**السنة الاولى ماستر دولة مؤسسات**

**السداسي الثاني 2021/2020**

**مقياس الادارة المحلية**

**المحور الاول: ماهية الادارة المحلية**

عرف نظام الإدارة المحلية كتنظيم إداري في اية القرن 18 عشر، بعد قيام الدولة الحديثة و انتشار المبادئ و الأفكار الديمقراطية و ارتباط الدعوة إليها في ا ال السياسي بالدعوة إلى تطبيقها في ا ال الإداري، وجدت فيها الحكومات نظام يشرك المواطنين في إدارة شؤو م و يؤهلهم سياسيا للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت لتوليهم السلطة، كما جاء نتيجة لثورات عدة مثل الثورة الفرنسية.

**اولا: تعريف الادارة المحلية:**

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعًا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن المفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الإدارة المحلية.

عرفها الشيخلي بأنها "**أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة**"

ويمكن تعريفها بانها: " **تولي وحدة ادارية ذات شخصية معنوية ممارسة اختصاصات ادارية اصيلة على مستوى اقليم محدد ، ويسير هذه الوحدة مجلس منتخب من قبل المواطنين المحليين على ان يظل للدولة سلطة الوصاية و الاشراف على هذه الوحدة** ".

وعرفت ايضا بانها : " جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة ، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية" .

أو هي أسلوب من أساليب التنظيم المحلي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة. وتمارس ما يناط بها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.

**ثانيا: تمييز الادارة المحلية عن غيرها من النظم المشابهة :**

قد يختلط مضمون الادارة المحلية عن غيره من الصور المشابهة له :

**1- الادارة المحلية والحكم المحلي:**

اختلف الكتاب والباحثين العرب حول مصطلحات الإدارة المحلية LocalAdministration ومصطلح الحكم المحلي Government Local ، يعتقد بعضهم بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة

المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية في حين أن الثاني (الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الاتحادية الفدرالية . وهناك رأي ثاني ذهب إليه بعض الباحثين ، يتلخص باعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأ بعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك ، وفي حالة نجاح هذه الإدارة.

وهناك رأي ثالث يميل إليه كثير من ا لباحثين ، ويدعو إلى عدم التفريق بين المصطلحين، ويرونه اختلاف في التعبير، بمعنى أن لهما مدلولاً واحدًا، وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى. وهنا لابد من التأكيد بأن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الإدارة المحلية Administration Local بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية( مجالس المديريات والمجالس البلدية) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، وفي حين أن النظام الإنجليزي يستخدم مصطلح الحكم المحلي Government Local بالرغم من وجود الرجال الحكماء( Alderment) في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974.

وعلى اساس التأصيل اللغوي في اللغة العربية و اللغة الفرنسية اضافة الى تأسيس الحكم المحلي و الادارة المحلية في بريطانيا ، فان الفرق بين الحكم المحلي و الادارة المحلية هو اختلاف في الدرجة وليس في الجوهر فلاهما صورة من صور التنظيم الاداري يعبر عن اللامركزية الاقليمية في مضمونه ، لكن الحكم المحلي يدل على استقلال اعلى في درجته للوحدة المحلية في مواجهة السلطة المركزية ، كما انه يرتبط بالبعد الديمقراطي المتمثل في الانتخاب اكثر من البعد الاداري الذي يتمثل في الشخصية المعنوية.

**2- <u>الادارة المحلية وعدم التركيز الاداري:</u>**

عدم التركيز معناها منح سلطة البت النهائي في بعض الأمور إلى ممثلي السلطة المركزية سواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم دون الرجوع إلى الرئيس الإداري.

ويلاحظ أن تخويل بعض الاختصاصات إلى ممثلي السلطة المركزية لا يعني استقلال هؤلاء الممثلين عن الوزير إذ أنهم يمارسون سلطة البت النهائي داخل نطاق السلطة الرئاسية التي تملي خضوعهم لمن يعلوهم في السلم الإداري حتى نصل إلى الشخص الرئيسي الإداري الأعلى أي الوزير.

فعدم التركيز الاداري ليس الا وسيلة تقنية لتوزيع اختصاصات ادارية لتخفيف العبء عن الادارة المركزية التي تظل محتفظة بكامل السلطة ، اما الادارة المحلية فهي تظهر في شكل وحدات ادارية مستقلة ذات شخصية معنوية وتمارس صلاحيات اصيلة لها ، وتخضع لرقابة ادارية خاصة محددة قانونا .

ويشترك نظام الادارة المحلية و نظام عدم التركيز الادارية في ان كلاهما يعد اسلوبا من اساليب التنظيم الاداري يقتضي مباشرة اجهزة محلية لوظائف ادارية على مستوى اقليم محدد .

3- **الادارة المحلية و النظام الفيدرالي:** الفيدرالية ( (Fédéralisme ) هي نظام للحكم والإدارة قائم على فكرة أساسية مفادها توزيع السلطات والاختصاصات بين الهيئات الاتحادية المستقرة في عاصمة الدولة وبين الهيئات في الأقاليم ، والتي تشكل بمجموعها دولة الاتحاد الفيدرالي ، وتقوم الدولة على توزيع مظاهر

السيادة بين حكومة مركزية ودويلات أو ولايات ، ومعلوم ان السيادة لها مظهرين : مظهر داخلي يتمثل في قدرة الدولة على فرض الامر و استعمال الاكراه لدفع الافراد للخضوع لسلطتها ، وظهر خارجي يتمثل في قدرة الدولة على الاستقلال في المجتمع الدولي بحيث تظهر كشخص دولي على باقي اشخاص القانون الدولي الاخرى .

و تتولى الحكومة المركزية في النظام الفيدرالي المظهر الخارجي للسيادة بحيث يكون للدولة شخصية واحدة على المستوى الدولي وجنسية واحدة لرعاياها ، وعلى خلاف ذلك تحوز الولايات على بعض مظاهر السيادة الداخلية فيكون لها دستورا و سلطات تنفيذية وقضائية وتشريعية خاصة بها ، وتشارك الولايات في هذا النظام في تسيير الدولة عن طريق ممثليها في الغرفة الثانية في البرلمان .

بينما الادارة المحلية تختلف تماما عن ذلك من خلال طبيعة الشؤون التي تديرها هذه الوحدات ومن خلال مداها و علاقاتها بالسلطة المركزية .

**ثانيا: أهداف الإدارة المحلية:** لا شك أن كل دولة تعتمد نظام الإدارة المحلية، تلجأ إليه بغية تحقيق العديد من الأهداف، أهمها:

1- **الاهداف السياسية:** تتمثل الأهداف السياسية للإدارة المحلية في طريق اختيار ممثلي السكان المحليين، عن طريق الانتخابات لتمثيلهم وتعزيز الديمقراطية والمشاركة لتسير شؤونهم واتخاذ قرارتهم، مما يكسبهم خبرة سياسية في إدارة الشأن العام وتحقيق التكامل القومي والوحدة الوطنية واحتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي.

**2- الأهداف الإدارية:**

- تحقيق الكفاءة الإدارية، أشار براونج Browing من وجهة نظره أن نظام الإدارة المحلية أكثر جدوى اقتصادية، من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع و الخدمات المحلية، فهو أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة للنظام المركزي .
- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، و منح فرصة للمحليات للتجريب و الإبداع و الاستفادة من أداء بعضها البعض.
- التخلص من البيروقراطية ، و انتقال صلاحية تقديم الخدمات إلى هيئات وأشخاص هم على علم بطبيعة الحاجات المحلية، تحت رقابة و إشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

3- **الأهداف الاجتماعية:** و تتركز الأهداف الاجتماعية فيما يلي :

- تسهم الإدارة المحلية في دعم و ترسيخ الثقة بالمواطن و احترام حريته ،و إدارته، و رغبته في المشاركة في إدارة شؤونه المحلية لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة.
- تحديد احتياجات و أولويات المجتمعات المحلية و وسائل تنميتها اقتصاديا و اجتماعيا.
- تعمل الإدارة المحلية من خلال مشروع ديناميكية العمل الجماعي على القضاء على الفقر ،أو الحد من نسبته أو إيجاد حلول له على المستوى المحلي.
- تنسيق الجهود الجماعية للوحدات المحلية.

– محاربة المشاكل المعقدة في كل من المجال الاجتماعي و الاقتصادي، مثل: القضاء على البطالة، لتحسين الحياة الاجتماعية و الاقتصادية للسكان.

– تمويل النشاطات المحلية و تحسين نوعية الهياكل القاعدية.

– البحث عن الجودة و النوعية وسط المدينة، و الاهتمام بالطبيعة و البيئة في إطار العمل الجماعي المحلي.

– يلعب الرأسمال الاجتماعي دورا مهما، لذلك تعمل الإدارة المحلية على استغلال الفرص بالاهتمام بالمواطنين والمواطنات، و توجيههم لغرض تحقيق أهداف اجتماعية للحد من الجريمة و رفع مستوى الخدمات الصحية.

**ثالثا: مقومات الادارة المحلية:** ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس و المقومات :

1– **الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة** : لكي تكتسب مصلحة ما صفة المحلية، يجب أن تكون معبرة عن حاجات و آمال و طموحات الغالبية العظمى من سكان الإقليم المحلي و أن لا تتعارض و تتناقض مع المصلحة العليا للدولة، و تنشأ هذه المصالح المتميزة نتيجة وجود مصالح مجموعة من الأفراد تقطن إقليم جغرافي معين، و اعتراف الدولة بأن هذه المصالح لها طابع محلي، بالتالي ترك إدارة هذه المصالح لوحدات محلية مستقلة مكونة من أبناء المنطقة، و غالبا ما يلجأ المشرع إلى تحديد اختصاصات الحكومة المركزية و يعتبر ما عداها من اختصاصات الوحدة المحلية.

**الشخصية المعنوية** :قبل البدء بالحديث عن تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية، لابد من تعريف معنى الشخصية المعنوية أو الاعتبارية، فالشخصية المعنوية تعرف على أنها: "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماما كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، و ينظر إليها و تعامل معها كما لو كانت شخصا حقيقيا، فهي لها حقوق و عليها التزامات، و هي شخصية مستقلة عن الأشخاص و العناصر المادية المكونة لها"، و يتحقق الشخص المعنوي بتحقق أركانه :

أ– **الذمة المالية المستقلة:** أموالها مستقلة عن الشخص الطبيعي و عن الإدارة المركزية .

– يجعل الوحدة المحلية تتمتع بمجموعة من الحقوق و تتحمل واجبات و التزامات مثل: الحق في ميزانية، ضرائب، حق إبرام العقود و الصفقات، و واجب تقديم الخدمات المحلية و التنمية

ب– **أهلية التقاضي:** كمدعي أو مدعى عليه، لها الحق في مقاضاة الدولة أو أشخاص معنوية أخرى.

– يكون لها جهاز إداري خاص مستقل عن الجهاز الإداري للدولة.

– إن ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية، فالشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، و إذا لم تمنح للوحدة الإدارية تعتبر فرع من فروع الإدارة المركزية، و هذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئيها و ممثليها.

**2– قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية :**

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية ،فلابد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم، لأن جوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية أن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها.

إن ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية ، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها ما زالت مرتبطة بالإدارة المركزية لذا فإن هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوي

وقد انقسم الفقهاء في آرائهم إلى فريقين: الفريق الأول يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، وحجتهم بذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية، والأمر الآخر هو تلاءم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب.

وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطًا لازمًا ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين. ويبدوا أن هذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقًا للهدف السياسي للإدارة المحلية بشكل عام ، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفراز قيادات محلية تمثله وتنوب عنه حالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية .

ان تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية ، حتى وان كانت السلطة المركزية قد تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع تحقيق المصلحة العامة للدولة، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية، ويرى حسن عواضة "أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه".

وهناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من أهمها:

– تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.

- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية ، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.
- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرًا أساسيًا من مؤشرات أدائها العام.

- ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية، ووضع معيار لنوع ومستوى ا لخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

**3- الوصاية على المجالس المحلية :**

أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الإدارية إلا إن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية و ذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص ، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصايا الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة.

كما يجب ايضا ان نميز بين الوصاية الادارية و السلطة الرئاسية ، فالرقابة الإدارية في النظام اللامركزي تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية , فالسلطة الرئاسية تعني علاقة التبعية بين الموظف ورئيسه . أما في النظام اللامركزي فإن الموظفين في الدوائر والهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية ، لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية ، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية.

ويجمع اغلب الفقه الفرنسي على اعتبار الوصاية الادارية ركنا في النظام اللامركزي بحيث انها تمارس على كل الوحدات اللامركزية الاقليمية و المرفقية على حد سواء ، كما انها تشكل في الدولة الموحدة المقابل المنطقي للامركزية الادارية .

و انطلاقا من الربط بين الوصاية الادارية و اللامركزية يمكن ان تعرف الوصاية الادارية بانها:" سطلة الرقابة التي تمارس على الاشخاص الادارية اللامركزية ".

ويعود الهدف من نظام الوصاية الادارية حسب الفقه الاداري الفرنسي بحماية مبدا المشروعية وضمان المصلحة العامة بناء على نص المادة 72 من الدستوري الفرنسي لسنة 1958 التي جاء في فقرتها الاخيرة: " ...ممثل الدولة في الجماعات المحلية وممثل كل عضو في الحكومة مسؤول عن المصالح الوطنية و الرقابة الادارية واحترام القوانين ".

**أ/- صور الوصاية الادارية :** للوصاية الادارية صور مختلفة يمكن اجمالها في نوعين هما : الوصاية على اعضاء المجالس و المجلس نفسه كهيئة ، و الوصاية على الاعمال.

**اولا: الوصاية على الاعضاء و المجلس كهيئة :**

تشمل الرقابة على الاعضاء الرقابة على الموظفين في الاجهزة اللامركزية من خلال ممارسة سلطات مختلفة تجاههم ، وقد اختلف الفقهاء في مدى السلطات التي تملكها الوصاية تجاه اعضاء المجالس المحلية ، و الواقع ان سلطة التعيين لا تمارس بالنسبة للاجهزة اللامركزية الا اتجاه بعض اشخاص اللامركزية المرفقية وتحديدا

المؤسسات العامة التي يعين مديروها مباشرة من السلطة المركزية ، اما بالنسبة للادارة المحلية فان الانتخاب هو العنصر الاساسي فيها وليس التعيين .

اما بالنسبة للوصاية على الجهاز ككل فان ذلك يتم من خلال حل المجلس المحلي في الحالات المحددة قانونا التي يمكن فيها لسلطة الوصاية ان تلجا الى حل المجلس وكذا الاجراءات المتبعة في ذلك، كما يمكن للسلطة الوصية ان تلجا الى وقف المجلس المحلي مؤقتا مع تسبيب ذلك .

**ثانيا : الوصاية على الاعمال:**

تشكل الوصاية على اعمال المجالس المحلية المظهر الرئيس للوصاية الادارية بصفة عامة ، ذلك ان جوهر استقلال الوحدات اللامركزية عموما يتعلق بسلطتها في اتخاذ القرارات و ممارسة اختصاصاتها الاصيلة فتكون هذه الاعمال الجال الاهم للوصاية .

ويهدف هذا النوع من الوصاية الى ضمان مشروعية هذه الاعمال ، وتتعدد وسائل رقابة الوصاية في هذا المجال ، غير انه يمكن حصرها في ثلاث صور :

1- **المصادقة:** تتمثل المصادقة في حق السلطة الوصية في الموافقة على اعمال المجالس المحلية قبل تنفيذها بحيث تصبح موافقتها شرطا لنفاذها. وقد تكون المصادقة صريحة في الحالات التي يشترط القانون ذلك ، كما يمكن ان يعد السكوت في حالات اخرى بعد فوات مدة محددة مصادقة ضمنية وقبولا للعمل الصادر عن المجلس المحلي.

2- **الابطال:** قد يمنح القانون للسلطة الوصية الحق في ابطال الاعمال التي تصدر عن وحدات الادارة المحلية والتي تقدر بانها غير مشروعة ، و الابطال قد يكون بقوة القانون اي ان اعمالها تعد باطلة بطلانا مطلقا ، كما قد تكون في حالات اخرى قابلة للابطال ، و نظرا لخطورة هذا الاجراء على استقلالية المجالس المحلية فان دور الجهات الوصية لا يتجاوز حد احالة هذه الاعمال الى القضاء لفحص مشروعيتها وطلب الغائها.

3- **الحلول:** نظرا لخطورة ها الاجراء على استقلالية المجالس المنتخبة فان القانون غالبا يقيد سلطة الوصاية بشروط تتمثل اهمها في امتناع او تماطل المجلس المحلي عن القيام بالتزاماته القانونية وان يتم انذاره مسبقا بضرورة القيام بهذا بالعمل ومنحه اجلا لذلك ، فاذا لم يتم الامتثال لذلك جاز لسلطة الوصاية ان تحل محله وتقوم بالعمل بدلا عنه ، وتمتلك المجالس المحلية في هذا الشأن امكانية الطعن في مشروعية قرارات السلطة الوصية .