسام الغنائم و عقود الصلح و توجيه الجيوش و غيرها.

4- مدى ضعف و قوة دولة الخلافة الإسلامية ، حيث أنه في بداية الحكم الأموي و العباسي كانت الدولة تميل كثيرا إلى تبني النظام الإداري المركزي بغرض ضمان سيطرة العائلة الحاكمة ، لكن بعد ذلك

أصبح هناك توجهها نحو اللامركزية الإدارية بعد ضعف الخلافة العباسية و بداية مرحلة سقوطها حيث تطورت اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية في نهاية الخلافة العباسية فازدادت الصلاحيات الممنوحة للولاة بنسبة عالية جدا حيث لم يبق للخليفة سوى الشعار فقط في إطار علاقته الشكلية بالولايات.

و بالنظر إلى مدى ضعف و قوة الولاية ومن خلالها الوالي وجد هناك تصنيفين أو نوعين للولايات كما سبق ذكره وهي ولايات الإستكفاء وولايات الإستيلاء ، حيث أن تعميم نوع واحد من الولايات قد يعبر عن الوضع الحقيقي للدولة سواء بالضعف أو القوة. فزيادة عدد ولايات الإستيلاء مثلا قد يعبر عن ضعف دولة الخلافة ، في حين وجود ولايات الإستكفاء فقط فإنه يرمز لقوة تلك الخلافة أو الدولة الإسلامية.

في الأخير يمكن أن نقول أن الإدارة المحلية في الإسلام كانت متغيرة من حيث تنظيمها ما بين المركزية و اللامركزية حسب ما تقتضيه طبيعة كل مرحلة من مراحل استقرار الدولة و توسع الفتوحات الإسلامية أو ضعف هذه الدولة. كما أن اختلاف سكان الولايات من حيث العادات و التقاليد ...أدى إلى وجود إدارات محلية متنوعة حسب ثقافة تلك الشعوب، حيث عرفت هذه الولايات مثلا تقسيمات إدارية مختلفة و لكل قسم أو منطقة مسمى معين يعبر عن ثقافة تلك المنطقة ، فنجد مثلا مصطلح الكورة في مصر أو المخلاف في اليمن ، كما نجد مصطلح الطاسوج في العراق و كذلك الجند في الشام(18)...

### ثالثا - نظام الإدارة المحلية بفرنسا :

#### نبذة تاريخية:

يتميز الأسلوب الفرنسي في التنظيم الإداري المحلي بوحدة الأسلوب المطبق على جميع الهيئات الإدارية المحلية من دون أي تمييز لخصوصية إقليمية معينة، حيث تقوم السلطة المركزية بتبني النص القانوني أو التنظيمي الذي يسري على مختلف الهيئات الإقليمية(19) ذات الإدارة الذاتية المتمتعة بالشخصية المعنوية مع كل ما يترتب عنها من استقلالية في الذمة المالية و الأهلية القانونية في اكتساب الحقوق و تحمل المسؤوليات.... مع احتفاظ الإدارة المركزية بالحق في الرقابة على هذه الهيئات المحلية عن طريق

ممثليها بغرض ضمان مشروعية عملها أو ما أصبح يسمى حاليا برقابة المشروعية عوض الوصاية الإدارية أو حتى رقابة الملائمة. هذا من دون أن يعني ذلك عدم وجود بعض الخصوصيات و الديمقراطية و الاستثناءات المحلية داخل المتروبول الفرنسي أو في ما وراء البحار كالتالي أجازها الدستور الفرنسي و أقرتها المحكمة الدستورية لكونها لا تتناقض مع مفهوم الإدارة الحرة و الديمقراطية للوحدات المحلية الفرنسية، إذ أننا نجد من الناحية القانونية و التنظيمية أن هيئات الإدارة المحلية بفرنسا تنقسم في تنظيمها و نشاطها إلى تنظيمين أساسيين هما:

أولاً- تنظيم تقليدي و تخضع له كل من البلديات **Communes** ، المحافظات **Départements** و النواحي أو الجهات **Régions** . و هو ما سنحاول تناوله بشيء من التفصيل في هذه الدراسة بالإضافة إلى وجود الكانتونات **Cantons** و المقاطعات **Arrondissements** اللتان لا تعتبران من الجماعات الإقليمية و إنما هما هيئتين محليتين تدخلان ضمن عدم التركيز الإداري فقط. ثانيا- تنظيم خاص تخضع له مجموعة من الهيئات المحلية داخل و خارج المتروبول الفرنسي و هي:

1- نواحي **Régions** و محافظات **Départements** ما وراء البحار و هي خمسة:

- **Mayotte** و **Réunion** ( جزر تقع في المحيط الهندي حيث تقع الأولى التي تعتبر أرخبيل من الجزر غرب مدغشقر أو ما بين مدغشقر و الموزمبيق و الثانية جزيرة تقع شرق مدغشقر بإفريقيا).

- **Guadeloupe** ( أرخبيل من الجزر تقع في المحيط الأطلسي-بحر الكاريبي- شمال فينزيولا – أمريكا الجنوبية-).

- **Martinique** ( جزيرة تقع في المحيط الأطلسي-بحر الكاريبي- شمال فينزيولا – أمريكا الجنوبية-).

- **Guyane** (تقع شمال شرق أمريكا الجنوبية).

2- أقاليم **Territoires** (أو كما تدعى اليوم بالجماعات **collectivités**) ما وراء البحار وهي:

**Mayotte, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.** -

3- كاليدونيا الجديدة **La Nouvelle-Calédonie.**

4- جزيرة كورسيكا **La Corse** .

5- البلديات ذات النظام الخاص<sup>(20)</sup> **Les Communes à statut particulier** ، و

التي سوف نتناول بلدية باريس التي تخضع لنظام خاص كعينة في هذه الدراسة.

و عليه فإننا لما نتكلم اليوم عن مفهوم الإدارة المحلية الفرنسية التقليدية فإننا نجد أنها تتكون من خمسة هيئات محلية هي: البلديات Communes، الكانتونات Cantons ، المقاطعات Arrondissements المحافظات Départements و النواحي أو الجهات Régions . إلا أن الدستور الفرنسي المعدل و في مادته 72 لا يمنح صفة الجماعة الإقليمية سوى للهيئات المحلية التي تحتوي على مجالس منتخبة محليا بالاقتراع العام السري و المباشر، حيث ينطبق الأمر على 03 ثلاثة هيئات محلية فقط هي : البلديات ،المحافظات والنواحي. حيث جاء في هذه المادة ما يلي:

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ... »

أما الكانتونات Cantons و المقاطعات Arrondissements فهي لا تمتلك الشخصية المعنوية لكونها لا تتمتع بعنصر الأهلية القانونية، حيث أن وجودها يدخل ضمن فكرة عدم التركيز الإداري(21). و نفس الملاحظة كانت تنطبق على النواحي أو الجهات Régions قبل إصلاحات 1982.

## **2- مصادر الإدارة المحلية الفرنسية:**

هناك مصادر داخلية و خارجية متنوعة ساهمت في بلورة و تطور الإدارة المحلية الفرنسية منذ نشأتها إلى الوقت الحالي يمكن إيجازها فيما يلي:

أولاً- البيئة أو العامل الداخلي: لقد كانت الأبراشية (الكنيسة-La Paroisse ) هي الخلية القاعدية في التنظيم الإداري المحلي الفرنسي خلال مرحلة ما قبل الثورة سنة 1789م ثم تحولت تلك الكنيسة بعد نجاح الثورة إلى النظام البلدي.

و الإبراشية عبارة عن منطقة جغرافية يمارس فيها الراهب مهامه ، فهي الكنيسة التي تعتبر الوحدة الرئيسية في الحكم الكنسي، و هي محور المنطقة السكانية و مركزها . و قد بلغ عدد هذه الإبراشيات آنذاك أكثر من 44 ألف كنيسة حيث كان الراهب يسيطر على مختلف نواحي الحياة الاقتصادية و الإجتماعية قبل أن تتحول هذه الكنائس بعد الثورة إلى بلديات يمارس فيها الانتخاب و التعيين معا.

ثانيا- البيئة أو العامل الخارجي: و نقصد هنا في الأساس الدور الكبير الذي يقوم به الإتحاد الأوروبي حاليا في التأثير على الإدارة المحلية الفرنسية عبر المستوى المؤسساتي أو المستوى العضوي من خلال وجود هيئة تمثيلية للجماعات الإقليمية تفرض الإنسجام و التنسيق مع دول الإتحاد مجتمعة و ذلك كما يلي:

#### 1- المستوى العضوي: بناء على ما نصت عليه اتفاقية ماستريخت –هولندا- 1992،

تم استحداث لجنة النواحي أو لجنة الجهات -Le Comité des Régions- التي تعتبر بمثابة الناطق الرسمي لجميع الهيئات المحلية في دول الإتحاد الـ28 ( أو 27 حاليا بعد انسحاب بريطانيا) ، وتعتبر هذه الهيئة استشارية، الهدف من تأسيسها هو التقريب بين شعوب دول الإتحاد ، و هي هيئة تضم 344 عضوا دائما مع عدد من الاعضاء الإضافيين لمدة 05 سنوات يتم اختيارهم باقتراح من مجلس وزراء كل دولة على حدة . وفي هذا الصدد يمثل فرنسا 24 عضوا في هذه اللجنة.

أما عمل لجنة الجهات فيتمثل دورها في الدفاع عن مصالح الجماعات الإقليمية للدول الأعضاء. فحسب اتفاقية لشبونة لسنة 2009 فإنه يتم إشراك هذه اللجنة في إعداد النصوص التشريعية الخاصة بالجماعات الإقليمية من خلال استشارتها من طرف البرلمان الأوروبي ، كما يتم استشارتها كذلك حول كل موضوع له تأثيره على الجماعات الإقليمية في دول الإتحاد .ومن الناحية القضائية يمكن لهذه اللجنة أن ترفع دعاوي قضائية أمام محكمة العدل الأوروبية من أجل إلغاء أحكاما تشريعية معينة أو حماية مصالح الجماعات الإقليمية لدول الإتحاد.

2- دور التنسيق و الإنسجام الإجتماعي و الإقتصادي: تقوم هذه العملية على مسألة استحداث صناديق مالية بغرض دعم المناطق الفقيرة في الجماعات الإقليمية. و قد وصل حجم المبالغ المالية المقدمة لهذه المناطق إلى 3/1 ثلث الميزانية الكلية لدول الإتحاد.

و في فرنسا و منذ صدور مرسوم 10 ماي 1982 أصبح المحافظ (على مستوى المحافظة) هو من يضطلع بتوزيع هذه المساعدات المالية الممنوحة للبلديات . كما قد تزداد هذه المساعدات كلما تم تسجيل عجز مالي لحكومات دول الإتحاد.

و يساهم الإتحاد الأوروبي في دعم بلديات دول الإتحاد من خلال عدة صناديق مالية أهمها :

- الصندوق الإجتماعي الأوروبي Fonds Social Européen .

-الصندوق الأوروبي للتوجيه و الضمان الفلاحي Fonds Européen d'orientation et de garantie agricole.

- الصندوق الأوروبي للتنمية الجهوية. Fonds Européen de développement régional.

3- تأثير التشريع الدولي و الأوروبي على الجماعات الإقليمية الفرنسية: من هذه التشريعات نجد الميثاق الأوروبي للإستقلالية المحلية La Charte Européene de l'autonomie locale الصادر سنة 1985، وقد صادقت عليه فرنسا بتاريخ 10 جويلية 2006 و قد دخل حيز التنفيذ منذ 01 ماي 2007 حيث نص هذا الميثاق على ضرورة تبني الديمقراطية من أجل ضمان حقوق الجماعات الإقليمية من خلال تقريبها للمواطن. كما ينص هذا الميثاق كذلك على ضرورة استفادة هذه الجماعات من مبدأ الاستقلالية في التسيير عن طريق:

- علاوة على الاستقلالية السياسية التي تتمتع بها هذه الجماعات فهي تتمتع كذلك باستقلالية إدارية و مالية. كما أن الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية عادة ما تكون مكيفة حسب كل دولة و خصوصياتها.

- تدعيم الديمقراطية المباشرة على مستوى هذه الجماعات الإقليمية.

- ضرورة اتباع مبدأ الإنتخاب في الجماعات الإقليمية.

- التعاون بين الجماعات الإقليمية هو مبدأ أساسي.

وعلاوة على هذه العوامل البيئية المختلفة التي ساهمت في بلورة و تطور الإدارة الإقليمية ، فقد كانت هناك عوامل إضافية أخرى ساهمت كذلك بقسط وافر في صقل هذه الإدارة و ذلك كما يلي:

1- الإرث الإستعماري للدولة الفرنسية: لقد كانت فرنسا الإستعمارية تسيطر على العديد من المناطق في العالم، حيث قامت بتصنيف الكثير منها كمحافظات تابعة لها كما كان الحال في الجزائر بالنسبة لمحافظات الجزائر-وهران- قسنطينة سنة 1848 و عنابة سنة 1955 ثم باتنة-المدينة-مستغانم-الشلف- سطيف-تيارت – تلمسان-تيزوزو سنة 1957 وغيرها من المحافظات في الجزائر أو باقي المستعمرات.

أما في الوقت الحالي فلم يبق من هذه المستعمرات سوى تلك التي و برضا شعوبها –بصفة عامة- مازالت تابعة للدولة الفرنسية في إطار ما يسمى بمحافظات وأقاليم ما وراء البحار (Départements et Régions d'Outre Mer) أو اختصارا DROM كما سبق ذكرها.

2- البيئة أو العامل السياسي و القانوني: لقد كان لوصول الإشتراكيين إلى السلطة في الإنتخابات الرئاسية بتاريخ 10 ماي 1981 عن طريق مرشح الحزب الإشتراكي فرانسوا ميتران François

Mitterand بالغ التأثير في التطور الكبير للجماعات الإقليمية الفرنسية حيث كانت سنة 1982 بداية لانطلاق إصلاحات عميقة عرفتها الإدارة اللامركزية أو الإقليمية الفرنسية و ذلك كما يلي:

فبتاريخ 02 مارس 1982 صدر القانون رقم 82-213 المتضمن حقوق و حريات البلديات، المحافظات و المناطق. و يدعى اختصارا بقانون اللامركزية أو قانون دوفار -Loi Defferre- نسبة إلى وزير الداخلية الفرنسي آنذاك السيد Gaston Defferre ( شغل كذلك منصب رئيس بلدية مرسيليا Marseille لمدة طويلة) . و قد تضمن هذا القانون ما يلي:

1- انتقال صلاحيات السلطات التنفيذية في المحافظة من المحافظ المعين بمرسوم رئاسي إلى رئيس مجلس المحافظة المنتخب ديمقراطيا، حيث تم إلغاء الوصاية الإدارية La Tutelle Administrative المسبقة التي كانت تمارس من طرف المحافظ على المجلس المنتخب و تعويضها برقابة المشروعية Contrôle de légalité التي تعتبر رقابة بعدية يمارسها المحافظ (ممثل الدولة) و المحاكم الإدارية و الغرف الجهوية للمحاسبة (هذا عكس ما هو عليه الحال في الجزائر حيث مازالت الرقابة المسبقة تمارس من طرف الوصاية الإدارية و المالية كالوالي- المراقب المالي...) و هذا ما جاء في القانون الفرنسي للجماعات الإقليمية:

« Le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article LO 6241-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Lorsque le représentant de l'Etat défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité de la collectivité et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.... »

**Source** : Loi n°2007-223 du 21 février 2007 - art. 4 . JORF 22 février 2007.

2- أصبح رئيس المجلس العام للمحافظة المنتخب ديمقراطيا بالاتفاق مع المجلس يقوم برسم السياسات العامة للمحافظة.

3- تحويل الناحية أو الجهة La Région إلى جماعة إقليمية ذات صلاحيات كاملة (بعدها كان الأمر يقتصر فقط على البلدية و المحافظة) ، حيث يتم انتخاب أعضاء مجلسها بالاقتراع العام وهم بدورهم

ينتخبون رئيسا لهم، ليكون رئيسا للمجلس العام للمحافظة صاحب السلطة التنفيذية.

4- بالنظر إلى العدد الكبير و الهائل للبلديات (حسب إحصائيات رسمية نشرها المعهد الوطني للإحصاء و الدراسات الاقتصادية بفرنسا بلغ عدد البلديات 34970 بلدية إلى غاية 01 جانفي 2019 ) (22) فقد تم إيجاد نظام للتعاون فيما بينها ، حيث جاء المشرع بفكرة نظام التعاون مابين البلديات من خلال إيجاد مؤسسات مختصة بذلك و هي مؤسسات عمومية (EPCI) Etablissements Publics de Coopération Intercommunale يتم إنشاؤها بقرار من المحافظ (ممثل الدولة) حيث تضم مجموعة من البلديات بعد اتفاق مجالسها المنتخبة لتسيير نشاط معين يتجاوز قدرة بلدية واحدة مثل النقل الحضري ، تسيير الوديان أو الأنهار التي يشترك فيها مجموعة من البلديات ، البيئة، التسيير المدرسي، التطهير، الكهرباء و الفضلات المنزلية...إلخ. كما أن هذه المؤسسات يتم إنشائها وفق شروط معينة، إما لمدة محدودة أو غير محدودة. و من أهمها ما يلي:

- نقابات البلديات Les syndicats de communes

-التجمعات السكنية Les communautés d'agglomération

- المتروبول Les métropoles

- التجمعات البلدية Les communautés de communes

- التجمعات الحضرية Les communautés urbaines

وهذه المؤسسات هي ما نص عليه القانون الفرنسي للجماعات الإقليمية الذي جاء فيه:

« Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles».

Source : Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 44.

«...La création de l'établissement public de coopération intercommunale peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements Concernés après accord des conseils municipaux des communes intéressées sur l'arrêté dressant la liste des communes. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils

municipaux des communes représentant les deux tiers de la population... ».

Source : Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 43.

فهذه المؤسسات هي ذات شخصية معنوية أنشأت لإدارة جزء من إقليم الدولة الفرنسية عبر الاختصاصات المسندة إليها(23) و هي لا تدخل ضمن مجال اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية كالبليات و المحافظات التي تحوي على مجالس محلية منتخبة - والتي هي موضوع دراستنا هذه- بل تندرج ضمن مجال أو إحدى صور اللامركزية المصلحية أو الفنية التي تقوم على أساس فني متخصص ينصب على نشاط معين فقط .

و تطبيقا لما نص عليه قانون 02 مارس 1982 السابق الذكر صدر كذلك القانون رقم 82-1169 المؤرخ في 31 ديسمبر 1982 المتضمن التسيير و التنظيم الإداري الخاص لكل من بلديات : باريس، ليون و مرسيليا و المسمى اختصارا بقانون PLM و الذي سبق للمجلس الدستوري أن قرر في حكمه رقم 82-149DC en date du 28-12-1982 C.C.D بانعدام أي عوائق دستورية تحول دون تقسيم هذه المدن الثلاث الكبرى إلى أحياء أو مقاطعات بلدية يكون لكل منها مجلس منتخب يمارس جزء من الاختصاصات التي أسندت إلى المجلس المنتخب لكون ذلك لا يتعارض مع مبدأ الإدارة الحرة و شمولية الاقتراع.(24)

و نظرا للمكانة الكبيرة التي منحت للجماعات الإقليمية في هذه المرحلة من حكم اليسار صدر كذلك فيما بعد القانون رقم 84-53 المؤرخ في 26 جانفي 1984 المتضمن قانون الوظيفة العمومية الخاص بمستخدمي الإدارة الإقليمية إلى جانب قانوني الوظيفة العمومية لموظفي الدولة و قانون آخر لموظفي المستشفيات العمومية.

## 1- نظام البلدية بفرنسا : La Commune

تميزت البلدية الفرنسية ما قبل سنة 1884م (تاريخ صدور أول قانون للبلدية) بأنها كانت غير متجانسة حيث أنه في ظل النظام القديم (Ancien Régime) أو ما قبل الثورة الفرنسية ، لم يكن الوضع مستقرا أو واحدا بالنسبة للجماعات المحلية، حيث اتخذت البلدية عدة أشكال منها:

- تجمعات مشتركة تسيير نفسها ذاتيا بعدما منحها الملك الحق في ذلك.

- تجمعات ريفية Communautés Villageoises .

- اتخذت بعض البلديات شكل المدن الحرة (Villes Franches) ، و أخرى باعتبارها تنظيم بلدي جديد يقوم على أساس توحيد القانون المسير لـ 44 ألف بلدية مع وجود ازدواجية وظيفية للمنتخبين البلديين الذين أصبحوا يضطلعون معا بوظائف تابعة للدولة و القيام بمهامهم المحلية على مستوى البلدية كذلك.

و خلال حكم الإمبراطورية الفرنسية الأولى منذ 1804 تم التخلي عن النظام الإنتخابي في البلديات التي تحولت إلى مجرد هياكل إدارية تابعة للإدارة المركزية، حيث استمر هذا الوضع إلى غاية 1848م بإعادة العمل بنظام الإنتخاب نسبيا قبل أن تعود الأمور إلى المركزية المشددة و هو ما تجسد ببداية مرحلة الإمبراطورية أو الملكية الثانية ما بين سنتي 1852 - 1870م بالتدعيم الكبير لصلاحيات المحافظين. إلا أنه منذ سنة 1884 بصدور قانون 05 افريل 1884 تحولت البلدية الفرنسية إلى جماعة إقليمية حقيقية بوجود مجلس بلدي منتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر لمدة 06 سنوات مع انتخاب رئيس المجلس من طرف هذا الأخير نفسه (25).

و في الوقت الحالي تخضع البلدية الفرنسية في نشاطها إلى مرجعين أساسيين هما :

- التنظيم العام أو العادي المستمد من قانون 1884 المعدل و المتمم و هو الذي يسري على الأغلبية الساحقة للبلديات الفرنسية .

- التنظيم الخاص الذي يطبق على بعض البلديات و هي : باريس – ليون-مرسيليا، وهو يعود إلى القانون رقم 82-1169 المؤرخ في 31 ديسمبر 1982 السابق الذكر.

وبخصوص الأغلبية الساحقة للبلديات فهي تتكون من الهيئات التالية:

### 1- المجلس البلدي: (الهيئة التداولية)

ينتخب المجلس البلدي لمدة 06 سنوات ، و هو يتشكل من الأعضاء المنتخبين الذين يختلف عددهم باختلاف عدد سكان كل بلدية إذ يتراوح عددهم ما بين 07 و 69 عضوا. فالبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100 ساكن فإن عدد المنتخبين فيها يبلغ 07 أعضاء فقط ، أما البلديات التي يساوي أو يزيد عدد سكانها عن 300.000 فإن عدد منتخبها يكون 69 عضوا بلدي كما يبينه هذا الجدول:

## COMMUNES

## NOMBRE DES MEMBRES

### Du conseil municipal.

De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15
De 1 500 à 2 499 habitants	19
De 2 500 à 3 499 habitants	23
De 3 500 à 4 999 habitants	27
De 5 000 à 9 999 habitants	29
De 10 000 à 19 999 habitants	33
De 20 000 à 29 999 habitants	35
De 30 000 à 39 999 habitants	39
De 40 000 à 49 999 habitants	43
De 50 000 à 59 999 habitants	45
De 60 000 à 79 999 habitants	49
De 80 000 à 99 999 habitants	53
De 100 000 à 149 999 habitants	55
De 150 000 à 199 999 habitants	59
De 200 000 à 249 999 habitants	61
De 250 000 à 299 999 habitants	65
Et de 300 000 et au-dessus	69

**Source :** Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 - art. 28

ومن شروط الترشح في المجلس البلدي نجد ما يلي:  
- السن 18 سنة كاملة إلى غاية يوم الإقتراع.

- الجنسية الفرنسية أو من مواطني دول الإتحاد الأوروبي (ماعدا منصب رئيس المجلس البلدي أو نائبه الذي يشترط فيهما الجنسية الفرنسية).
- استيفاء الشروط الخاصة بالخدمة العسكرية.
- التسجيل في إحدى القوائم الانتخابية أو التسجيل لدى مصالح الضرائب المباشرة ( أي المساهمة في دفع الضريبة المحلية من خلال ممارسة نشاط اقتصادي أو تجاري...).
- الترشح في مقاطعة انتخابية واحدة فقط.
- عدم الوجود ضمن إحدى حالات عدم القابلية للترشح-Inéligibilité لأسباب مرتبطة بجرائم الحق العام وغيرها، أي ضرورة التمتع بالحقوق المدنية و السياسية مع التقيد كذلك بمبدأ عدم التنافي بين الوظائف-Incompatibilité- (26) كما هو الحال لبعض الأصناف أو الفئات من الموظفين العموميين للترشح إلى الوظائف الانتخابية المحلية.

نشاط المجلس البلدي و صلاحياته: يجتمع المجلس البلدي مرة واحدة كل ثلاثة أشهر ، كما يمكن له الإجتماع بطلب من رئيسه أو 1/2 نصف المنتخبين أو كذلك بطلب من المحافظ. و تعقد دورات المجلي في جلسات علنية ماعدا الحالات الخاصة مثل تلك المرتبطة بدراسة مواضيع ذات علاقة بالأمن و النظام العام .

- صلاحيات المجلس البلدي: هناك العديد من الصلاحيات التي يضطلع بها المجلس البلدي عن طريق التداول و هي ذات علاقة بـ:
- المناقشة و التصويت على الميزانيات البلدية ...
- البناء و التعمير.
- تسيير المرافق العمومية البلدية.
- إبرام العقود و الاتفاقيات باسم البلدية و تسيير أملاكها. .... إلخ

## 2- رئيس المجلس البلدي: (الهيئة التنفيذية)

يتم انتخاب رئيس البلدية بالاقتراع السري من بين ، ومن طرف الأعضاء المنتخبين في المجلس في أول جلسة خلال أيام الجمعة، السبت أو الأحد الموالية لانتخابات المجلس البلدي ، و يكون ذلك عن طريق الأغلبية المطلقة La majorité absolue من الأصوات المعبر عنها في دورتين. و في حالة

تعذر ذلك تكون هناك دورة ثالثة بالأغلبية النسبية *La majorité relative* . أما في حالة تساوي الأصوات فيتم اختيار المترشح الأكبر سنا.

أما بخصوص نواب رئيس المجلس البلدي فيجب أن لا تتجاوز نسبتهم 30 % من عدد أعضاء المجلس حيث يتم انتخابهم في نفس الظروف الخاصة بانتخاب رئيسهم.

صلاحيات رئيس المجلس البلدي: له صلاحيات عديدة باعتباره عون يمثل الدولة، إذ يضطلع بمهام الضبطية القضائية (ضابط للشرطة القضائية) تحت سلطة وكيل الجمهورية و كذلك باعتباره ضابطا للحالة المدنية. أما باعتباره ممثلا للبلدية فهو رئيس للسلطة التنفيذية على مستوى البلدية يشرف على توجيه الدعوات لأعضاء المجلس، وتنظيم الاجتماعات مع إعداد مشاريع المداولات و عرضها على المجلس للتصويت عليها ثم تنفيذها تحت رقابة المجلس البلدي و المحافظ باعتباره المشرف على رقابة المشروعية . و لعل من أبرز مهام رئيس المجلس البلدي كذلك باعتباره ممثلا للبلدية أنه يشرف على الإدارة البلدية و المستخدمين البلديين و خاصة الشرطة البلدية من أجل الحفاظ على النظام العام و السكينة العامة.

أما البلديات التي تخضع لنظام خاص في تنظيمها و عملها، فنجد أنها تتواجد ضمن الوحدات المحلية في ما وراء البحار و في المتروبول(فرنسا الأم) معا، ومن جهتنا سوف نتطرق إلى بلدية باريس كعينة فقط وذلك لاعتبارها أكبر البلديات من حيث السكان ، و باعتبارها كذلك عاصمة للدولة الفرنسية.

جاء في القانون رقم 82-1169 المؤرخ في 31 ديسمبر 1982 السابق الذكر المعدل و المتمم، أن هناك ثلاثة بلديات تخضع لنظام خاص في تنظيمها و عملها و هي بلديات : باريس، ليون و مرسيليا.

وهذا ما جاء أيضا في القانون الفرنسي للجماعات الإقليمية الذي نص على:

« La Ville de Paris et les communes de Marseille et Lyon sont soumises aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du présent titre et des autres dispositions législatives qui leur sont propres »

Source : Ordonnance n°2018-74 du 8 février 2018 - art. 1

تتكون بلدية باريس من الهيئات التالية : المجلس البلدي بـ 163 عضوا مع لجان المجلس ، رئيس المجلس و المقاطعات البلدية العشرين التي تضم 364 عضوا . و تعتبر هذه المقاطعات البلدية عبارة عن بلديات صغيرة مكونة من رئيس و مجلس مثل البلديات العادية. (مجموع الأعضاء هو 527 عضوا أي (163+364).

## ملاحظات هامة حول بلدية باريس : La mairie de Paris

- 1- تعتبر باريس بلدية و محافظة في آن واحد، ويعتبر رئيس بلدية باريس كذلك رئيس المجلس العام للمحافظة. كما تتألف بلدية باريس La mairie de Paris من 20 مقاطعة بلدية Arrondissement Municipal لكل منها رئيس و مجلس تداولي.
- 2-التكوين أو النشأة : في المرحلة الأولى يتم انتخاب 527 عضوا من طرف السكان، منهم 163 عضوا يمتلكون العضوية المزدوجة في المقاطعات البلدية العشرين و مجلس بلدية باريس معا، أما البقية وعددهم 364 عضوا فعضويتهم تكون في مجالس بلديات المقاطعات العشرين فقط ( و هم يتوزعون ما بين 10 و 36 عضو في كل مقاطعة بلدية حسب عدد السكان فيها). أما في المرحلة الثانية فيتم انتخاب رئيس بلدية باريس أو العمدة من طرف 163 عضو في دورتين مع إمكانية عقد دورة ثالثة و التصويت يكون هنا بالأغلبية النسبية. و في المرحلة الثالثة وبعد مرور أسبوعا على انتخاب العمدة يتم انتخاب رؤساء بلديات المقاطعات من طرف جميع الأعضاء الـ527.
- 3- يتوفر المجلس على سبعة لجان هي:
  - أ - لجنة المالية، التجارة، التشغيل، الوسائل البشرية.
  - ب- لجنة الثقافة ، التراث و الذاكرة.
  - ج- لجنة الفضاءات العمومية، تحسين نوعية الحياة، سياسة المدينة و الأمن.
  - د- لجنة النشاط الاجتماعي، الصحة و الطفولة.
  - هـ- التهيئة العمرانية، السكن، باريس الكبرى، التنمية الاقتصادية.
  - و - لجنة المدارس ، الجامعات و العائلة.
  - ي - لجنة الشباب، الجمعيات، الرياضة، العلاقات الدولية و السياحة.(27)
- 4- لا يمكن الجمع بين مهام رئيس بلدية باريس ومهام رئيس المقاطعة البلدية. وهذا ما جاء في القانون الفرنسي للجماعات الإقليمية الذي نص على:

« Le conseil d'arrondissement est présidé par le maire d'arrondissement.  
Le maire d'arrondissement est élu au sein du conseil d'arrondissement.  
Les fonctions de maire de la commune ou de maire de Paris et de maire d'arrondissement sont incompatibles ».

Source : Ordonnance n°2018-74 du 8 février 2018 - art. 1

5- ينتخب مجلس بلدية باريس من بين أعضائه رئيسا للبلدية و كذلك نوابا له. ويعتبر رئيس البلدية ذا سلطة تنفيذية مزدوجة فهو يعتبر رئيس الهيئة التنفيذية البلدية و رئيس الهيئة التنفيذية لمحافظة باريس.

6- يستحوذ محافظ شرطة باريس **Préfet de police de paris** الكثير من الصلاحيات كما ينافس

رئيس بلدية باريس في عدة صلاحيات حيث يقوم بمهام :

- الحفاظ على الأمن و الطمأنينة العامة.

- التكفل بملف النظافة العمومية.

- تنظيم حركة المرور و التوقف.

- مكافحة الحرائق.....

7- يجتمع مجلس بلدية باريس بصفته مجلس بلدي أو بصفته مجلس عام للمحافظة، مما يعني أن المنتخبين فيه يصوتون سنويا على ثلاثة ميزانيات هي: ميزانية البلدية باريس و ميزانية المقاطعات البلدية مع ميزانية محافظة الشرطة.

8- المقاطعات البلدية ليست لها صلاحيات واسعة، فالميزانية السنوية مثلا تمنحها لها بلدية باريس، و هي لا تمتلك أية صلاحيات بخصوص الضرائب ، في حين لها صلاحيات في مجال الحالة المدنية و التنظيم المدرسي.

9- لكل مجلس مقاطعة بلدية **Arrondissement Municipal** الحق في طرح مشاكل المقاطعة أمام مجلس بلدية باريس **La mairie de Paris**. و في المقابل يمكن لمجلس بلدية باريس استشارة مجلس المقاطعة البلدية حول بعض المشاريع التي يمكن تنفيذها في المقاطعة و حجم الدعم الموجه للجمعيات المحلية و كل ما يتعلق بالتهيئة العمرانية مثلا.

وفي الأخير يمكننا القول أن البلدية الفرنسية حاليا ، و من خلال هيئاتها التنفيذية أو التداولية المنتخبة ديمقراطيا بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تعتبر تجسيدا حقيقيا لمفهوم الديمقراطية أو اللامركزية الإدارية التي تسمح بالمشاركة الشعبية في تسير الشأن العام رغم النقائص المسجلة على كيفية تنظيمها و عملها.

## ب- نظام المحافظة بفرنسا : **Le Département**

يعود تاريخ إنشاء المحافظة كوحدة إدارية محلية إلى سنة 1789م، إلا أنها لم تتحول إلى جماعة إقليمية سوى سنة 1871م. و يبلغ عدد المحافظات الفرنسية حاليا 101 محافظة منها 05 محافظات في ما وراء البحار.

وما تجدر الإشارة إليه أنه يجب التفرقة بين عدة أنواع من المحافظات التي يوجد على رأس كل منها شخص يدعى بالمحافظ يتم تعيينه بمرسوم رئاسي، و ذلك كما يلي:

- 1- محافظ الشرطة : préfet de police ، يوجد حاليا محافظتين للأمن بفرنسا هما:  
- محافظة شرطة باريس La préfecture de police de Paris التي أنشأت سنة 1800.  
- محافظة شرطة بوش دو رون la préfecture de police des Bouches-du-Rhône  
وقد أنشأت سنة 2012 حيث يختص هذا المحافظ بضمان الأمن للأشخاص و الممتلكات في محافظة واحدة أو عدة محافظات كما هو الحال بالنسبة لمحافظ شرطة باريس الذي يسهر على أمن كل محافظات ناحية باريس Région Île -de-France التي تضم 8 محافظات.
- 2- محافظ الجهة البحرية : Le préfet maritime يتم تعيينه من بين الضباط السامين في الجيش (البحرية لفرنسية) ويقوم بتسيير جهة بحرية معينة.
- 3- محافظ الناحية : Le préfet de région يوجد حاليا بفرنسا 18 ناحية Région منها 05 في ما وراء البحار، وعلى رأس كل منها محافظ للمنطقة على مجموعة من المحافظات.
- 4- المحافظ (محافظ المحافظة): Le préfet du département أو ممثل الدولة Le représentant de L'Etat حسب القانون العام للجماعات الإقليمية، و هو يشرف على تسيير عدد كبير من البلديات من خلال رقابة المشروعية التي يمارسها مع القضاء. و يعتبر هذا النوع من المحافظات هو موضوع هذه الدراسة المتواضعة و ذلك كما يلي:

تتكون المحافظة في فرنسا من الهيئات التالية :

- 1- مجلس المحافظة (الجمعية التداولية): Assemblée délibérante - Conseil Départemental  
يتم انتخاب هذا المجلس بالاقتراع العام السري و المباشر لمدة 06 سنوات بنفس الشروط المعتمدة في الترشح للبلديات، ويكون عدد أعضائه حسب عدد السكان في المحافظة.  
يجتمع مجلس المحافظة بمبادرة من رئيسه مرة واحدة كل ثلاثة أشهر، كما يمكن له الاجتماع بطلب من ثلث 3/1 المنتخبين أو كذلك بطلب من اللجنة الدائمة ، وفي حالة الاستثناء يجتمع بمرسوم رئاسي. و مثلها مثل البلدية تعقد دورات المجلس في جلسات علنية ماعدا الحالات الخاصة المرتبطة بدراسة مواضيع ذات علاقة بالأمن و النظام العام فهي تعقد في جلسات مغلقة كما جاء في القانون العام للجماعات المحلية:

Le conseil départemental est également réuni à la demande :

- de la commission permanente ;
- ou du tiers des membres du conseil départemental sur un ordre du jour déterminé, pour une durée qui ne peut excéder deux jours. . En cas de circonstances exceptionnelles, les conseils départementaux peuvent être réunis par décret.

Les séances du conseil départemental sont publiques. Néanmoins, sur la demande de cinq membres ou du président, le conseil départemental peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos ».

**Source** : Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1

و هناك صلاحيات عديدة لمجلس المحافظة يضطلع بتنفيذها و إن كان بإمكان المجلس أن يفوض اللجنة الدائمة بعض منها. ومن صلاحيات المجلس نجد أنها متعددة تشمل مختلف المجالات كالجانب الإجتماعي و التربوي و الثقافي و البيئة....:

و بعبارة أخرى نجد أن صلاحيات المجلس تمتد إلى كل ما يخدم الصالح العام على مستوى المحافظة و يتم ذلك عن طريق مداورات يتخذها في هذا الشأن مثل التصويت على الميزانية أو التكفل بالمسنين و الإدماج.

2- رئيس مجلس المحافظة : يعتبر بمثابة الهيئة التنفيذية في المحافظة ، و يتم انتخابه من طرف أعضاء المجلس بالإقتراع السري و بالأغلبية المطلقة *La majorité absolue* في دورتين ، و إن تعذر ذلك تكون هناك دورة ثالثة و التصويت فيها يكون بالأغلبية البسيطة *La majorité relative* مع اختيار الأكبر سنا في حالة تساوي الأصوات. وهذا ما أكده القانون الفرنسي للجماعات الإقليمية الذي نص على:

«...Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil départemental pour une durée de six ans.

Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection à lieu à

la majorité relative des membres du conseil départemental. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge ».

Source : Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1

أما مهام رئيس مجلس المحافظة فهي عديدة و كثيرة – و ذلك خلافا لما عليه الأمر في الجزائر حاليا- حيث يعتبر رئيس مجلس المحافظة صاحب السلطة التنفيذية بعدما كان المحافظ يضطلع بها قبل إصلاحات 1982م و من بين أهم صلاحياته:

- هو رئيس المجلس حيث يستدعي الأعضاء و يحدد جدول الأعمال و يحضر المداولات كما يقوم بتنفيذها، و يعرض سنويا للنقاش على المجلس تقريرا مفصلا عن الوضعية العامة للمحافظة و مدى تنفيذ المداولات المصادق عليها... و هذا ما أكده القانون الفرنسي للجماعات الإقليمية و ذلك كما يلي:

« Chaque année, le président rend compte au conseil départemental, par un rapport spécial, de la situation du département, de l'activité et du financement des différents services du département et des organismes qui dépendent de celui-ci. Le rapport précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil Départemental et la situation financière du département. Ce rapport spécial donne lieu à un débat».

Source :Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1

- هو الأمر بالصرف . كما يحدد رئيس مجلس المحافظة مصادر الوعاء الضريبي على مستوى المحافظة.  
- يسير الأملاك العقارية للمحافظة.  
- يعين في الوظائف العمومية و يمثل المحافظة أمام القضاء.  
- يمكن لرئيس المجلس تفويض بعض صلاحياته لنوابه.....

3- اللجنة الدائمة : La Commission permanente

بعد انتخاب رئيس المجلس في المحافظة يقوم المجلس كذلك بانتخاب أعضاء اللجنة الدائمة المتكونة من رئيس و نواب للرئيس يتراوح عددهم ما بين 04 و 15 عضوا، و تعتبر هذه اللجنة بمثابة هيئة مساعدة لرئيس المجلس خلال تأدية مهامه.

« Le conseil départemental élit les membres de la commission permanente.

La commission permanente est composée du président du conseil départemental, de quatre à quinze vice-présidents ...».

Source :Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1

و من بين أهم مهام هذه اللجنة هو ضمان استمرار عمل مجلس المحافظة الذي لا يجتمع إلا دوريا.

#### 4- المحافظ :

لقد تم استحداث منصب المحافظ من طرف نابليون بوناپرت بتاريخ 17 فيفري 1800م بهدف إحكام الرقابة على المحافظات و حفظ السلم و النظام العام بعد الثورة الفرنسية. واليوم يعتبر منصب المحافظ من بين الوظائف السامية في الدولة الفرنسية، يتم التعيين فيها عن طريق مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بعد اقتراح الوزير الأول، كما يقوم المحافظ بتمثيل كل وزير داخل المحافظة و يعمل على تجسيد إرادة السلطة المركزية، فيعتبر بذلك من أهم صور عدم التركيز الإداري أو المركزية المخففة و إن كانت صلاحياته قد تقلصت كثيرا بعد إصلاحات 1982 م ، ولعل أبرزها، حرمانه من سلطة الأمر بالصرف و الرقابة القبلية أو المسبقة التي تحولت إلى رقابة المشروعية أو اللاحقة بلجوء المحافظ إلى القضاء الإداري في حالة الضرورة مثلما نص عليه القانون العام للجماعات المحلية :

« Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal

administratif les actes mentionnés à l'article L.3131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité départementale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné».

## Source :Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1

- فتأسيسا لما سبق، فإن دور المحافظ جد هام في الحفاظ على تماسك الدولة و وحدتها أمام الأطماع الجهوية لبعض الوحدات الإدارية ، فهو يعمل على:
- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة أمام خطر انقطاع الاتصال، لسبب من الأسباب، بين الهيئات المحلية المنتخبة والسلطة المركزية.
  - الحفاظ على وحدة الاتجاه السياسي العام داخل الدولة.
  - ضمان وحدة تفسير القانون.
  - ضمان الديمقراطية.
  - المحافظة على حقوق المواطنين و مصالحهم. (29)

و ما يلاحظ في الأخير أن إصلاحات سنة 1982 جاءت بغرض تدعيم صلاحيات الهيئات المحلية المنتخبة في البلدية و المحافظة و الناحية معا و هو ما يعتبر مكسبا هاما في سبيل تطوير و ترقية الديمقراطية المحلية أو اللامركزية الإدارية مع بقاء سلطة المحافظ من خلال رقابة المشروعية على أعمال و قرارات المجلس و رئيس المجلس في المحافظة.

### ج- نظام الناحية (الإقليم) بفرنسا : La Région

مقارنة بالبلدية و المحافظة عرفت الناحية كجماعة اقليمية تأخرا كبيرا في إنشائها حيث لم يكتمل ذلك إلا بصدور القانون رقم 82-213 المؤرخ في 02 مارس 1982 المتضمن حقوق و حريات البلديات و الولايات و النواحي ، فكانت بعد ذلك أول انتخابات محلية لمجالس النواحي بالإقتراع العام ، السري و المباشر في 16 مارس 1986 على مستوى الـ 27 ناحية في تلك الفترة . إلا أنه و بعد إصلاحات سنة 2015 تم تقليص هذا العدد إلى 18 ناحية ، خمسة منها فيما وراء البحار كما سبق ذكره. حيث نجد أن كل ناحية التي تضم مجموعة من المحافظات تتكون من الهيئات التالية:

#### 1- مجلس الناحية: (الجمعية التداولية) Le conseil régional

يعتبر هذا المجلس بمثابة السلطة التداولية و هو منتخب بالاقتراع العام السري و المباشر لمدة 06 سنوات و هو مثله مثل البلدية و المحافظة، حيث نجد أن عدد الأعضاء فيه يتحدد حسب عدد السكان في

الناحية. كما يجتمع مجلس الناحية كذلك مرة واحدة على الأقل في جلسة علنية كل ثلاثة أشهر (30) بمبادرة من رئيس المجلس أو بطلب من اللجنة الدائمة أو كذلك بطلب من ثلث 3/1 أعضائه... كما يمكن لهذا المجلس الاجتماع في جلسة مغلقة بطلب من الرئيس أو بطلب من 05 أعضاء على الأقل كما جاء في القانون العام للجماعات الإقليمية ، وهذا ما أكده القانون الفرنسي للجماعات الإقليمية الذي نص على: «Le conseil régional se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre, dans un lieu de la région choisi par la commission permanente.

Le conseil régional est également réuni à la demande :

1° De la commission permanente ;

2° Ou du tiers de ses membres sur un ordre du jour déterminé, pour une durée qui ne peut excéder deux jours... Les séances du conseil régional sont publiques. Néanmoins, sur la demande de cinq membres ou du président, le conseil régional peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos».

**Source** :Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

ومن بين أهم مهامه نجد أنه يتداول في مختلف النشاطات الاقتصادية و الإجتماعية و ملفات تهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة.....

## 2- اللجنة الدائمة: La commission permanente

مثلا مثل المحافظة نجد أنه بعد انتخاب رئيس مجلس الناحية يتم كذلك انتخاب أعضاء للجنة الدائمة المتكونة من الرئيس و نوابه الذين يتراوح عددهم ما بين 04 و 15 نائبا للرئيس شريطة ألا يتجاوز عددهم ثلث أعضاء مجلس الناحية. و تعتبر هذه اللجنة بمثابة هيئة مساعدة لرئيس المجلس خلال تأدية مهامه من خلال مكتب اللجنة الذي يتم إنشاؤه لهذا الغرض. و من بين أهم مهام هذه اللجنة هو ضمان استمرار عمل مجلس المحافظة الذي لا يجتمع إلا دوريا كما جاء في القانون العام للجماعات الإقليمية: « Le conseil régional élit les membres de la commission permanente.

La commission permanente est composée du président du conseil régional, de quatre à quinze vice-présidents et éventuellement d'un ou

plusieurs autres membres, sous réserve que le nombre total de ses membres ne soit pas supérieur au tiers de l'effectif du conseil régional ».

Source : Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 7

### 3 - رئيس مجلس الناحية: (الهيئة التنفيذية)

يتم انتخابه من طرف أعضاء المجلس لمدة 06 سنوات بالاقتراع السري و المباشر و بالأغلبية المطلقة في دورتين ، و في حالة تعذر ذلك تكون هناك دورة ثالثة بالأغلبية النسبية .و خلافا لمختلف الإنتخابات الإقليمية الفرنسية لا يمكن لأي مترشح أن يقدم طلب الترشيح لرئاسة مجلس الناحية إلا بتقديمه تصريح كتابي أو مشروع برنامج يتضمن التوجهات الكبرى السياسية، الإقتصادية و الإجتماعية لنشاطه الذي يعرض للمناقشة من طرف أعضاء المجلس في حالة الفوز بالمنصب خلال العهدة الإنتخابية.

« Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil régional pour une durée de six ans. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative des membres du conseil régional ».

« Nul ne peut être élu président s'il n'a, préalablement à chaque tour de scrutin, remis aux membres du conseil régional, par l'intermédiaire du doyen d'âge, une déclaration écrite présentant les grandes orientations politiques, économiques et sociales de son action pour la durée de son mandat ».

**Source** : Loi n°98-135 du 7 mars 1998

أما بخصوص مهام أو صلاحيات رئيس مجلس الناحية فإنها عديدة باعتباره صاحب السلطة التنفيذية ، و هي على حساب صلاحيات محافظ المنطقة أو - ممثل الدولة - ، حيث يعتبر رئيس مجلس الناحية مثله مثل رئيس المجلس البلدي و مجلس المحافظة ، فهو :

- الأمر بالصرف. L'Ordonnateur des dépenses.  
- إمضاء القرارات و المقررات و الصفقات العمومية و العقود.

- تمثيل الناحية في القضاء و مختلف الهيئات الرسمية و استقبال ممثلي الدولة في الناحية.
- عرض حصيلة النشاط و الحالة العامة للناحية أمام مجلس الناحية.
- عرض الحصيلة المالية للناحية أمام المجلس....الخ.

وبالإضافة إلى هذه الصلاحيات فهو مثل رئيس مجلس المحافظة إذ يعتبر كذلك رئيسا للجنة الدائمة التابعة للمجلس.

**4- محافظ الناحية : Le préfet de région** يعتبر منصب المحافظ - بصفة عامة- في السلم الإداري و السياسي الفرنسي من بين أهم الوظائف العليا التي تمارس على المستوى المحلي حيث يكلف شاغلها بتمثيل الدولة على المستوى المحلي وتغليب المصلحة الوطنية. فقد جاء في القانون العام للجماعات الإقليمية أن محافظ الناحية هو ممثلا للدولة يعمل مثلا، على حماية المصالح الوطنية و احترام القوانين ... الخ ، حيث نص على:

« Le représentant de l'Etat dans la région a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et, dans les conditions fixées par le présent code, du contrôle administratif.

Dans les conditions fixées par le présent code, il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités régionales ».

Source :Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

فعلاوة على الدور الأساسي في ضمان مشروعية عمل مجلس الناحية فهو يسهر على تنظيم الجهود التنموية للمحافظات الموجودة على مستوى الناحية و التنسيق فيما بينها. و لتحقيق ذلك فهو يقوم بـ:

- تنشيط و تنسيق عمل المحافظين بغرض ضمان التنسيق في العمل المشترك و خاصة بالنسبة للمشاريع التنموية التي تتعدى عملية تنفيذها حدود محافظة واحدة.
- القيام بالرقابة الإدارية (رقابة المشروعية) على المحافظة و مختلف المؤسسات العمومية في الإقليم.

- وضع مخطط العمل الإستراتيجي للدولة على مستوى الإقليم.
- تحديد و حشد الوسائل الضرورية لتنفيذ السياسات الوطنية بالتنسيق مع المحافظين الموجودين على مستوى المحافظات. كما ينسق العمل مع رئيس مجلس الناحية المنتخب من خلال تبادل

التقارير بشأن الوضعية العامة، مثلما جاء في القانون العام للجماعات الإقليمية:

« Chaque année, le représentant de l'Etat dans la région informe le conseil régional, par un rapport spécial, de l'activité des services de l'Etat dans la région

Ce rapport spécial donne lieu éventuellement à un débat en présence du représentant de l'Etat » (31) .

**Source :**Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

ما يمكن أن نقوله في الأخير أن الإدارة المحلية الفرنسية عاشت ظروف تاريخية عديدة مختلفة قبل الثورة الفرنسية عام 1789 و ما بعدها وصولا إلى وقتنا الحالي و هي ظروف و عوامل مختلفة ساهمت في بلورة و تطور النظام الحالي للإدارة المحلية الذي يقوم على أساس الانتخاب العام السري والمباشر بالنسبة لأعضاء المجالس المنتخبة في الجماعات الإقليمية أو عن طرق النظراء بالنسبة لرؤساء تلك المجالس في ظل من الحرية أو الديمقراطية، و إن كان ذلك متبوعا برقابة المشروعية لمثلي السلطة المركزية بغرض ضمان انسجام العمل الإداري المحلي مع مختلف النصوص القانونية و التنظيمية في إطار نظام الدولة الموحدة أو البسيطة حسب تعبير القانون الدستوري، كل ذلك من خلال أسلوب اللامركزية الإدارية التي تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم المحلي، و هي مختلفة عن الحكم المحلي الذي يعتبر بمثابة لا مركزية سياسية .

أما الحكم المحلي في الدول الاتحادية كالمملكة المتحدة فالوضع يختلف نسبيا بالإستقلال الكبير للوحدات المحلية هناك، و إن كان الانتخاب المباشر يبقى القاسم المشترك بين مختلف النظم الإدارية، و هو ما سوف نتناوله فيما يلي :

## رابعاً - الإدارة المحلية في بريطانيا (32) :

ذكرنا فيما سبق أن هناك أساليب عديدة في تسيير الشأن المحلي بداية بنظام المركزية الإدارية التي اندثرت مع تطور الإرث الإنساني العالمي في مجال التسيير الإداري العمومي ليفتح الباب حالياً إلى المركزية المخففة أو عدم التركيز الإداري ، ثم الإدارة المحلية و بعدها الحكم المحلي. و في الأخير هناك الحكم الذاتي. و قد تجسدت هذه الخبرات الإنسانية من خلال عدة نماذج عالمية أهمها : النموذج الفرنسي الذي يعتمد على أسلوب الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية ، و النموذج البريطاني الذي يعتمد من جهته على مفهوم الحكم المحلي. وفيما يلي سنتناول طبيعة الحكم المحلي في بريطانيا من خلال التعرض إلى كيفية تشكيل الوحدات المحلية و اختصاصاتها ثم طبيعة الرقابة المفروضة عليها من طرف السلطة المركزية.

تشكيل الوحدات المحلية:

على عكس الأسلوب الفرنسي، يعرف الحكم المحلي البريطاني عملية غير متجانسة على مستوى الأقاليم الأربعة التي تتكون منها المملكة المتحدة ، و هذا اللاتجانس يبدو واضحاً سواء من حيث اختلاف المرجعية القانونية التي تسيره و كذلك التقسيم الإداري (التنظيم المحلي) المتبع حسب كل إقليم على حدة، و هو ما نلخصه فيما يلي:

فمن حيث المرجعية القانونية للحكم المحلي :

- 1- إقليم إنجلترا :** نجد في هذا الإقليم مجموعة من القوانين التي يخضع لها نظام الحكم المحلي و هي قانون لندن 1963 (London Government Act 1963) وقانون 1972 حول الحكم المحلي البريطاني (Local Government Act 1972) المعدل سنتي 1985 و 2000 . (Local Government Act 1985 and Local Government Act 2000)
- 2- إقليم بلاد الغال (الويلز):** يخضع الحكم المحلي في بلاد الغال إلى قانون الحكم المحلي البريطاني الصادر سنة 1972 ( Local Government Act 1972 ) و قانون سنة 1994 الخاص بالحكم المحلي في بلاد الغال مع القانون المحلي البريطاني لسنة 2000

(Local Government – Wales Act 1994) and (Local Government Act 2000).

**3- إقليم اسكتلندا:** ما نلاحظه في هذا الإقليم أنه يتم العمل بقوانين الحكم المحلي لبلاد الغال

الصادرة سنة 1975، 1973 و 1994

(Local Government - Scotland Acts 1973, 1975, 1994).

**4- إقليم أيرلندا الشمالية :** يخضع هذا الإقليم في تسيير شؤون الحكم المحلي إلى قانون سنة 1972

(Local Government – Northern Ireland Act 1972)

هذا و تجدر الإشارة إلى وجود قوانين أخرى متعلقة بنظام و عمل بعض الهيئات الوسيطة بين الدولة و

المؤسسات المحلية في كل من اسكتلندا ، بلاد الغال و إنجلترا و التي تخضع لقانون سنة 1998

(Government of Scotland Act 1998) ، (Government of Wales Act 1998)

و (Government of Northern Ireland Act 1998) حيث تتمتع هذه الهيئات الوسيطة أو

البرلمانات و الجمعيات الجهوية *Assemblée régionale* و *Parlement régional* ببعض

الصلاحيات التشريعية التي تم تفويضها من طرف البرلمان البريطاني.

من هنا نجد أنه إذا كان الوضع في فرنسا و الدول التي تأخذ بنموذجها كالجزائر، تخضع لمرجع قانوني

أو تنظيمي واحد للإدارة المحلية يسري على جميع مناطق الدولة، فإنه في بريطانيا توجد هناك مراجع

قانونية عديدة و مختلفة لتسيير نظام الإدارة المحلية و ذلك حسب كل إقليم من الأقاليم الأربعة التي

تتشكل منها المملكة المتحدة.

أما من حيث التقسيم الإداري (التنظيم المحلي)، فإننا نجد أن هناك هيئات محلية متنوعة و مختلفة حسب

كل إقليم، و هي غير متجانسة أو غير متشابهة أحيانا (عكس النموذج الفرنسي) في الأقاليم الأربعة التي

تشكل دولة المملكة المتحدة ، في حين تبقى العاصمة لندن مثلها مثل العاصمة باريس تخضع لنظام

خاص (لندن الكبرى *Greater London Authority-GLA*) حيث تخضع لتقسيم إداري يتكون

من 32 حيا *Boroughs* .

و بصفة عامة ، يمكننا القول بوجود ثلاثة مستويات رئيسية من السلطات الحكومية في بريطانيا (المملكة

المتحدة) وهي: الدولة ، الجماعات المحلية و الهيئات الوسيطة السابقة الذكر كما يبينه هذا الجدول :

<b>Pays</b>	<b>Niveau intermédiaire</b>	<b>2<sup>ème</sup> niveau</b>	<b>3<sup>ème</sup> niveau</b>
Royaume- Uni.	1 Parlement Régional.	34 Conseils de Comtés pour l'Angleterre.	36 Conseils de Districts métropolitains pour l'Angleterre.
	2 Assemblées Régionales.	1 Autorité du Grand Londres (Greater London Authority –GLA).	238 Conseils de Districts ruraux pour l'Angleterre.  33 « Boroughs » de Londres (dont la «City»).
			26 Conseils de Districts Pour l'Irlande du Nord.  100 Conseils d'Autorités uniques, (dont 46 pour l'Angleterre, 22 pour le Pays de Galles et 32 pour l'Ecosse).

**Source** : <https://www.europaong.org/wpcontent/uploads/2013/06/>

[Royaume- Uni.pdf](#) P15 .Site consulté en date du 15-01-2021.

ففيما يخص الجماعات المحلية أو وحدات الحكم المحلي - Les collectivités locales infra-régionales على مستوى المملكة المتحدة نجد أن هذه الوحدات - التي تقوم على مبدأ الإنتخاب لمدة 04 سنوات - تتوزع على الأقاليم الأربعة في المملكة كما يلي :

**1- إنجلترا :** تتنوع الجماعات المحلية في إنجلترا حيث تبلغ 06 أنواع و هي كما يلي:

- 1- الأحياء اللندنية Boroughs de Londres : يبلغ عددها 32 حيا.
- 2- مجلس مدينة لندن التاريخية Corporation de la Cité de Londres : و هو مجلس واحد 01 فقط يقوم بتسيير و إدارة منطقة تاريخية صغيرة في لندن، و هو يختلف تماما عن مجلس مدينة لندن الكبرى l'Autorité du Grand Londres أو Greater London Authority (GLA).<sup>(33)</sup>
- 3- مجالس المراكز Conseils de Districts : يبلغ عددها 238 مركز في إنجلترا.
- 4- مجالس المقاطعات الحضرية (Metropolitan Districts Councils) Conseils de Districts métropolitains : يبلغ عددها 36 مقاطعة، وتقع في المناطق الحضرية.
- 5- مجالس أحادية السلطة (Unitary authorities) Conseils d'Autorités uniques : و يبلغ عددها 46 مجلس. (يجمع مجلس أحادي السلطة مهام County و District معا)
- 6- مجالس المقاطعات (county council) Conseils de Comtés : يبلغ عددها 34 مجلس مقاطعة.

**2- بلاد الغال :** يتضمن هذا الإقليم نوعا واحدا من وحدات الحكم المحلي متمثلا في مجالس أحادية السلطة (Unitary authorities) Conseils d'Autorités uniques أما عدد هذا النوع من المجالس القائمة على تسيير الشأن المحلي فيبلغ في بلاد الغال 22 مجلسا.

**3- اسكتلندا :** مثلها مثل بلاد الغال يوجد في اسكتلندا نوع واحد من وحدات الحكم المحلي ممثلا في مجالس أحادية السلطة (Unitary authorities) Conseils d'Autorités uniques في حين يبلغ عددها 32 مجلسا.

#### 4- أيرلندا الشمالية **Irlande du Nord** : يتضمن هذا الإقليم نوع واحد من وحدات الحكم

المحلي يتمثل في مجالس المراكز **Conseils de Districts** التي يبلغ عددها 26 مجلسا. إلا أن الصلاحيات الممنوحة لهذه المجالس ضعيفة جدا مقارنة بالجماعات المحلية في الأقاليم الأخرى حيث تمارس معظم الصلاحيات من طرف 09 مقاطعات إدارية في الإقليم **circonscriptions administratives (area boards)** و يتم تعيين أعضائها من طرف السلطة التنفيذية (الوزارة) و ليس انتخابهم.

وعلاوة على هذه الأنواع من الوحدات المحلية في هذه الأقاليم الأربعة المكونة للمملكة المتحدة هناك أيضا عدد من المجالس الأبراشية (**Conseils de paroisse (Parishes)**) و المجالس البلدية في إنجلترا. أما في اسكتلندا و بلاد الغال فنجد كذلك مجالس المجمعيات السكانية **Conseils de communauté** التي تقوم كذلك بانتخاب ممثليها(34).

#### مهام و صلاحيات الوحدات المحلية البريطانية :

في البداية تجدر الإشارة إلى أن الصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية البريطانية مستمدة إما من القانون أو العرف البريطاني أو هما معا ، و هي صلاحيات مختلفة باختلاف نوع الوحدة المحلية و الإقليم الجغرافي الذي تتواجد فيه كما تبينه الملاحظات التالية:

- 1- تتنوع الصلاحيات الممنوحة لمجالس المراكز الريفية في إنجلترا **Districts ruraux Anglais** إلى عدة مجالات مثل: الحالة المدنية- السكن- الثقافة و الترفيه- التهيئة الحضرية و التخطيط المحلي- جمع الضرائب المحلية و تسيير الفضلات المنزلية...
- 2- هناك صلاحيات عديدة لمجالس المقاطعات في إنجلترا **Comtés Anglais** ، حيث تتمثل في : التخطيط الإقتصادي- تسيير الملف التربوي عن طريق بناء المدارس و صيانتها و دفع أجور المعلمين- النقل و الطرق بما فيه الطرق الوطنية-الخدمات الإجتماعية للأشخاص-التهيئة الحضرية-الثقافة-البيئة. و بغرض الأداء الجيد لمهامها يمكن للمقاطعات **Comtés** تفويض بعض مهامها إلى المراكز **Districts** الموجودة على مستوى إقليمها ماعدا ما يتعلق بالصلاحيات المرتبطة بالتربية و الخدمات الإجتماعية..

3- تعتبر مجالس الإبراشيات Les Conseils des paroisses في إنجلترا والمجمعات السكنية Les Communautés في بلاد الغال مخولتين بعدة مهام التي تتقاسمهما مع المراكز Districts كإصدار قرارات بناء السكنات و إنجاز الطرق- التخطيط الحضري- الإنارة العمومية و الأرصفة-تهيئة الإقليم و مساحات الترفيه...

4- تعتبر المقاطعات Districts في إقليم أيرلندا الشمالية ضعيفة الصلاحيات بالمقارنة مع بقية الأقاليم البريطانية، حيث تستحوذ الهيئات المحلية غير المنتخبة على مستوى المقاطعة بعدة مهام أساسية مثل التربية – الصحة و السكن.

5- تمارس المقاطعات الحضرية و الوحدات المحلية ذات السلطة الوحيدة في كل من إنجلترا و بلاد الغال مع اسكتلندا المهام الخاصة بالمقاطعات و المراكز في نفس الوقت.

6- نلاحظ في العاصمة البريطانية لندن أن هناك تقاسم في ممارسة الصلاحيات بين كل من : مجلس مدينة لندن الكبرى المتكون من 25 عضوا الذي يرأسه عمدة المدينة المنتخب مباشرة من طرف السكان لمدة 04 سنوات من جهة و بين المجالس في الأحياء اللندنية من جهة ثانية.

A Londres, l'exercice des compétences est partagé entre d'une part, l'Autorité du Grand Londres (GLA) et le Maire et d'autre part, entre les « Boroughs ».

7- علاوة على إمكانية تدخل مجلس مدينة لندن الكبرى في نشاط مجالس الأحياء اللندنية الـ 32 Boroughs ، فهو يمتلك أيضا دورا تنسيقيا بين هذه المجالس خاصة في مجال النشاط الإقتصادي و التهيئة العمرانية. (35)

8- بغرض أداء مهامها على أحسن وجه أجاز قانون الحكم المحلي البريطاني أن تتضمن تشكيلة لجان المجالس المحلية المنتخبة (ماعداء لجنتي المالية و السياسة) بعض الأعضاء غير المنتخبين (المعينين) و هم من ذوي الكفاءات و المهارات العليا في مجالات متخصصة و التي يمكن أن تكون غير متوفرة لدى الأعضاء المنتخبين(36).

تأسيسا لما سبق نلاحظ أن الصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئات المحلية المختلفة هي صلاحيات بدرجات مختلفة حسب نوع و حجم كل وحدة إدارية محلية التي تختلف من إقليم لآخر حسب ثقافة و تاريخ كل إقليم أو حسب البيئة العامة التي ظهرت و نشأت فيها تلك الوحدات المحلية.

## الرقابة على المجالس المحلية البريطانية :

بالرغم من الحرية و الاستقلالية الكبيرة للوحدات المحلية البريطانية إلا أن هناك رقابة متعددة مفروضة عليها، حيث تنقسم تلك الرقابة إلى ثلاثة أنواع هي: رقابة سياسية ، قضائية و إدارية . إذ يمكننا القول أن البرلمان البريطاني (Westminster) قد جعل من الهيئات المحلية سلطة محلية تابعة له كما جعل من هامش مناوراتها - مقارنة بالحكم المحلي في الأنظمة الفدرالية الأخرى كالولايات المتحدة الأمريكية أو حتى غير الفدرالية كفرنسا- ضعيف جدا و هي رقابة متزايدة خاصة عن طريق الدعم المالي الذي يقدمه لها (37). وفيما يلي تلخيص ذلك:

### 1- الرقابة السياسية: و تنقسم بدورها إلى رقابة برلمانية و أخرى شعبية.

أ- الرقابة البرلمانية: يتحقق هذا النوع من الرقابة من خلال أحقية البرلمان في إلغاء بعض اختصاصات المجالس المحلية أو تعليق عملية تنفيذها خاصة في مجال فرض الضرائب و الرسوم المحلية ضمن الحدود التي يقررها البرلمان.

ب- الرقابة الشعبية: و تكون هذه الرقابة بواسطة الرأي العام و الإعلام في الإطلاع على عمل المجالس المحلية و كيفية سيرها كما جاء في قانون سنة 1972 السابق الذكر أو القانون المنظم لسلطة مدينة لندن الكبرى الذي أكد على حق المواطنين في حضور مداورات المجلس.

2- الرقابة القضائية: و تكون عن طريق سلطة القضاء في متابعة مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية و التي تصل إلى حد إجبار المجلس المحلي على إنجاز مشاريع محلية معينة أو إلغاء قرارات غير مشروعة (38) .

3- الرقابة الإدارية: بالرغم من أنه لا يوجد في بريطانيا مفوضين للدولة أو الحكومة (39) (مثل المحافظين أو الولاية في فرنسا و الجزائر) لممارسة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، و بالرغم كذلك من أن القوانين السابقة الذكر للإدارة المحلية لا تتضمن صراحة أي نظام للرقابة على الوحدات المحلية ، إلا أنه بالرغم من كل ذلك نجد أن هناك مجالات ضمنية للرقابة الإدارية في بعض القوانين الخاصة بالتعليم و الصحة مثلا ، حيث يحق للسلطة المركزية طلب معلومات أو إحصائيات من الوحدات المحلية، أو أن تصادق هذه السلطة ممثلة في الوزير المختص على بعض القرارات المحلية في مجال الأمن و الصحة و التعليم ، و كذلك الرقابة على موظفي المجالس المحلية في حالات معينة. هذا علاوة على سلطة حلول السلطة المركزية محل الوحدات المحلية بعد إغذارها في حالة امتناعها القيام بمهامها (40).

## الخلاصة :

كان ولا يزال للإدارة المحلية منذ أن ظهرت كعلم مستقل في القرن الـ 19 م دورا بارزا في تطور و تنظيم المجتمعات، و لقد تجسدت هذه الإدارة ضمن أساليب إدارية حسب كل دولة على حدة، سواء عن طريق الحكم المحلي أو الإدارة المحلية بعد أن تأكد القصور الكبير لنظام المركزية الإدارية الذي ساد خلال حقبة من الزمن ثم انقضى بفعل تراكمات وعوامل بيئية مختلفة و على رأسها تزايد المطالب الشعبية للمشاركة في تسيير الشأن المحلي.

و قد تلخصت في العصر الحالي أساليب التسيير الإداري في نظامي الإدارة المحلية - اللامركزية الإدارية- و الحكم المحلي حيث تم تطبيقهما بنسب و كفاءات متفاوتة حسب ثقافة و طبيعة كل دولة. أما أسلوب المركزية الإدارية فقد تحول إلى المركزية المخففة و هو ما يسمى بعدم التركيز الإداري، حيث أصبح الهدف منه هو فرض الرقابة و المتابعة على الوحدات الإدارية المحلية بغرض ضمان مشروعية عملها بانسجامه مع مختلف النصوص القانونية و التنظيمية للدولة.

## الهوامش

- (1) - حسن محمد عواضه، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية : دراسة مقارنة، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1983 ص15.
- (2) - عمار بو ضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، ط1، الجزائر: جسور للنشر و التوزيع، 2010، ص41.
- (3) - عبد القادر الشبخلي ، الإدارة المحلية : دراسة مقارنة، عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001، ص 17.
- (4) - جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة : منصور القاضي ، ط1، بيروت المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1998، ص 1467 .
- (5) - نفس المرجع ، ص 1336 .
- (6) - نفس المرجع ، ص 1329-1330 .
- (7) - عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب و ديوان المطبوعات الجامعية، 1990 . ص ص 204 و 239.
- (8) - محمد علي الخاليلة ، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر: دراسة تحليلية مقارنة، ط 2، عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2013، ص5.
- (9) - حسن محمد عواضه ، المرجع السابق الذكر ، ص ص 25- 28.
- (10) - عادل محمود حمدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، ط1، القاهرة : دار الفكر العربي، 1973 ، ص 88.
- (11) - مصطفى الجندي، الإدارة المحلية و إستراتيجيتها، الإسكندرية : منشأة المعارف، 1976، ص ص 17 - 20 .  
- سامي حسن نجم عبدالله، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في العراق و الدول المقارنة ، ط1، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014، ص ص 90-92.
- (12) - جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، موسوعة الإدارة العربية الإسلامية ، المجلد الثاني القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2004، ص 106.
- (13) - سامي حسن نجم عبدالله ، المرجع السابق الذكر ، ص ص 28- 29.
- (14) - جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق الذكر ، ص ص 89-90.
- (\*) - لقد جرت العادة أن يكون منصب العامل أقل من منصب الوالي و ذلك بالنظر إلى الصلاحيات الممنوحة له و المساحة الجغرافية التي يمارس فيها تلك الصلاحيات. أما الوالي فصلاحياته واسعة بدءا من الإمامة وصولا إلى قيادة الجيوش مروراً بجمع أموال الخراج و الجباية... الخ. ومن هنا صنف الماوردي الإمارة أو الولاية إلى نوعين هما العامة و الخاصة.
- (15) - جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق الذكر، ص ص 216-226.
- (16) - سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق الذكر ، ص 22 و مابعدا.
- (\*\*) - هو الخليفة العباسي الثالث والذي قام بتشديد الحاضرة بغداد عام 764م . فالبعض يرى أن المركزية المشددة عبر

التاريخ كانت من ضرورات تنمية المجتمعات . و الدول المعاصرة عادة ما كانت تلجأ إلى هذه المركزية في بداية نشأتها أو عند مرورها بأزمات .

(17) - سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق الذكر ، ص 25.

(18)- جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق الذكر ، ص ص97-98

(19)- لزرق حبشي ، الجوانب النظرية و التطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر، 2019، ص 72.

(20) -Nadine DANTONEL-COR , Droit des collectivités territoriales ,4éme éd

,France : Nouvelle Imprimerie Laballery ,2011, PP 53-70.

(21) - حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة الحرة للوحدات المحلية:دراسة مقارنة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2015، ص 26 .

(22) - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277602?sommaire=4318291>.

Site consulté en date du : 30/12/2020 à 07h00.

(23)- حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق الذكر، ص 40 .

(24)- نفس المرجع، ص 63 .

(25) -Nadine DANTONEL-COR , Op.cit. PP 33 - 34.

(26)- [https://www.vie-publique.fr/eclairage/23820-municipales-2020-](https://www.vie-publique.fr/eclairage/23820-municipales-2020)

qui-peut-être-candidat. Site consulté en date du : 30/12/2020  
à.09h00.

(27)- <https://www.paris.fr/pages/fonctionnement-du-conseil-de-paris-216> .Site

consulté en date du : 31/12/2020 à.10h00.

(28) -Nadine DANTONEL-COR , Op.cit. P 44.

(29)- عبد الرحمان جمعة إبراهيم التركي، رقابة السلطة المركزية على الوحدات الإدارية:دراسة مقارنة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2017، ص ص 30-36.

(30) -Nadine DANTONEL-COR , Op.cit. P 39.

(31) -Code général des collectivités territoriales . <http://codes.droit.org/PDF/>

Code général des collectivites territoriales.pdf. site consulté en date du :  
31/12/2020 à.10h00.

(32) - الإسم الرسمي للدولة هو: المملكة المتحدة لبريطانيا و أيرلندا الشمالية The United Kingdom of Great

Britain and Northern Ireland حيث تضم هذه المملكة كل من : انجلترا [England](#) - الويلز [Wales](#) أو بلاد الغال- اسكتلندا [Scotland](#) و أيرلندا الشمالية [Northern Ireland](#). أما بريطانيا فتضم كل من : انجلترا- الويلز - اسكتلندا.

(33) - محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق الذكر، ص 77.

(34) - <https://www.europaong.org/wpcontent/uploads/2013/06/Royaume-Uni.pdf> .pp15-16.site consulté en date du : 15-01-2021 .

(35) - <https://www.europaong.org/wpcontent/uploads/2013/06/Royaume-Uni.pdf> .pp21,22et 23 .site consulté en date du : 15-01-2021.

- سامي حسن نجم عبد الله ، المرجع السابق الذكر، ص ص 269-270.

(36) - محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق الذكر، ص 75.

- سامي حسن نجم عبد الله ، المرجع السابق الذكر، ص 188.

(37) - **Michèle Breuillard** , << Local Government et centralisation en Angleterre>> pp 741-742. [En ligne]: [https://www.persee.fr/doc/coloc\\_0291-4700\\_2001\\_num](https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2001_num) . site consulté en date du : 15-01-2021.

(38) - سامي حسن نجم عبد الله ، المرجع السابق الذكر، ص ص 365-375.

(39) - <https://www.europaong.org/wpcontent/uploads/2013/06/Royaume-Uni.pdf> .p 8 .site consulté en date du : 15-01-2021.

(40) - سامي حسن نجم عبد الله ، المرجع السابق الذكر، ص ص 365-375.

- محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق الذكر، ص ص 118-119.