

تكوين المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (دراسة مقارنة)

الدكتور راند حمدان المالكي ، عضو اللجنة القانونية في مجلس النواب العراقي

almalke.ra@gmail.com

الدكتور سيد علي ميرداماد ، عضو الهيئة التدريسية لمؤسسة الامام الخميني ايران

am42476@gmail.com

الباحث / جعفر قحطان عبد الكريم / جامعة الاديان والمذاهب ايران

jaafarqahtan20202021@gmail.com

المقدمة :

تأخذ الدول وعلى اختلاف اشكالها السياسية بالنظام اللامركزي السياسي، اذ اصبح هذا النظام من مظاهر الدولة الحديثة و المتطورة في المجال الديمقراطي والحكم المحلي حيث يتصل هذا النظام اتصالاً وثيقاً بتوزيع وظائف الدولة الادارية بين السلطات المركزية و المحلية وعلى الرغم من تبني اغلب الدول ان لم تكن جميعها للنظام اللامركزي، الا ان كل الدولة تعمل ان يكون لها نظامها الخاص بها والذي يتلاءم مع ظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، وعلى هذا الاساس فأن الوقوف على تجارب موضوع المقارنة سنتناول في هذا المبحث تكوين الحكومات المحلية في العراق و الجزائر وفرنسا واختصاصات تلك الحكومات و سنقسم المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول تكوين الحكومات في العراق و الدول المقارنة وفي المطلب الثاني سنتناول اختصاصات الحكومات المحلية .

the introduction :

Countries, regardless of their political forms, adopt the decentralized political system, as this system has become one of the manifestations of the modern and developed state in the field of democracy and local governance, as this system is closely related to the distribution of the state's administrative functions between the central and local authorities, despite the adoption of it by most, if not all, countries. For the decentralized system, each state works to have its own system that is compatible with its political, economic and social conditions. On this basis, in order to examine the experiences of the subject of comparison, we will discuss in this topic the formation of local governments in Iraq, Algeria, and France and the jurisdictions of those governments. We will divide the study into two requirements. In the first requirement, we talk about the formation of governments in Iraq and the comparative countries, and in the second requirement, the competencies of local governments.

أهمية البحث :

تتمثل أهمية البحث من الناحية النظرية كون الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد تبني النظام اللامركزي تجاه المحافظات غير المنتظمة في اقليم الا انه لم يورد النصوص والضمانات التي تكفل وجود واستقلالية المحافظات تجاه السلطات الاتحادية بالشكل الذي يكفل تطبيق هذا النظام بشكل صحيح ، اما من الناحية العملية تتمثل أهمية البحث كونه يقدم الاساس الذي ننطلق منه نحو تطبيق النظام اللامركزي بشك صحيح وابرار اهم المعوقات والعراقيل التي تعترض لمنح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية بشكل يتق مع تكوينها الممنوح دستورياً .

مشكلة البحث :

فتتمثل بان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لم ينظم الجوانب التي تنظم الجوانب الخاصة بصلاحيات المحافظات التي تترتب على تكوينها المشار اليه دستورياً وقانونياً وحقوقها القانونية المعترف بها في ظل النظام المتبع .

منهج البحث :

سنتبع في هذا البحث المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص القانونية التي تتعلق بكيفية تكوين المحافظات غير المنتظمة في اقليم تجاه السلطات الاتحادية في العراق في ظل الدستور والقانون مستعينين بأراء الفقهاء والاحكام القضائية والانظمة المقارنة لبيان موطن الضعف والخلل في تكوين الحكومات المحلية في العراق وابرار الحلول لتلك المعوقات .

هيكلية البحث :

سنقسم هذا لبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول تكوين الحكومات المحلية في العراق وسنتناول في المطلب الثاني تكوين الحكومات المحلية في الانظمة المقارنة .

خطة البحث :

المطلب الاول : تكوين الحكومات المحلية في العراق

المطلب الثاني : تكوين الحكومات المحلية في الانظمة المقارنة

المطلب الأول تكوين الوحدات المحلية في العراق

بدأ نشأت نظام الحكومات المحلية في العراق مع بداية تأسيس الدولة العراقية في العهد الملكي، فبعد خضوع العراق للاحتلال البريطاني في القرن العشرين، تم تقسيم العراق من قبل سلطات الاحتلال الى عشر لوية في مطلع عام ١٩٢١ وجعل على رأس كل لواء (متصرف) ومن ضمن تلك الالوية خمس وثلاثون قضاء وخمس وثمانون ناحية⁽¹⁾ وبعد صدور اول دستور عام ١٩٢٥ وتأسيس الدولة العراقية تم احالة تمييز المناطق الادارية الى قانون خاص⁽²⁾ فصدر قانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ واستبدل لاحقاً بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥، إذ بين هذا القانون الاخير التقسيمات الادارية واخذ بنظام الوحدات الادارية الاقليمية⁽³⁾ وقد اعتمد النظام الاداري المحلي المرتكز على اللامركزية الادارية من خلال اعطاء الشخصية المعنوية للوحدات المحلية⁽⁴⁾ الا ان هذا الوحدات كانت مجرد واجهات شكلية تطبق ما يصدر من اوامر الادارة المركزية واصبح دورها يتسم بالشكلية و المحدودية⁽⁵⁾ وما تجد الاشارة اليه ان قد شهدت تلك المرحلة من نقل ارتباط الادارات المحلية من وزارة الداخلية الى وزارة الحكم المحلي و التي استحدثت بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٠١) في عام ١٩٧٩، إذ نقلت اليها بموجب قانون وزارة الحكم المحلي رقم (١٦٤) لسنة ١٩٧٩ المحافظات وادارتها المحلية واصبحت الادارة المحلية ترتبط بالوزارة انفة الذكر وتوجد فيها مديرية تسمى مديرية الادارة المحلية العامة الا انه في عام ١٩٩٠ قد ادمجت وزارة الحكم المحلي ووزارة الداخلية وارتبطت المحافظات وادارتها المحلية بوزارة الداخلية وبقيت حتى عام ٢٠٠٣ . اضافة الى ذلك من تنظيم الادارة المحلية في العراق بمرحلة جديدة وهي المرحلة التي عقب سقوط النظام السابق واحتلال العراق سنة ٢٠٠٣، ودخل العراق مرحلة جديدة من التنظيم الاداري للمحافظات وعلاقتها بالسلطة المركزية اذ تحول فعلياً الى نظام لامركزي اداري وجاء هذا التحول في اول تشريع المعروف بالأمر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة، الذي نظم السلطات المحلية، واستهدف هذا التشريع كما جاء في بنوده تطبيق اللامركزية في سلطات الحكم التي تضمنها قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية⁽⁶⁾ وجاء فيه على تشكيل مجالس المحافظات ويجري انتخابها في نفس الموعد المحدد لانتخاب الجمعية الوطنية تؤدي مهامها هذه المجالس بصورة مستقلة عن اشراف او سيطرة اي وزارة، وتم منحها صلاحيات في مجال اولويات المحافظات وتعيين المسؤولين المحليين واصحاب المناصب العليا من موظفي الوزارات داخل المحافظة⁽⁷⁾ ، وبعد الاستفتاء على الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، فأن المشرع تبنى وبشكل صريح النظام اللامركزي للمحافظات اذا جاء في المادة (١١٦) منه على ان ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارة محلية))⁽⁸⁾ ، كما جاء في المادة (١٢٢٠/ثانياً) منه على ان ((تمنح المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات مالية وادارية واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزي الادارية))⁽⁹⁾ و اشارة الى نص المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي عرف المحافظة بأنها ((وحدة ادارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من ا قضية ونواحي وقرى))⁽¹⁰⁾ . وبين المشرع العراقي بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ تركيبة الحكومات المحلية وهيئاتها فهي تشمل مجالس الوحدات المحلية و التي تضم مجالس المحافظات والمجالس المحلية التي اقتصرت على مجالس الاقضية بعد الغاء (مجالس النواحي) بموجب هذا القانون⁽¹¹⁾، كذلك تتكون الحكومة المحلية من رؤساء الوحدات المحلية و الدوائر التابعة لها وعلى ضوء ذلك نقسم حديثنا

في هذا الفرع عن الهيئات و التشكيلات التي تتكون منها الحكومات المحلية هي مجالس المحافظات و المجالس المحلية رؤساء الوحدات المحلية الادارية وما يتبع الوحدة الادارية من دوائر محلية.

اولاً) مجلس المحافظة والمجالس المحلية

تتكون مجالس الوحدات المحلية في العراق من مجالس المحافظات و المجالس المحلية للأقضية، ويحتل مجلس المحافظة اهمية اكبر قياسياً ببقية المجالس ذلك نتيجة المركز القانوني الذي يتمتع به وصلاحياته الواسعة، اذ عرف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بانه مجلس المحافظة ((هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور و القوانين المركزية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية))⁽¹²⁾ ويتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والذاتية المالية (الاستقلال المالي) ويمثله رئيسه او من ينوب عنه ولا يخضع مجلس المحافظة لأشراف او سيطرة اي وزارة او وجهة غير مرتبطة بوزارة الا انه يخضع لرقابة مجلس النواب⁽¹³⁾ وتتكون المجالس المحلية من عدد من الاعضاء وضع معياراً لتحديد عدد اعضاء كل مجلس من مجالس المحافظات و الاقضية، واعتمد مبدأ الانتخابات في اختيار الاعضاء ولم يدع مجاللاً لاعتماد طريقة التعيين حتى لبعض اعضاء تلك المجالس المحلية، وجاء ذلك انسجاماً مع ما تضمنه الدستور الدائم في نص المادة (١٢٢/رابعاً) التي اقرت مبدأ الانتخاب إذ جاء فيها ((ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة و المحافظ وصلاحياتهم))⁽¹⁴⁾ فشرع قانون المحافظات متضمناً في بنوده على تحديد عدد مقاعد المجالس (مجلس المحافظة والمجلس المحلي) التي يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب⁽¹⁵⁾. وقد شرع قانون ينظم انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم(٣٦) لسنة ٢٠٠٨ ثم تم الغاء هذا القانون وصدر قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ باسم قانون انتخابات مجالس المحافظات و الاقضية ، وبعدها اصدر قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجالس المحافظات وتم دمج انتخابات مجلس النواب مع مجالس المحافظات بقانون واحد وهو قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات و الاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل وفي هذا مخالفة قانونية واضحة للمادة (٤٩/ثالثاً) و المادة (١٢٢/رابعاً) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ إذا تنص المادة ٤٩/ ثالثاً على انه ((تنظم بقانون شروط المرشح و الناخب وكل ما يتعلق بأنتخاب مجلس النواب)) كذلك المادة (١٢٢/رابعاً) المتعلقة بانتخابات مجلس المحافظة التي جاء فيها ((ينظم قانون، انتخاب مجلس المحافظة ، و المحافظة صلاحياتها)) وبالتالي كان على المشرع ان لا يرتكب هذه المخالفة الصريحة لنصوص الدستور ولا بد من التراجع وتشريع قانون منفصل لكل من انتخابات مجالس المحافظات ومجلس النواب تماشياً مع احكام الدستور، وفق هذا القانون يتكون مجلس المحافظة من (١٢) اثني عشر مقعداً ، يضاف لها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد عن (١٠٠٠٠٠٠) مليون نسمة وحسب احصائية وزارة التخطيط⁽¹⁶⁾،

ثانياً) رؤساء الوحدات المحلية

تتوزع سلطات الحكومة المحلية في العراق بين جهتين ، تتولى أحدهما اعمال التقدير و المداولة وهي (مجلس المحافظة، مجلس القضاء) أما الاخر فتتولى مهام تنفيذ قرارات هذه المجالس، وهذه المهمة يتولونها رؤساء الوحدات الادارية المحلية كلاً من المحافظ و القائمقام، وعلى هذا الاساس سنوضح الكيفية التي يتم فيها اختيار رؤساء الوحدات الادارية المحلية :

(١) المحافظ : عزز الدستور العراقي النافذ (٢٠٠٥) من استقلالية مجلس المحافظة من خلال اناطة تنفيذ قراراته الى المحافظ المنتخب من قبله اذا جاء في المادة (١٢٢/ثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ إذا نصت على ان ((يعد المحافظ الذي ينتخب مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس))⁽¹⁷⁾. ويعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، ويكون بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق الوظيفية⁽¹⁸⁾. ويتولى مجلس المحافظة مهام استجواب المحافظ ونائبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء خلال مدة زمنية اقصاها ثلاثون يوماً من انعقاد اول جلسة لمجلس المحافظة، وفي حال لم يحصل أي من المرشحين الاغلبية المطلقة من الاصوات، يصار الى التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات، ويتم اختيار من يحصل على اكثر الاصوات في الجولة الثانية⁽¹⁹⁾.

(٢) القائمقام : يعد اعلى موظف تنفيذي في وحدته الادارية وهي القضاء، ويتم انتخاب القائمقام من قبل مجلس القضاء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه، وفي حال لم يحصل اي من المرشحين على هذه الاغلبية تجري جولة ثانية يشترك فيها الحاصلين على اعلى الاصوات في الجولة الاولى، ومن يحصل على اكثرية الاصوات بفوز بالمنصب⁽²⁰⁾.

ويصدر المحافظ امراً ادارياً بتعيينه ويكون خاضعاً لتوجيهه واشرافه⁽²¹⁾، ويكون القائم مقام بدرجة مدير عام⁽²²⁾.

٣) مدير الناحية : يعد مدير الناحية هو اعلى موظف تنفيذي في وحدته الادارية وهي الناحية⁽²³⁾، وبعد اجراء التعديل الثالث لقانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ تم الغاء مجلس الناحية واصبح انتخاب مدير الناحية من قبل مجلس القضاء وبنفس الطريقة انتخاب قائم مقام القضاء وفق الاجراءات ذاتها⁽²⁴⁾، وما تجدر الاشارة اليه في هذا الشأن ان المشرع العراقي لم يشترط صدور مرسوم جمهوري بتعيين قائم مقام ومدير ناحية بل جعل ذلك يصدر من المحافظ وهذا مسلك جديد يفرز من استقلالية المجلس المحلي فضلاً عن ذلك انه يتجنب الاشكالية المتعلقة بعدم صدور المرسوم الجمهوري وما يترتب عليها من تأثير سلبي في مصالح الوحدات المحلية . وما يؤخذ على المشرع انه لم يحدد سقفاً زمنياً ينبغي ان يصدر خلاله المحافظ ام التعيين الخاص بالقائم مقام ومدير الناحية، وبالتالي ينبغي على المشرع ان يلزم المحافظ بمدة زمنية محددة لاصدار امر تعيين قائم مقام ومدير الناحية خلال مدة خمس عشر يوماً من تاريخ انتخابهما من مجلس القضاء، وكذلك المشرع لم يجعل نواباً للقائم مقام ومدير الناحية كما جعل ذلك للمحافظ. الا انه عوضاً عن ذلك قرر المشرع في المادة (٤٠/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على ما يأتي ((عند غياب القائم مقام يكلف المحافظ احد مدراء النواحي التابعة للقضاء ليقوم مقامه))⁽²⁵⁾

ثالثاً) التشكيلات التابعة للوحدات الادارية المحلية

توجد تشكيلات وهيئات اخرى في الوحدات المحلية الادارية غي المجالس المحلية ورؤساء الوحدات الادارية، وتعد جزءاً من الحكومة المحلية في الوحدة الادارية وهم كلاً من نائبي المحافظ ومعاونيه مضافاً الى ذلك الدوائر الحكومية العاملة في الوحدة الادارية و التي تتبع الحكومة المحلية (١) جعل المشرع للمحافظ نائبين بدرجة مدير عام يتم انتخابهم من مجلس المحافظة سواء كانوا من داخل المجلس او من خارجه وبنفس الآلية التي يتم فيها انتخاب المحافظ⁽²⁶⁾، ويصدر امراً من المحافظ بتعيينهما وخلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب مجلس المحافظة لهما. ولا بد ومن تحقق الشروط المطلوبة توافرها في عضو مجلس المحافظة بالإضافة الى الشروط الخاصة المطلوب توافرها في المحافظ⁽²⁷⁾،

والتساؤل يمكن اذا كان المحافظ يصد امر تعيينهما فهل يملك حق الاعتراض على التعيين؟ وفي الاجابة على هذا التساؤل فإن القانون لم ينص على حق المحافظ في الاعتراض على تعيين نوابه المنتخبين من المجلس. ولان انتخاب نائبي المحافظ يتم بقرار من مجلس المحافظة وحيث ان للمحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجالس المحلية اذا كانت مخالفة للدستور او القانون، وذلك نرى يشمل قرار تعيين نائبي المحافظ متى ما كان مخالفاً للقوانين كما في حالة اذا قام المجلس بانتخاب اشخاص لا تتوفر فيهم الشروط خلافاً لأحكام قانون المحافظات. وان اصدار امر التعيين من قبل المحافظ لنائبيه يعد بمثابة شهادة على قانونية تعيينهم وايداناً بمباشرتهم مهام الوظيفة المكلفين بها والذي يكتمل بأدائهم اليمين القانونية.

٢) الدوائر المحلية في الوحدة الادارية

يتطلب وجود عدد من الدوائر لقيام الحكومات المحلية بوظائفها كذلك انشاء بعض المرافق في نطاق الوحدة الادارية يكون ارتباطها بالحكومة المحلية وتكون جزء منها تنظيمياً ووظيفياً ومالياً . وقد سعى المشرع العراقي الى تحقيقه في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته . مضافاً الى ذلك ما ورد في بعض القوانين الخاصة . كما جاء في قانون الاستثمار رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٦ الذي نص المشرع على تمتع هيئة استثمار المحافظة بالشخصية المعنوية وترتبط بالمحافظ وتخضع لرقابة مجلس المحافظة ويتم تمويلها من موازنة المحافظة⁽²⁸⁾ وقد عدها مجلس الدولة العراقي بموجب الاقرار الافتائي رقم (١٤٢/٢٠١٤) دائرة محلية وموظفوها موظفين محليين⁽²⁹⁾. وبعد عقد من الزمن على صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وما رافقه من ذلك من اشكالات كثيرة تتعلق بتنظيم مركز المحافظات، واختصاصاتها وطبيعتها علاقتها بالسلطة الاتحادية ، توجه المشرع العراقي الى اعادة صياغة الاحكام التي تنظم تلك المسائل فصدر قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ وأهم ما تضمنه هو تعريف الدوائر المحلية، التي اطلق اسم الدوائر الفرعية، اذ جاء في المادة (١/تاسعاً) منه على ان ((الدوائر الفرعية : التشكيلات التي ينحصر عملها في نطاق المحافظة وتقدم خدمات مباشرة لابنائها بما في ذلك دوائر الشرطة و المرور ولا تشمل الجامعات و المعاهد و الشركات العامة والقوات المسلحة و الاجهزة الامنية الاتحادية والتشكيلات الاتحادية))⁽³⁰⁾ ونجد في هذا النص عنصرين مهمين لتعريف الدوائر الفرعية الاول مكاني فالدوائر الفرعية هي تشكيلات ينحصر اختصاصها المكاني بنطاق المحافظة كوحدة ادارية اي ضمن الحدود الادارية لها وبالتالي فإن اي تشكيل يعمل في اكثر من محافظة لا يعتبر دائرة فرعية كبعض المديریات او الدوائر التي تعمل على نطاق (جنوب العراق او وسطه او شمالة او الفرات الاوسط)

اما العنصر الثاني فهو عنصر موضوعي في الوقت نفسه هو ان تقدم خدمات مباشرة تلك الدوائر لابناء المحافظة ويكون انتفاعهم منها بشكل مباشر، وبناء على ما تقدم نرى ان تكمن اهمية الدوائر الفرعية (المحلية) الذي جاء به قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات، في انه يوضح حدود سلطة الحكومات المحلية على التشكيلات الحكومية العاملة في نطاق المحافظة، اذا شهدت المرحلة السابقة من عمل الحكومات المحلية تقاطعات وتداخلات ومشاكل كثيرة بينها وبين وزارات السلطة المركزية وذلك نتيجة عدم وجود معايير وحدود واضحة لسلطة المحافظ ومجلس المحافظة على الدوائر العاملة في المحافظة، ولكن بعد صدور هذا التعديل فقد اصبح واضحاً من هي الدوائر التي تتبع السلطة المحلية ومن تلك التي تخرج عن سلطتها وتتبع السلطة المركزية . وازضافة الى ما تقدم بيانه فقد اعاد المشرع في التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ صياغة نص المادة (٤٥) من القانون المذكور حيث نص على الغاء الفقرة (١) من البند (اولاً) منه وقد استبدلها بالنص الاتي ((نقل الدوائر الفرعية و الاجهزة و الوظائف و الخدمات و الاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات و الاشغال العامة، والاعمار والاسكان، والعمل و الشؤون الاجتماعية. الزراعة، المالية، الرياضة والشباب مع اعتمادها المخصصة لها في الموازن العامة والموظفين العاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور و القوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة. وعلى كل من وزير التربية ووزير الصحة كل حسب اختصاصه تفويض الصلاحيات اللازمة و التي تصدر تعليمات من مجلس الوزراء)).

المطلب الثاني تكوين الحكومات في الدول المقارنة

في التطبيقات المقارنة لتكوين الحكومات المحلية يبرز النموذج الفرنسي بشكل يعكس مدى التدخل التشريعي في تنظيم امور المجتمعات المحلية وبعتماد مبدأ وحدة النمط و التماثل في تكوين السلطات المحلية واختصاصاتها وفي مجال التنظيم الاداري العربي لا غنى عن دراسة التجربة الجزائرية في الادارة المحلية بسبب عرافة نظامها القانوني . وعلى هذا الاساس سنعرض دراسة تكوين الحكومات المحلية في النظامين الفرنسي و الجزائري .

اولاً) تكوين الحكومات المحلية في فرنسا

اولاً:- الاقاليم

تم الاخذ بنظام الاقاليم في فرنسا منذ عام ١٩٥٩، ولكن لم تكن الاقاليم في ذلك الحين تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن الدولة بكل كانت تعد جزءاً من السلطة المركزية، وبصدور قانون عام ١٩٨٢، اصبح الاقليم وحده اقليمية لامركزية ذو شخصية معنوية مستقلة يحكمها مجلس مستجد عن طريق الاقتراع المباشر شأنها في ذلك شأن البلديات و المحافظات، ويندرج تحت كل اقليم مجموعة من المحافظات وفي كل اقليم يوجد مسؤول كبير يتبع للحكومة المركزية يسمى (مفوض الجمهورية) يتم تعيينه بمرسوم من مجلس الوزراء يمثل بمنصبه هذا الوزير الاول (رئيس الوزراء) و الوزراء في نطاق الاقليم، ومهمته هي تنفيذ السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات تنفيذ القوانين واللوائح و الاشراف و الرقابة على الاجهزة التنفيذية للدولة العاملة في نطاق الاقليم و التنسيق بين المحافظات التابعة للاقليم، كما يقوم باطلاع المجلس الاقليمي بتقرير دوري عن نشاط دوائر الدولة العاملة في نطاق الاقليم⁽³¹⁾ ويتشكل المجلس الاقليمي من خلال الانتخاب العام المباشر⁽³²⁾ وقد حددت مدة العضوية فيه (٦) سنوات وكان المشرع سابقاً يأخذ بفكرة التجديد الجزئي في انتخاب اعضاء المجلس الاقليمي ان يجري الاقتراع على شغل نصف عدد مقاعد المجلس لكل ثلاث سنوات. الا انه وبعد صدور قانون ١٩٩٠ المعدل لقانون (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ الغي نظام التجديد فاصبح جميع الاعضاء ينتخبون في وقت⁽³³⁾.

ثانياً :- المحافظات

قبل صدور القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ كان التقسيم الاداري في فرنسا يتضمن نوعين من الوحدات الادارية، (المحافظة و البلدية) ، الا انه وبعد صدور هذا القانون اصبحت المحافظات تحتل المرتبة الوسطى بين الاقاليم والبلديات . وترجع نشأت المحافظات في فرنسا الى القانون الصادر سنة ١٧٩٠، الذي يعد اول قانون بعد الثورة الفرنسية الذي يتعلق بالتنظيم الاداري. اذ تم انشاء (٩٦) ويتميز تنظيم المحافظات بالتماثل فيما بينها من حيث التشكيل و الصلاحيات بصرف النظر عن اهميتها وحجم مساحتها وعدد سكانها، ومن دون تمييز بين الطبيعة الحضرية او الريفية لها، والمحافظات ليست مجرد تقسيمات ادارية لمرافق الحكومة المركزية انما هي بحسب الدستور جماعة محلية لها استقلال اداري عضواً ووظيفياً في اطار ما يفرضه النظام القانوني السائد من قواعد واجبة الاحترام، وعلى هذا الاساس فأن المحافظات (المديريات) لها طابع مزدوج فهي تعد في جهة تقسيمات ادارية تدار فيها مرافق عامة لدولة التابعة للحكومة المركزية، ومن جهة اخرى هي جماعات محلية تدير بحرية شؤونها الخاصة⁽³⁴⁾ وتنظم المحافظات عدد من التقسيمات الادارية على هيئة دوائر، يختلف عددها من محافظة (مديرية) الى اخرى حسب عدد السكان

و المساحة الى ان الوحدات الابرز فيها البلديات (الكيمونات) التي تقع داخل اطار كل مديرية التي يختلف عددها من مديرية الى اخرى، وتوجد في المحافظة اربع جهات تمارس المهام الداخلية، ثلاث منها تشكيلات محلية هي (المجلس العام للمحافظة ورئيس المجلس و اللجنة الدائمة)، اما الجهة الرابعة فهي تتمثل بالمدير الذي سمي بـ (المحافظ او مفوض الجمهوري وهو ممثل الدولة في المحافظة وبصفته مفوض للسلطة المركزية فهو الممثل المباشر للوزير ولكل وزارة، ويتم تعيينه من قبل الحكومة المركزية المتمثلة بمجلس الوزراء⁽³⁵⁾، كما يمثل المحافظ الحكومة لدى المجلس العام للمحافظة (المديرية) ويتولى مهمة ممارسة الرقابة الادارية على الانشطة التي تتولاها المحافظة، كذلك الاشراف على الخدمات العامة كما ينوب المحافظ عن الدولة في ابرام الاتفاقيات والعقود الخاصة بالمحافظة، ويرأس كافة اللجان التي لها علاقة بالخدمات التي تؤيدها الدولة على مستوى المحافظة⁽³⁶⁾.

ثالثاً :- البلدية

تمثل البلدية قاعدة التنظيم الاداري المحلي في فرنسا، و التي تحتل المرتبة الثالثة في التنظيم اللامركزي بعد الاقليم و المحافظة في فرنسا، وتتميز البلدية بكونها وحدة ادارية محلية تفرد هيئاتها بممارسة السلطة الاداري في نطاقها، خلافاً لوضع الوحدات الاقليمية الاخر فهما وحدتان اداريتان تزدوج فيهما السلطة الادارية حيث يوجب الى جانب الجهاز المحلي المجلس الاقليمي و المجلس العام للمحافظة) جهاز تنفيذي يمثل السلطة المركزية متمثلاً بالمحافظ او مفوض الجمهورية وان التنظيم الاداري للبلدية يتميز بالتماثل من حيث الشكل و الاختصاصات، مثلما هو الحال بالنسبة للمستويات الاخرى. باستثناء العاصمة باريس و المدن الاخرى مثل مارسيليا وليون فان لها تنظيم خاص⁽³⁷⁾. وتكون الادارة المحلية في البلدية بيد رئيس المجلس البلدي ورئيس هذا المجلس (العمدة) ومساعديه وبيد المجلس البلدي، ويشكل هذا الاخير من عدد من الاعضاء يختلف بحسب النسبة السكانية لكل بلدية يتم انتخابها بالاقتراع العام المباشر من قبل الشعب، وان مدة العضوية في هذه المجالس فهي موحدة لكل البلديات الفرنسية وهي (٦)سنوات، ويعقد المجلس البلدي جلساته بشكل الزامي مرة واحدة على الاقل لكل ثلاثة أشهر، ويمكن للعمدة ان يدعو المجلس للانعقاد في كل مرة اذا رأى هناك أسباب تستوجب ذلك من مصلحة يقدراها بنفسه، ويتطلب انعقاد اي جلسة للمجلس حضور اغلبية الاعضاء لكن وفي حالة تكررت الدعوة دون حضور العدد المطلوب لاكمال نصاب انعقاد الجلسة فان يمكن للمجلس ان يعقد وتكون قراراته ملزمة في المرة الثانية بغض النظر عن عدد الحاضرين وذلك كي لا يتم تعطيل أعمال المجلس⁽³⁸⁾. ومنتخب العمدة من قبل المجلس البلدي ومن بين الاعضاء، وبالاعلوية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في جلسة يرأسها اكبر الاعضاء سنناً، وفي حالة عدم حصول تلك الاغلبية يعاد الانتخاب مرة ثانية، ويكتف في المرة الثالثة بتحقيق الاغلبية البسيطة⁽³⁹⁾ والى جانب العمدة يوجد في كل بلدية عدد من المساعدين ويتم اختيارهم من قبل المجلس البلدي من بين اعضائه عن طريق الانتخاب، ويتولى هؤلاء جزء من المهام المحلية تحت اشراف العمدة ويرتبط وجودهم بوجود العمدة في منصبه⁽⁴⁰⁾. ويشكل العمدة ومساعدوه الجهاز التنفيذي و الاداري للبلدية، ويعد العمدة الرئيس التنفيذي للبلدية ومسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس وتنفيذ الموازنة المحلية⁽⁴¹⁾.

ثانياً) الحكومات المحلية في الجزائر

تعتبر الحكومات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة في الجزائر، أي أنها تابعة لها رغم كونها صورة من صور اللامركزية الادارية، ويعتبر هذا أسلوباً من أساليب التنظيم الاداري، ويقوم على أساسين أولهم أساس قانوني قائم على فكرة الشخصية المعنوية، و الاساس الثاني فني يتمثل في توزيع النشاط الاداري بين مختلف الاجهزة المركزية ولامركزية، وتقدم اللامركزية الادارية في الجزائر على وحدتين اداريتين هما البلدية و الولاية⁽⁴²⁾.

١- البلدية : هي شخصية معنوية اقليمية ي الادارة الجزائرية، حيث تنقسم الولاية الى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الاقليمية، وقد كرس القانون الجزائري بعد الاستقلال هذه المؤسسة ومنحها الوجود الدستوري بعد ما نص عليها في دستور ١٩٦٣ في المادة (٩) منه وتبلورت صلاحياتها ومهامها بموجب قانون البلدية الصادر في سنة ١٩٧٦، وهكذا أصبحت البلدية ذات كيان قانوني ضمن مؤسسات الدولة، كما أكد دستور ١٩٨٩ المعدل هذا الكيان في المادة (١٥) سنة منه اذا جاء فيها ((الجماعات الاقليمية هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القانونية))⁽⁴³⁾.

٢- الولاية : تعد وحدة ادارية من وحدات الدولة وفي ذات الوقت شخصاً من اشخاص القانون الاداري له شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة، وقد عرفها قانون رقم ٩/٩٠ لسنة ١٩٩٠ المتعلق بالبلدية على انه ((جماعة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، وتشكل

مقاطعة ادارية للدولة))⁽⁴⁴⁾، وتتكون الجزائر من (١٥) ولاية، وقد صدر الامر رقم ٣٨/٦٩ في سنة ١٩٦٩ المتضمن قانون الولاية⁽⁴⁵⁾. الذي جعل من الجماعات المحلية الركيزة الاساسية للدولة و النظام السياسي في الجزائر، من خلال اشراك المواطنين في ادارة شؤونهم المحلية، وقد جاء التقسيم الاداري بعد الاستقلال بمقتضى الامر رقم ٧٤-٦٩ في سنة ١٩٧٤ المتضمن التنظيم الاقليمي للولايات وتم ارتفاع عدد الولايات من ١٥ ولاية الى (٣١) ولاية وعدد الدوائر الى (١٦٠) دائرة وعدد البلديات الى (٧٠٤) بلدية ، وقد انتهج المشرع الجزائري اسلوب النموذج الفرنسي فيما يتعلق بالجانب التنظيمي و الهيكلية ، كونه يناسب تنظيم الاداري الجزائري اذ انه يجمع بين النظام المركزي باعتبار ان الدولة الجزائرية دولة موحدة⁽⁴⁶⁾، اضافة الى اسلوب اللامركزية التي بموجبها تمنح الجماعات المحلية السلطة و صلاحيات ومهام وفق القانون⁽⁴⁷⁾. اما في الجانب التنفيذي فأن الولاية تحتوي على هيئة تنفيذية يتم تعيينها من رئيس الجمهورية وتتكون الهيئة من الوالي و المجلس التنفيذي، ويعتبر الوالي هو ممثل السلطة المركزية في الولاية⁽⁴⁸⁾ ومنصبه منصب حساس في الهرم الوظيفي في الدولة، ويعين رئيس الجمهورية الولاة لانه من ضمن الوظائف السامية في الدولة⁽⁴⁹⁾. ويعتبر الوالي القائد الاداري للولاية وحلقة اتصال بينها وبين الحكومة المركزية وممثل لكل وزير من الوزراء في الولاية وهو المسؤول الاعلى في المحافظة، وينفذ قرارات المجلس الولائي⁽⁵⁰⁾. وللولاية مجلس تنفيذي يتشكل من مديري الدوائر التابعة للوزارات ما عدا وزارات العدل و الدفاع برئاسة الوالي، اي الهيئة مؤلفة من وكلاء الوزراء وليس فيها اي عضو منتخب، وهي عبارة عن لجنة ادارية تحيط بالوالي⁽⁵¹⁾.

الذاتمة :

توصلنا من خلال البحث الى مجموعة من النتائج والتوصيات والتي يمكن اجمالها وفق ما يلي :

النتائج :

١. ان الغاية من تكوين الحكومات المحلية يرتبط بتوافر عناصرها التي تعبر عن ذاتيتها كأسلوب من اساليب التنظيم الاداري المتمثل باللامركزية ومن ثم منحها الوجود القانوني والشخصية اللازمة لتمتعها بالاستقلال المالي والاداري لضمان ممارسة اختصاصاتها القانونية .
٢. توجد هنالك العديد من المعايير والاسس التي تسهم في تكوين الوحدات المحلية كحجم السكان او الانشطة الاقتصادية او توافر الامكانيات التنموية داخل الوحدة المحلية .
٣. على الرغم من ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل منح المحافظات الصلاحيات المالية والادارية بما ينسجم مع الدستور الا انه خالف مبادئ النظام اللامركزي التي تبناها الدستور .

التوصيات :

١. ندعو المشرع العراقي الى ضرورة ايراد نص في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل يحدد الاسس والمعايير اللازمة لاستحداث الوحدات المحلية ويحدد الاجراءات الواجب اتباعها .
٢. ندعو المشرع العراقي الى ضرورة تعديل المادة (١٢٢) من الدستور العراقي بالشكل الذي يضمن منح الضوابط والضمانات الدستورية اللازمة لمفهوم النظام اللامركزي والوحدات المحلية تجاه السلطة التقديرية للمشرع .
٣. ندعو المشرع العراقي الى ضرورة تعديل المادة (٧/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والنص على الاجراءات الواجب اتباعها من قبل مجالس المحافظات بخصوص صلاحية دمج الوحدات الادارية لحدوث العديد من المشاكل التي تتعلق بالمناطق المتنازع عليها بين المحافظات .

المصادر / اولاً : الكتب :

١. الجبوري ، ماهر صالح ، الوسيط في القانون الاداري ، ٢٠٠٩ ، ص ١٠٩ .
٢. سامي حسن نجم ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق ، مصدر سابق ، ص ٢٠٣ .
٣. محمد احمد اسماعيل ، النظم القانونية للجماعات المحلية ، مصدر سابق ، ص ٩٥٥ .

٤. المالكي ، رائد الحمدان ، الحكومات المحلية ، مصدر سابق ، ص ٧٣

٥. شويح ابن عثمان ، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة مع فرنسا ، مصدر سابق ، ص ٥٩

٦. جوج فيدل بيار فيدل دلفوفيل ، مصدر سابق ، ص ٦٦

ثانياً : الرسائل :

١. مباركة شرقي ، سهام بن عربي ، مج اللامركزي في ظل قانون البلدية ١٠/١١ و الولاية ٧/١٢ ، رسالة ماجستير ، جامعة زيان عاشور بالجلفة ، الجزائر ، ٢٠١٧ ، ص ٧ .

٢. بونعامه جلول ، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة غرداية ، الجزائر ، ٢٠٢٢ ، ص ٧ .

٣. شاشو عبد الحكيم ، رسالة ماجستير ، سهام بن عربي ، مجلس اللامركزية في ظل قانون البلدية و الولاية ، مصدر سابق ، ص ٢٦

ثالثاً : الدساتير :

١. الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي .

٢. دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

٣. دستور الجزائر لسنة ١٩٨٩ المعدل .

رابعاً : القوانين :

١. قانون ادارة الولاية الملغي رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ .

٢. قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٣. قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦

٤. قانون التوجيهي للمدينة الجزائري رقم ٦/٦ لسنة ٢٠٠٦ .

٥. قانون رقم ٢ مارس عام ١٩٨٢ الفرنسي

خامساً : الاوامر والقرارات :

١. القسم (٢) من الامر التشريعي رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ .

٢. القرار الافتائي لمجلس الدولة رقم (٢٠١٤/١٤٢) في ٢٠١٤/١٢/٣٠ ، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٤ ، ص ٢٤٦ .

٣. الامر رقم ٣٨/٦٩ لسنة ١٩٦٩ المتضمن قانون الولاية في الجزائر .

(١) الجبوري ، ماهر صالح ، الوسيط في القانون الاداري ، ٢٠٠٩ ، ص ١٠٩

(٢) المادة (١٠٩) من دستور ١٩٢٥ الملغي .

(٣) المادة (٢) من قانون ادارة الولاية الملغي رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ .

(٤) المادة (٦٠) من قانون ادارة الولاية الملغي رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ .

(٥) الجبوري ، ماهر صالح ، الوسيط في القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٠٩

(٦) القسم ((١)) من الامر التشريعي رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ .

(٧) القسم (٢) من الامر التشريعي رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ .

(٨) المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

- (9) المادة (١٢٢/ثانياً) من نفس الدستور .
- (10) المادة (١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (11) المادة ((١)) من التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠١٨
- (12) المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (13) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٢/ثانياً،ثالثاً) من المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (14) المادة (١٢٢/رابعاً) من الدستور .
- (15) المادة (٣/أولاً) من قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (16) المادة (٩/ثانياً) من قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجالس المحافظات و الاقضية رقم (٢١) لسنة ٢٠١٨ المعدل .
- (17) المادة (١٢٢/ثالثاً) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥
- (18) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (19) المادة (٧/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (20) المادة (٨/ثالثاً) من نفس القانون .
- (21) المادة (٣٩/ثالثاً) من نفس الدستور
- (22) المادة (٣٩/رابعاً) من نفس الدستور
- (23) المادة (٣٩/أولاً) من نفس الدستور
- (24) المادة (٥/ثالثاً) من التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (25) المادة (٤٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم .
- (26) المادة (٧/أولاً) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (27) المادة (٢٥/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل بقانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ .
- (28) المادة (٥/أولاً،سادساً) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦
- (29) ينظر الى القرار الفتائي لمجلس الدولة رقم (٢٠١٤/١٤٢) في ٢٠١٤/١٢/٣٠، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٤ ، ص ٢٤٦ .
- (30) المادة ((١)) (تاسعاً) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ .
- (31) بن عثمان ، شويح ، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة مع فرنسا ، مصدر سابق ، ص ٥٧.
- (32) المادة (٥٩) من قانون ٢ مارس عام ١٩٨٢ الفرنسي
- (33) سامي حسن نجم ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق ، مصدر سابق ، ص ٢٠٣ .
- (34) محمد احمد اسماعيل ، النظم القانونية للجماعات المحلية ، مصدر سابق ، ص ٩٥٥ .
- (35) المالكي ، رائد الحمدان ، الحكومات المحلية ، مصدر سابق ، ص ٧٣
- (36) شويح ابن عثمان ، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة مع فرنسا ، مصدر سابق ، ص ٥٩
- (37) جوج فيدل بيار فيدل دنغوفيل ، مصدر سابق ، ص ٦٦
- (38) ينظر نص المادة () من الكود الكميوني

(39) Art . L.122, C.C, 1977,T,I,P.18-19

(40) محمد احمد اسماعيل ، النظم القانونية للجماعات المحلية، مصدر سابق، ص ٣٤٠

- (42) مباركة شرقي ، سهام بن غربي ، مج اللامركزي في ظل قانون البلدية ١٠/١١ و الولاية ٧/١٢ ، رسالة ماجستير ، جامعة زيان عاشور بالجلفة ، الجزائر ، ٢٠١٧ ، ص ٧ .
- (43) المادة (١٥) من دستور الجزائر لسنة ١٩٨٩ المعدل .
- (44) بونعامه جلول ، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة غرداية ، الجزائر ، ٢٠٢٢ ، ص ٧ .
- (45) الامر رقم ٣٨/٦٩ لسنة ١٩٦٩ المتضمن قانون الولاية في الجزائر .
- (46) المادة رقم ((١)) من دستور الجزائر لسنة ١٩٩٦ .
- (47) المادة (٢/ثالثاً) من قانون التوجيهي للمدينة الجزائري رقم ٦/٦ لسنة ٢٠٠٦ .
- (48) المصدر نفسه ، ص ٢٥
- (49) المادة (٩٢) من دستور الجزائر لسنة ٢٠١٦ المعدل .
- (50) شاشو عبد الحكيم ، رسالة ماجستير ، سهام بن غربي ، مجلس اللامركزية في ظل قانون البلدية و الولاية ، مصدر سابق ، ص ٢٦ .
- (51) مباركة شرقي ، سهام بن غربي ، محالجة اللامركزية في ظل قانوني البلدية و الولاية ، مصدر سابق ، ص ٢٦ .