

## الإطار الدستوري والقانوني للسلطة التنظيمية المحلية دراسة مقارنة

الحسين مفتاح

طالب باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية  
مراكش، المغرب



### ملخص:

تعد السلطة التنظيمية المحلية من بين المواضيع التي تستهوي أعلام الباحثين في السنوات الأخيرة، وذلك بالنظر إلى توجه العديد من الدول التي أجرت مجموعة من الإصلاحات على أنظمتها نحو إرساء مقومات اللامركزية وترسيخ الإدارة الترابية كشكل حديث من طرائق ممارسة السلطة. من خلال هذه التوطئة، حاولت الدراسة أن تبحث في جانبين مهمين من أسس تأطير السلطة التنظيمية المحلية، انطلاقاً من تحليل كيفية تناول الدساتير لهذا الموضوع، ومدى استحضاره في بنية القوانين المتعلقة بالإدارة الترابية/المحلية. كما حاولت الدراسة تقديم مجموعة من النماذج التي يمكن اعتبارها حالات خاصة، بحيث لا تُثار فيها السلطة التنظيمية المحلية بالطرائق التقليدية المألوفة في الدساتير عادة.

وداخل بنية المادة، سيتم تناول الموضوع من زاويتين مهمتين: الأولى تبين مختلف مظاهر احتواء الدساتير للسلطة التنظيمية المحلية، والثانية تبين مختلف صور تناول السلطة التنظيمية المحلية في القوانين الخاصة بالإدارة الترابية/المحلية.

**كلمات مفتاحية:** السلطة التنظيمية – المحلية – الترابية – الدستور – القوانين الترابية.

**الاستشهاد المرجعي بالدراسة:**

مفتاح، الحسين. (2024، نونبر). الإطار الدستوري والقانوني للسلطة التنظيمية المحلية – دراسة مقارنة. مجلة البحث في العلوم الإنسانية والمعرفية، المجلد 1، العدد 8، السنة الأولى، ص 248-273.

### Abstract:

Local regulatory authority is among the topics that have increasingly attracted the attention of researchers in recent years, given the trend in many countries that have implemented a series of reforms aimed at establishing the foundations of decentralization and solidifying territorial administration as a modern method of exercising power.

This study, through its introduction, aims to examine two key aspects of the framework for local regulatory authority: first, an analysis of how constitutions address the issue, and the extent to which it is reflected in the structure of laws pertaining to territorial/local administration.

The study also attempts to present a number of models that can be considered special cases, where local regulatory authority is not exercised in the traditional ways commonly found in constitutions.

Within the structure of the paper, the subject will be discussed from two significant perspectives: the first examines the various manifestations of the inclusion of local regulatory authority in constitutions, and the second explores the different forms in which local regulatory authority is addressed in laws related to territorial/local administration.

**Keywords :** Regulatory Authority – Local – Territorial – Constitution – Territorial Laws.

## مقدمة

إن السلطة التنظيمية المحلية لا تختلف من حيث أهميتها عن السلطة التنظيمية المركزية التي تمارسها الحكومة في العاصمة، فهما وجهان لعملة واحدة، يتقاسمان نفس الأساس الوجودي، ونفس الغاية والهدف.

فالسلطة التنظيمية المحلية اليوم تُعد من أهم المواضيع التي تستهوي الباحثين، وتجذب اهتمامهم فحفا وتحليلا، كونها ترتبط في جوهرها بالشأن العام المحلي، مما يجعلها من بين محاور النقاش اليومية في الفضاءات العامة، التي تستهلك قضايا التنظيم المحلي ومخرجاته ومكونات شبكته.

وعلى غرار الكتابات السابقة في نفس الموضوع، تنضاف هذه الدراسة إلى التراكمات الحاصلة في هذا الحقل من خلال تقديم مادة مقارنة، تبيّن أهم مظاهر اهتمام الدساتير بالإدارة المحلية، ومختلف صور انعكاسها في القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية الترابية، في مجموعة من الأنظمة المقارنة من النطاقات الجغرافية العربية والغربية، والتي تشكل الهيكل العام البحثي لهذه الدراسة، التي تسلط الضوء على جانب مهم من أساليب الإدارة الترابية، مجسدا في السلطة التنظيمية المحلية.

وللإحاطة بدلالات مفهوم السلطة التنظيمية المحلية، يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار مجمل مكونات وعناصر الشبكة التنظيمية المحلية، للتمكن من تعريفها تعريفاً دقيقاً أو قريباً من الدقة. وعطفاً على الشبكة التنظيمية المركزية التي نجدها في العادة في الكتابات النظرية للتنظيم<sup>1</sup>، فإن للتنظيم المحلي شبكة تنظيمية يمكنها أن تساعد في حصر بنية المفهوم، والتي لا يمكن اختصارها في كونه مجرد سلطة إصدار القرارات الإدارية ذات الطبيعة العامة والمجردة<sup>2</sup>، حيث إن الأمر يتطلب تعميق التحليل لبلوغ أفضل المستويات الممكنة لتصفية دلالاته ومعانيه، خاصة أن الدراسة تشمل تجارب مقارنة قد لا تتناسب خصوصيتها مع بنية المفهوم التقليدي أحياناً. وبشكل مدقق، تضم الشبكة التنظيمية المحلية العناصر التالية:

<sup>1</sup> IAN AY RES JOHN BRAITHWAITE - RESPONSIVE REGULATION - OXFORD SOCIO-LEGAL STUDIES - 1992 - P 20. 21.

<sup>2</sup> علامي عبد الغني، السلطة التنظيمية المحلية في المغرب، جامعة الحسن الثاني كلية الحقوق المحمدية، 2018، ص 19.

**السلطة:** (AUTHORITY) المرجع الأعلى المعترف له بالنفوذ، أو الهيئة الاجتماعية القادرة على فرض إرادتها على الإزادات الأخرى، بحيث تعترف الهيئات الأخرى لها بالقيادة والفصل، وبقدرتها وبحقها في المحاكمة وإنزال العقوبات، وبكل ما يضي علمها الشرعية ويوجب الاحترام لاعتباراتها والالتزام بقراراتها. وتمثل الدولة السلطة التي لا تعلوها سلطة في الكيان السياسي، ويتجسد ذلك من خلال امتلاك الدولة لصفة السيادة، لأنها مصدر القانون في المجتمع<sup>1</sup>.

**مركز المنظم:** يختلف هذا المركز من دولة إلى أخرى، وعموماً يشمل مستويين: أحدهما منتخب، ويمثله المجالس المنتخبة باختلاف تقسيماتها وتشكيلاتها، والآخر يتم تعيينه، ويمثل السلطة المركزية في الغالب، وفي بعض الأحيان قد يكون أمراء الحاشية من الأسرة الحاكمة.

**النطاق المنظم:** يكون ترابياً أو محلياً، وهو في جوهره جزء متصل بالتراب الوطني، وقد يكون جزءاً منفصلاً من الناحية الجغرافية عنه، مثل أقاليم ما وراء البحار والجزر، والولايات المنفصلة عن بنية الدولة الرئيسية، التي تخضع لسيادة نفس الدولة رغم انفصالها جغرافياً.

**الحدود مع المركز:** تختلف هذه الحدود من نظام إلى آخر. فمثلاً في الدول الموحدة، لا تتجاوز حدود السلطة التنظيمية المحلية تطبيق ما تحدده السلطة التنظيمية المركزية، بالرغم من وجود مجموعة من المفاهيم التي قد تحيل إلى استقلالية الهياكل الترابية في التنظيم، مثل مفهوم التدبير الحر في المغرب مثلاً، والذي لا يعني أن للأجهزة الترابية سلطة وضع قواعد خارج القواعد التي يتم تصميمها من المركز.

وفي حالات أخرى في الدول المركبة أو الفيدرالية، فإن الولايات والمكونات المحلية تتمتع بسلطة مستقلة عن المركز، ويمكنها أن تصمم وتضع لوائحها بمعزل عن اللوائح التي تُصاغ وتُخاطب المستوى الوطني. وتتشابه هذه الصورة مع المناطق المتمتعة بالحكم الذاتي، التي تُدير شؤونها بنفسها، بواسطة قرارات ولوائح وتدابير مستقلة عن المركز.

**الوسائل:** بالنسبة لخاصية الوسائل، فإن للسلطة التنظيمية المحلية مجموعة من الوسائل الشبيهة بتلك التي تستخدمها السلطة التنظيمية المركزية في ممارسة سلطتها. فيمكن للأجهزة التنظيمية المحلية أن تتخذ قرارات ولوائح ومراسيم حسب ما هو مسموح به في كل دولة أو بلد، كما سيتضح خلال متن الدراسة لاحقاً.

<sup>1</sup> معجم المصطلحات السياسية، سلسلة كتب، 2014، الصفحة 41.

المراقبة: لا يمكن للسلطة التنظيمية المحلية أن تكون خارج نطاق المراقبة، سواء الإدارية أو القضائية. حيث لا بد من وجود قاضي أو مراقب يتولى مهمة ضبط نطاق ممارسة هذه السلطة، ومدى انسجامها مع ما يمليه الدستور والقانون، ويوجه طرائق ممارستها إلى مساراتها الصحيحة. المفهوم: انطلاقاً من هذه الأجزاء الشاملة لبنية الشبكة التنظيمية المحلية، يمكن وضع تعريف للسلطة التنظيمية المحلية على النحو التالي: بحيث يقصد بالسلطة التنظيمية المحلية شرعية وقدرة إحدى مستويات أجهزة الإدارة المحلية في نطاق جغرافي دون الوطني، الذي قد يكون متصلاً أو منفصلاً عن البنية الأساسية للدولة، والتي تكون لها صلاحية تنظيم المجال الترابي المعهود إليها بقرارات ولوائح ومراسيم تنظيمية وفقاً لما تسمح به الدولة وترسمه من حدود. وتكون هذه السلطة خاضعة لمراقبة التراتب الإداري الفوقي وللمراقبة القضائية.

يمكن فهم تجاوز التعريفات التقليدية للسلطة التنظيمية من خلال محاور الدراسة، التي ستعكس مجموعة من الأفكار المؤيدة لهذا التجاوز. حيث ستظهر السلطة التنظيمية المحلية في مجموعة من الأثواب العملية التي لا تتقيد بشكل واحد.

وترتكز الدراسة في عمقها على تحليل إشكالية تناول موضوع السلطة التنظيمية المحلية في النماذج المقارنة، من خلال مجموعة من الوثائق الدستورية المقارنة، وفي بنية القوانين العضوية أو العادية التي تؤطر الإدارة الترابية/المحلية. انطلاقاً من السؤال على كيفية تناول الدساتير والقوانين لموضوع السلطة التنظيمية المحلية في مجموعة من النماذج المقارنة على المستويين العربي والغربي؟

وبالاعتماد على تقنيات تحليل المضامين<sup>1</sup>، التي تم التركيز عليها كثيراً في صياغة هذه المادة، سيتم احتواء عناصر الإجابة عن هذه الإشكالية انطلاقاً من محورين: الأول يتناول موضوع السلطة التنظيمية في الدساتير المقارنة، والثاني يتناول احتواء السلطة التنظيمية في قوانين الإدارة الترابية/المحلية.

<sup>1</sup> محمد الغالي، المختصر في أسس ومناهج البحث في العلوم الاجتماعية، سلسلة الدراسات السياسية القانونية والاجتماعية، العدد 3، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الثالثة، 2012، 2012. الصفحة 144.

### المحور الأول: السلطة التنظيمية المحلية في الدساتير المقارنة:

يعد توزيع وإسناد السلطة التنظيمية على المستوى الترابي من مظاهر التقدم والتطور الحاصل في الدولة، إذ إن منح اختصاصات من هذا النوع للمجالات الترابية يُعد دليلاً على نضج إدارة الدولة وجودة نخمها، بحيث تصبح قادرة على التسيير والتدبير واتخاذ القرار دون الرجوع إلى المركز، مع الاحتفاظ بسيادته وفوقيته.

وانطلاقاً من النماذج التي تتم دراستها وفق الشكل المقارن، نجد أن دولة هولندا تتقدم على مجموعة من الدول في إسناد اختصاص السلطة التنظيمية المحلية. وينظم الدستور الهولندي القائم موضوع الإدارة الترابية في الفصل السابع، المعنون بـ"المحافظات والبلديات ومجالس المياه وغيرها من الهيئات العامة".<sup>1</sup>

ويسند هذا الدستور اختصاصات السلطة التنظيمية المحلية للمحافظات والبلديات من خلال المادة 124 من الفصل السابق الذكر، بحيث يمكن لهذه المجالس ممارسة السلطات والصلاحيات اللازمة لتنظيم وإدارة الشؤون الداخلية المتعلقة بها. واستناداً إلى المادة 125 بعده، يشير الفصل إلى أنه ينبغي أن تتألف إدارة المحافظات من الجهاز التنفيذي ومفوض الملك ومن الجهاز التنفيذي للبلدية المعنية ورئيسها.<sup>2</sup>

إن دليل تقدم هذا النموذج يمكن في فروق الصلاحيات الممنوحة لكل نموذج على حدة. فالهياكل الترابية في أغلب النماذج لا تبلغ سلطتها سن تشريعات واتخاذ مراسيم محلية مستقلة، في حين يمنح الدستور الهولندي للمقاطعات والبلديات صلاحيات موسعة في إصدار مراسيم تسمى بـ"مراسيم المقاطعات والبلديات" في المجالات التي يحددها البرلمان لهذه الهياكل.<sup>3</sup>

وفي الدستور الأمريكي، يمكن فهم مسألة ممارسة الولايات لسلطتها التنظيمية من خلال مجموعة من الفقرات ضمن الدستور. من بينها ما نجده في الفقرة الأولى من المادة الرابعة، والتي تنص على ضرورة احترام والاعتداد بالقوانين والإجراءات والسجلات التي تصدرها الولايات. ثم

<sup>1</sup> SEE CHAPTER 7 OF THE EXISTING DUTCH CONSTITUTION.

<sup>2</sup> SEE ARTICLES 124 AND 125 OF THE EXISTING DUTCH CONSTITUTION.

<sup>3</sup> SEE ARTICLES 125 OF THE EXISTING DUTCH CONSTITUTION.

الفقرة الرابعة من نفس المادة، والتي تحيل إلى أن الولايات المتحدة تضمن لكل ولاية في الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري، وتسهر على حمايتها من أعمال العنف<sup>1</sup>.

وتحفظ في المجمل كل السلطات غير الممنوحة للحكومة الاتحادية لصالح الولايات، والتي تنقسم بين حكومات ولائية وحكومات محلية. ونجد أن النظام القانوني الأمريكي يميز بين المستويين الولائي والمحلي وما يختص به كل نطاق.

على مستوى الولايات:

السلطة التنفيذية: تنتخب كل ولاية حاكمًا يمثلها، إلى جانب أعضاء آخرين، ويكون لها حق التنظيم بأي شكل من الأشكال.

السلطة التشريعية: جميع الولايات الخمسين لديها مجالس تشريعية تتكون من ممثلين منتخبين، ينظرون في المسائل التي يطرحها الحاكم، ويسمى التشريع الذي يصدرونه "قانونًا". على مستوى الحكومات المحلية:

المقاطعات: وتعرف باسم الأحياء أو الأبرشيات. وتنقسم المقاطعات إلى بلدات.

البلدات: أو المدن أو القرى أو الأحياء، وتكون مجموعة من هذه البلدات مجموع المقاطعة. وعلى النحو الذي سبق بيانه بخصوص الولايات المتحدة، تسير كل الأنظمة ذات الشكل الفدرالي. أي أننا نجد الاتحاد إطارًا عامًا للدولة، والولايات درجة ثانية أسفل الاتحاد، ثم الحكم المحلي أسفل السلطة الولائية. وهكذا نظمت كل من البرازيل ونيجيريا ترتيبها الفوق المؤطر للسلطة.

فالدستور البرازيلي تطرق لتنظيم ولاياته الاتحادية في الفصل الثالث من الدستور القائم. وتنص المادة 25 منه على أن الولايات تنظم وتحكم بواسطة دساتير وقوانين يمكن أن تتبناها الولايات مع مراعاة الدستور الاتحادي. ويكون لها جميع الصلاحيات التي لم يتم التنصيب علمها في الدستور الاتحادي، كما لها أن تقوم بمباشرة تشغيل الغاز بالأنابيب، وإنشاء مناطق وتجمعات حضرية ومناطق مصغرة تشمل البلديات المتجاورة، لتخطيط وتنظيم الوظائف العامة بما تقتضيه المصلحة المشتركة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> PARAGRAPHS 01 AND 04 OF ARTICLE 4 OF THE EXISTING AMERICAN CONSTITUTION.

<sup>2</sup> ARTICLE 25 OF THE EXISTING BRISILIAN CONSTITUTION.

وتعود المادة 29 من الفصل الرابع لتناول موضوع التنظيم المحلي البلدي، والذي يحكم بقانون بلدي يراعي عدة اعتبارات تخص انتخاب رئيس البلدية. وتحدد المادة 30 بعدها صلاحيات البلديات، والتي تشمل سلطة التشريع المحلي، وإكمال التشريعات الاتحادية وتشريعات الولايات عند الضرورة، وفرض الضرائب، وإنشاء وتنظيم وإلغاء المقاطعات، وتنظيم وإدارة الخدمات العامة، وتقديم خدمات التعليم والصحة والتخطيط وضبط استخدام وتقسيم وإشغال الأراضي<sup>1</sup>.

وتتوفر البرازيل كذلك على نظام المقاطعات، والتي تشمل في تركيبها بلديات. وتحفظ هذه المقاطعات بنفس السلطات التي تتمتع بها الولايات والبلديات.

وإذا عدنا إلى النطاق الإقليمي، نجد أن الدستور التونسي قد أسس لهذا الموضوع في الباب السابع من دستور سنة 2022، والذي ورد بعنوان "الجماعات المحلية والجهوية". وجاء هذا الفصل في مادة واحدة، ربطت ممارسة صلاحيات المجالس البلدية والجهوية والأقاليم بما يحدده القانون.<sup>2</sup>

أما تركيا فتناولت مواضيع الإدارة المحلية ضمن قسم "تنظيم الإدارة العامة"، والتي قسمتها لعدة عناصر منها شق الإدارة المحلية. وتنص المادة 127 من دستور تركيا الأخير على أن الإدارات المحلية هيئات اعتبارية عامة، تنشأ لتلبية الاحتياجات المحلية المشتركة لسكان المقاطعات والبلديات والقرى. ومن آخر سطر في المادة نستنتج أن طريقة إسناد السلطة التنظيمية لهذه الإدارات لا ينص عليها الدستور، لأن المادة 127 تحيل إلى أن هيئات صنع القرار وتشكيل الإدارات المحلية وواجباتها وسلطاتها سينظمها القانون<sup>3</sup>.

إلا أن قراءة باقي فقرات المادة يدل على أن السلطة التنظيمية المحلية ستكون تابعة للمركز، وأن القرار لن يكون محلياً خالصاً، انطلاقاً من الفقرة ما قبل الأخيرة من نفس المادة، والتي تنص على أن السلطات المركزية تمارس وصايتها على الإدارات المحلية لغرض ضمان حسن سير الخدمات المحلية، وفقاً لمبدأ وحدة الإدارة وتقديم الخدمات العامة بصورة منتظمة، وتلبية الاحتياج العام على نحو ملائم.

<sup>1</sup> ARTICLES 29 – 30 OF THE EXISTING BRISILIAN CONSTITUTION.

<sup>2</sup> الباب السابع من الدستور التونسي القائم.

<sup>3</sup> EXISTING TURKISH CONSTITUTION, ARTICLE 127.

وبخصوص السلطة التنظيمية المحلية في فرنسا، نجد أن الدستور الفرنسي صمم الباب الثاني عشر للتنظيم الترابي تحت تسمية "المجتمعات المحلية"، والتي يقصد بها في مادته 72 البلديات والمقاطعات والأقاليم والمجتمعات ذات الوضع الخاص، والمجتمعات الإقليمية ما وراء البحار المعنية بالمادة 74.

ومن خلال المادة 72، يمكن لمس أن هذه المجتمعات لها سلطة تنظيمية محلية، من خلال ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة، والتي تتيح للمجتمعات المحلية اتخاذ القرارات في كل المسائل التي المتصلة بالصلاحيات والاختصاصات المنطوية بها، وفق الشروط المنصوص عليها في النظام الأساسي، والذي يمنحها حكمًا ذاتيًا عبر المجالس المنتخبة، المتمتعة بموجب المادة بصلاحيات إعداد اللوائح المدرجة ضمن اختصاصها<sup>1</sup>.

وبشأن المجتمعات المحلية ما وراء البحار، فالدستور الفرنسي يمنحها سلطات تنظيمية موسعة جدًا، من خلال ما تنص عليه المادة 73 في فقرتها الثالثة، بحيث يمكن لهذه المجتمعات تحديد القواعد المطبقة في أراضيها بنفسها، في عدد من المواضيع التي لا يمكن للنظام الأساسي أو اللائحة أن يحددها. إضافة إلى ما تتمتع به هذه المجتمعات من صلاحيات تؤطرها المادة من الدستور 74، والتي خولت لهذا المستوى الترابي وجود نظام أساسي مستقل عن النظام الأساسي المركزي، والذي يحدد قواعد تنظيم المؤسسات التابعة للمجتمع المحلي، وشروط اتخاذه لتدابير تبررها الضرورة المحلية في مجالات معينة منها التوظيف والتأسيس لممارسة نشاط مهني أو حماية الأرض<sup>2</sup>.

عطفًا على ما سبق، يشير الدستور الفنلندي أيضًا إلى وجود هيكل إدارية إقليمية ضمن التركيب الإداري الرسمي للدولة. ويتجلى ذلك في الفصل 11، والمتضمن لمجموعة من المواد المنظمة لموضوع الإدارة والحكم الذاتي. وتتعترف المادة 119 من هذا الفصل على أن الدولة تتألف من الإدارة المركزية ووكالات ومؤسسات وهيئات أخرى، وأنه يجوز أن تكون للدولة أيضًا سلطات عامة إقليمية ومحلية<sup>3</sup>، ومن بين هذه الهياكل المتمتعة بحكم ذاتي جزر ألاند التي تمت الإشارة إليها في المادة 120 من دستور فنلندا<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> EXISTING FRINSH CONSTITUTION, ARTICLES 74 – 72.

<sup>2</sup> EXISTING FRINSH CONSTITUTION, ARTICLES 72 - 73.

<sup>3</sup> THE CONSTITUTION OF FINLAND 2011: SECTION 119

<sup>4</sup> THE CONSTITUTION OF FINLAND 2011: SECTION 120.



يعتبر الدستور البرتغالي في هذا الإطار واحداً من الدساتير التي تولي اهتماماً كبيراً لمسألة الحكم المحلي والحكم الذاتي خاصة. وتشير المادة السادسة من الدستور إلى كون دولة البرتغال دولة موحدة، تحترم ضوابط نظام الإدارة الذاتية في الجزر المتمتعة بالحكم الذاتي، ومبادئ تفويض السلطة، واستقلال السلطة المحلية في الإدارة العامة<sup>1</sup>.

يمكن تمييز مستويات التنظيم الترابي للبرتغال بين منطقتي الحكم الذاتي، والهيئات الحكومية المحلية. فالمادة 227 من الدستور البرتغالي القائم تحدد الصلاحيات المخولة لكلا المنطقتين المتمتعين بالحكم الذاتي (أرخبيلاً – ماديرا)، واللذان تشكلان حسب الدستور هيئتين إقليميتين، تتمتعان بصلاحيات<sup>2</sup>:

- التشريع في المواضيع التي يحددها النظام الأساسي لكل منطقة على حدة، خارج مناطق الاختصاص السيادي.
- التشريع في المسائل الخاضعة للاختصاص التشريعي الحصري للجمعية الوطنية، بناء على تفويض من الجمعية.
- استكمال المبادئ أو العناصر الأساسية العامة، لكل القواعد القانونية الواردة في القوانين التي تتناول هذه المفاهيم.
- تنظيم التشريع الإقليمي والقوانين الصادرة عن الهيئات السيادية.
- بدء إجراءات سن التشريعات، بتقديم مشروعات القوانين الحكومية الإقليمية ومشروعات التعديلات إلى الجمعيات الوطنية للجمهورية.
- ممارسة سلطتها التنفيذية الخاصة.
- ممارسة سلطتها في فرض الضرائب، والتصرف في إيراداتها.
- إنشاء السلطة المحلية وإلغائها وتعديلها.
- الرقابة على السلطات المحلية.
- الإشراف على الإدارات والمؤسسات العمومية، والشركات العامة، وإقرار خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية الإقليمية.

<sup>1</sup> ARTICLE 6 OF THE CONSTITUTION OF PORTUGAL

<sup>2</sup> ARTICLE 227 OF THE EXISTING PORTUGUESE CONSTITUTION.

وتقوم مناطق الحكم الذاتي باتخاذ هذه الإجراءات وتفعيل هذه الصلاحيات عن طريق مراسيم إقليمية، وفق ما نصت عليه المادة 167، التي جعلت من منطقتي الحكم الذاتي في البرتغال في مستوى الهياكل الوطنية التي لها حق المبادرة بالتشريع.

أما الجانب المتعلق بالسلطات المحلية، فتم تنظيمه في المادة 235 من الباب الثامن من الدستور البرتغالي، والتي تعتبر الهيئات الحكومية المحلية سلطات اعتبارية إقليمية، تنقسم حسب المادة 236 من الدستور إلى بلديات وأقاليم إدارية<sup>1</sup>.

ويتيح ما نصت عليه المادة 237 من دستور البرتغال هذه المستويات الترابية جانبًا من ممارسة السلطة التنظيمية الترابية أو المحلية، في شكل شبيه بما كان عليه الأمر في المغرب قبل 2011. بحيث ينص البند الثاني من المادة 237 المذكورة على أنه؛ يختص كل مجلس محلي بممارسة السلطات المخولة له بالقانون، بما فيها سلطة إقرار خططها وميزانياتها<sup>2</sup>. وتتكون السلطة المحلية في البرتغال في بنيتها التنظيمية من مجلس منتخب له سلطة اتخاذ القرار، وهيئة تنفيذية جماعية مسؤولة أمام المجلس. وتتمتع هذه السلطات بصلاحيات الدعوة للاستفتاء، وممارسة الرقابة والإشراف الإداري. وأسفل هذه السلطات توجد مجالس الأقسام، وأسفل منها توجد الروابط، وكلها مستويات ترابية تضطلع بالمهام الإدارية الترابية<sup>3</sup>.

إلى جانب كل هذه التقسيمات، يوجد مستوى المجالس البلدية، وهي الهيئة المنوطة بها اتخاذ القرار في البلدية، وتعتبر الهيئة التنفيذية في البلدية. وأعلى منها توجد الأقاليم الإدارية، التي تختص بتوجيه الخدمات العامة وبمهام التنسيق بين أعمال البلديات، وتوفير المساعدة لها. وأعلى من هذين الشكلين توجد المجالس الإقليمية، وهي هيئات يناط بها اتخاذ القرار إقليميًا. وكلها مستويات ترابية لها جوانب خاصة كما ذكر في اتخاذ التدابير والصلاحيات التنظيمية داخل دوائر نفوذها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ARTICLES 235 AND 236 OF THE EXISTING PORTUGUESE CONSTITUTION.

<sup>2</sup> ARTICLE 237 OF THE EXISTING PORTUGUESE CONSTITUTION.

<sup>3</sup> PORTUGUESE CONSTITUTION: ARTICLES 238 TO 247.

<sup>4</sup> PORTUGUESE CONSTITUTION : ARTICLES 250 TO 261.

وعلى النحو السابق، تعد رومانيا من صنف الدول التي رأيناها سابقاً، والتي تدمج بين التنظيم المحلي والحكم الذاتي المناطقي. وتقوم الإدارة العامة في الوحدات الإدارية الإقليمية في رومانيا على مبدأ اللامركزية والحكم الذاتي واللامركزية الخدمات العامة<sup>1</sup>.

ويضم التقسيم المحلي للتنظيم الترابي في رومانيا، السلطات البلدية وسلطات المدينة، ومجالس المقاطعات. ولا ينص الدستور الروماني بشكل واضح على السلطة التنظيمية المحلية، ولكن يمكن فهم بعض جوانب الإسناد المحلي لهذه السلطة انطلاقاً من المادة 121، التي تربط سلطات الإدارة العامة بتنفيذ الحكم الذاتي المحلي في البلديات والمدن، وتنص على تعاون هذه المجالس كسلط إدارية في تدبير شؤون العامة في البلديات والمدن وفقاً للقانون<sup>2</sup>.

وإذا كان الأمر على منوال ما سبق بخصوص تناول موضوع السلطة التنظيمية في الدساتير المقارنة، فإن هذا الموضوع يعتبر من ناحية أخرى من أهم المجالات التي نظمت بقوانين مرتبة بعد الدستور، وهو ما سنراه في المحور الثاني التالي.

#### المحور الثاني: السلطة التنظيمية المحلية في قوانين الإدارة الترابية المقارنة:

خلافاً للنموذج الهولندي، لا يشير دستور النرويج إلى أي تنظيم للحكم المحلي. إلا أنه، ورغم عدم تناول الدستور لهذا الموضوع بشكل مباشر، فإن البحث في القواميس النرويجية يكشف عن مفاهيم تتعلق بالحكومة المحلية، والتي تؤدي مجموعة من الصلاحيات في مجالات التعليم، رعاية المسنين، الخدمات الصحية، إدارة النفايات، إمدادات المياه والصرف الصحي، وبناء وصيانة الطرق المحلية. وتدخل هذه البنية ضمن بنية المقاطعات، التي تتولى تنفيذ مهام أكبر<sup>3</sup>. واستناداً إلى هذه المعطيات، تم الوصول إلى أن الحكم المحلي في النرويج ينظمه القانون المتعلق بالبلديات وسلطات المقاطعات، والمعروف بقانون الحكم المحلي والصادر سنة 2018.

ويقسم هذا القانون التراب المحلي النرويجي إلى بلديات وبلديات مقاطعات ذات قيادة منتخبة، وتعتبر بمقتضى القانون كيانات قانونية منفصلة، يمكنها اتخاذ القرارات بمبادرة منها وتحت مسؤوليتها. كما يتيح لها هذا القانون ممارسة صلاحيات وسلطات المقاطعة باستقلال، مع

<sup>1</sup> ARTICLE 120 OF THE ROMANIAN CONSTITUTION ACCORDING TO ITS LATEST AMENDMENTS UP TO THE YEAR 2003.

<sup>2</sup> ARTICLE 121 OF THE CURRENT CONSTITUTION OF ROMANIA.

<sup>3</sup> GREAT NORWEGIAN ENCYCLOPEDIA - LOCAL GOVERNMENT IN NORWAY

(القاموس النرويجي الكبير - الحكومة المحلية في النرويج)

احترام القيود القانونية لأنظمة الحكم الذاتي للبلديات والمقاطعات، والتي لا ينبغي أن تقتصر على أكثر مما هو ضروري لحماية الأهداف الوطنية.<sup>1</sup>

وبموجب هذا القانون، يجب أن تكون لهذه الهياكل المحلية لوائح تحدد نطاقها وسلطاتها في اتخاذ القرار، والفترة الزمنية التي أنشئت فيها الهيئة، بالإضافة إلى أية أحكام رئيسية أخرى تتعلق بأنشطتها. كما تتولى هذه المجالس وضع لوائح تفويض سلطة اتخاذ القرار، ومن خلال القسم التاسع، وتحديدًا البند الثامن منه، يتمتع مجلس الإدارة بسلطة اتخاذ القرارات في جميع الأمور وفقًا للقوانين واللوائح.<sup>2</sup>

ويتقدم النموذج النرويجي عن العديد من النماذج السابقة من خلال تنصيب القانون على إمكانية تحويل المجلس البلدي إلى شكل برلماني للحكومة المحلية، بعد تصويت 2/3 من أصوات المجلس القائم. حيث أنه إذا قرر المجلس تحويل الشكل إلى برلماني للحكومة، فإنه يتعين عليه أن يدخل الشكل الجديد إلى حيز التنفيذ قبل 1 يناير من السنة الأخيرة من الفترة الانتخابية. ويتم إلغاء الشكل والعودة إلى شكل المجلس العادي بتصويت الأغلبية العادية للأصوات المدلى بها.<sup>3</sup>

وكما قدم النموذج النرويجي، سيتم تقديم نموذجي سلطنة عمان والمملكة العربية السعودية للتحقق من طبيعة إسناد السلطة التنظيمية تريبًا أو محليًا، خارج الهياكل المركزية للدولة.

بحيث ينص الدستور العماني في مادة واحدة يضمها الفصل الخامس من دستور سنة 2021، والمعونة بـ "الإدارة المحلية"، على أن النطاقات الترابية الإدارية للدولة وآليات اشتغال الإدارة المحلية تنظم بواسطة مراسيم سلطانية، بينما تنظم المجالس البلدية وتحدد اختصاصاتها بواسطة قوانين.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> الفصل الثاني، القسم الثاني 1، الحكم الذاتي للبلديات والمقاطعات وما يليه، القانون المتعلق بالبلديات وسلطات المقاطعات 2018

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (2018).

<sup>2</sup> الفصل 09 - القسم 09-8، وما يليه، القانون المتعلق بالبلديات وسلطات المقاطعات 2018.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (2018).

<sup>3</sup> الفصل 10 - القسم 10-1، وما يليه، القانون المتعلق بالبلديات وسلطات المقاطعات 2018.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (2018).

<sup>4</sup> المادة 64 من الفصل الخامس من الدستور العماني 2021.

وبما أنه والحال هكذا، فالبحث عن مدى منح الهياكل الترابية جوانبا تنظيمية مستقلة يجب أن يشمل جانبيين آخرين من المصادر غير الدستور.

### الجانب الأول: المراسيم السلطانية.

منذ تسعينيات القرن الماضي، كان اهتمام السلطنة العمانية منصبًا على تطوير الأداء الترابي، ويظهر ذلك من خلال إصدار المرسوم 1991/6 باعتماد التقسيم الإداري للسلطنة، والصادر بتاريخ 3 فبراير 1991<sup>1</sup>.

هذا المجهود الذي تم تثمينه في سنة 2011، حيث أصدر السلطان العماني قابوس بن سعيد المرسوم 2011/114 باعتماد التقسيم الإداري للسلطنة وتنظيم أعمال المحافظين<sup>2</sup>، والذي رفع عدد المحافظات أو المناطق إلى 11 محافظة، وأضاف هذا المرسوم إلى التقسيم الإداري ملحقاتًا بضم اختصاصات المحافظ، والمفصلة في 20 بندًا، منها متابعة تنفيذ سياسات الدولة في المحافظة والإشراف على شؤونها، المشاركة في وضع خطط التنمية ومتابعة تنفيذها، متابعة حسن سير تنفيذ المشاريع الإنمائية، مهام التنسيق، تلقي التقارير. وبشكل عام، لا يشير المرسوم إلى أي اختصاص تنظيمي محلي لهذه المناطق، باستثناء تنفيذ سياسات الدولة ترابيًا<sup>3</sup>.

وفي سنة 2020، أصدر السلطان الجديد هيثم بن طارق المرسوم 2020/75 في شأن الجهاز الإداري للدولة، الذي تم تعديله بالمرسوم السلطاني رقم 2022/14، والذي ينص على أن الجهاز الإداري للدولة يتكون من وحدات مركزية كالوزارات، ومن وحدات لا مركزية كالهيئات والمؤسسات العامة. هذا القانون يبيح للوحدات الإدارية للدولة إصدار لوائح، أو قرارات أو تعليمات في حدود الاختصاصات التي تم تقريرها في المراسيم السلطانية<sup>4</sup>.

إلا أن هذا التنصيب في القانون غير واضح، لأنه لم يتناول في باقي مواده أي إشارة للمجالس المحلية، باستثناء الهيئات والمؤسسات العامة التي تديرها مجالس إدارة، وهي تختلف عن المجالس المحلية.

<sup>1</sup> الصادر في الجريدة الرسمية العمانية رقم 449 بتاريخ 16 فبراير 1991.

<sup>2</sup> بتاريخ 26 أكتوبر 2011، الجريدة الرسمية 949.

<sup>3</sup> الملحق الثاني من المرسوم 2011/114 باعتماد التقسيم الإداري للسلطنة وتنظيم أعمال المحافظين، بتاريخ 26 أكتوبر 2011، الجريدة الرسمية 949. عمان.

<sup>4</sup> راجع المواد من 1 إلى 5 من المرسوم العماني 2020/75، في شأن الجهاز الإداري للدولة، والذي تم تعديله بالمرسوم السلطاني رقم 2022/14، الجريدة الرسمية 1353.

وبعد هذا التراكم، تمكنت دولة عمان من إصدار نظامين: أحدهما ينظم المحافظات والآخر ينظم البلديات.

### الجانب الثاني: أنظمة الإدارة المحلية في عمان.

تمكنت سلطنة عمان في سنة 2020 من إصدار نظام المحافظات والبلديات بموجب المرسوم 2020/101<sup>1</sup>، وقد حافظ هذا النظام على نفس التقسيم الإداري السابق، ومنحها 10 اختصاصات كبرى، لا تتضمن أية إشارة إلى إمكانية إصدار لوائح أو اتخاذ تدابير مستقلة على النحو السابق، ولكنها تتولى تنفيذ سياسات الدولة، وضمان سيادة القانون، وتنمية موارد المحافظة، وإدارة المرافق البلدية، وحماية الأملاك العامة<sup>2</sup>.

ومن بين مظاهر عدم الاستقلال التام للمجالس الترابية في عمان، تواجد التمثيليات المركزية ضمن تركيباتها وخاصة وزير الداخلية، الذي يرأس مجلس شؤون المحافظات، حيث يتم على مستواه تصميم جميع الجوانب التدخلية للمجالس الترابية، من دراسة للمواضيع المحالة إليه من السلطان أو مجلس الوزراء، أو التي تكتسي طابعاً مشتركاً بين المحافظات، وغيرها من التنسيقات الأولية اللازمة لتوحيد آليات العمل أثناء تنفيذ الاختصاصات<sup>3</sup>.

إلا أنه ورغم عدم وضوح منح السلطة التنظيمية للمجالس المحلية كما تم ذكره سابقاً، فإن المادة 13 من المرسوم عدلت صلاحيات المحافظ السابقة، وأضافت إلى اختصاصاته السابقة صلاحية إصدار اللوائح والقرارات المنظمة لأنشطة البلدية، لكن بعد موافقة الوزير، الذي له في إطار انعقاد مجلس المحافظات أن يلغي أو يعدل هذه اللوائح بما يراه محققاً للمصلحة العامة<sup>4</sup>.

وينص هذا النظام أيضاً على أن للوالي مجموعة من الاختصاصات النوعية، التي يتخذ بموجبها تدابير المحافظة على النظام العام، وحل النزاعات، وتنظيم الانتخابات، وترؤس اللجان المحلية، واتخاذ إجراءات الحفاظ على الأموال العامة<sup>5</sup>.

وإذا كانت البلدية في النرويج شكلاً داخل المقاطعة، فإن البلدية في النظام العماني تعتبر مستوى أعلى من المحافظة. فالبلدية، وفقاً للمادة الواحدة والعشرين من ذات النظام، في مستوى

<sup>1</sup> الصادر بتاريخ 18 غشت 2020، الجريدة الرسمية 1303.

<sup>2</sup> المادة 06 من المرسوم السابق.

<sup>3</sup> المادتين 08 و07 من المرسوم السابق.

<sup>4</sup> انظر المادتين 11 و13 من المرسوم السابق.

<sup>5</sup> المادة 15 من المرسوم السابق.

تنظيمي أعلى يعادل مديرية عامة، ولها اختصاصات تسمى "اختصاصات بلدية"، وعددها 39 اختصاصاً، تشمل اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة، والنظافة، ومكافحة الآفات، وإصدار التراخيص البلدية للأنشطة التجارية والصناعية، والسياحية، والمهنية.<sup>1</sup> من خلال الاختصاصات الواردة في المادة الثانية والعشرين من هذا النظام، يتضح حجم الاختصاصات التي تضطلع بها البلديات، ومن خلال استقراءها، يتضح أن هذا المستوى الترابي أصبحت له فعلاً سلطة تنظيمية كبيرة جداً، بالرغم من عدم وضوح أصل شرعيتها على مستوى الدستور.

ومن بين أدلة انشغال السلطنة العمانية بالتنظيم المحلي ورغبتها في تقويته، توالي صدور الأنظمة والمراسيم السلطانية بخصوص التنظيم الإداري المحلي. ذلك أنه لم تمر سنتان على إصدار النظام السابق حتى أصدر السلطان هيثم مرسوماً جديداً حمل رقم 2022/36، موسوماً بنظام المحافظات.<sup>2</sup>

وحافظ هذا النظام على نفس التقسيم للمحافظات السابق، إلا أنه عدل من طريقة ممارسة السلطة التنظيمية محلياً، حيث لم تعد المحافظات مختصة بوضع اللوائح واتخاذ القرارات، بعدما تم نقل هذه الصلاحيات إلى دائرة اختصاص البلديات، من خلال المادة 18 من النظام المذكور، حيث أصبحت البلديات هي المعنية باقتراح مشروعات القوانين والقرارات البلدية ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ اللازم بشأنها.<sup>3</sup>

وواصلت السلطنة اهتمامها بتنمية قدرات المستويات الترابية، من خلال رؤيتها التنموية 2024، والتي تناولت المجال الترابي في أكثر من موضع، ومنها محور "تنمية المحافظات والمدن المستدامة"، والتي تهدف من خلالها السلطنة إلى وضع تصور شمولي للمجال الترابي، لتحقيق تنمية مستدامة لمحافظات السلطنة، بالارتكاز على توفير القيادات الإدارية القادرة على تطبيق مبادئ اللامركزية، والقدرة على التخطيط، واتخاذ القرارات المناسبة التي يمكن أن تساهم في تنمية المجتمعات المحلية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادتين 21 و22 من النظام السابق.

<sup>2</sup> المرسوم العماني رقم 2022 / 36، الموسوم بنظام المحافظات، صادر بتاريخ 16 يونيو 2022. الجريدة الرسمية 1446.

<sup>3</sup> المادة 18 من النظام السابق.

<sup>4</sup> راجع رؤية عمان 2040، الوثيقة 36

أما النموذج السعودي، من عمق نفس التحليل، فهو لم يشير إلى أي تفصيل يهتم الموضوع في نظامه الأساسي للحكم، واكتفى بتناوله من خلال "نظام البلديات والقرى" الصادر سنة 1976، والذي جرت عليه تعديلات كثيرة بموجب المراسيم الملكية المتتالية. إلا أن المادة التي نبحت عنها لم تطرأ عليها أي تغييرات منذ نشأتها الأولى سنة 1976. والقصد هنا ما نصت عليه المادة الخامسة من النظام المذكور، التي تمنح البلديات القيام بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها وإصلاحها وتنظيمها، والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة، من خلال ما تشمله المادة من تدابير وإجراءات. هذه الأخيرة تم تفصيلها في ما مجموعه 21 موضوعاً شاملاً، يضم التنظيم والترخيص والتنسيق، ونزع الملكية، والإشراف، والإنشاء، والحماية، والمراقبة في المواضيع التي فصلت في المادة.<sup>1</sup>

ومن بين المواد الأساسية التي تمنح الاختصاص التنظيمي للأجهزة الترابية في السعودية، هناك المادة الثالثة والعشرون من ذات النظام. وهي مادة كانت صيغتها الأصلية تمنح للمجالس البلدية سلطة وضع اللوائح التنفيذية الخاصة بشروط التخطيط والتنظيم، واللوائح الفنية للمناطق العمرانية، ووضع اللوائح التنفيذية اللازمة لممارسة البلديات واجباتها في مواضيع الصحة والراحة، والمباني والمرافق العامة وغيرها.<sup>2</sup>

وقد تم إلغاء هذه المادة بموجب المرسوم الملكي رقم م/61 الصادر بتاريخ 29 أغسطس 2013، والذي أصبح ينظم المجالس البلدية، حيث أصبحت بموجب المادة الثالثة من النظام تمارس سلطة التقرير والمراقبة، وتبدي رأيها في إعداد مشاريع المخططات الهيكلية، ومشاريع نزع الملكية، وشروط وضوابط البناء، والصحة العامة، وفقاً لما نصت عليه المادة السابعة من النظام المذكور.<sup>3</sup>

ويلاحظ أنه بعد إلغاء المادة السابقة وصدور النظام الجديد للمجالس البلدية، أصبح دورها مقتصرًا فقط على إبداء الرأي فيما يتعين اتخاذه من سياسات قبل رفعها إلى الجهات المختصة، كما نصت المادة السابعة والتاسعة من النظام الجديد.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 05 من قانون البلديات والقرى السعودي لسنة 1976 كما جرى تعديله وتتميمه بمراسيم ملكية.

<sup>2</sup> المادة 23 من نظام البلديات والقرى السعودي لسنة 1976 قبل التعديل.

<sup>3</sup> المادتين 03 و04 من المرسوم الملكي السعودي رقم م/61 الصادر بتاريخ 29 غشت 2013، نظام المجالس البلدية.

<sup>4</sup> المادتين 07 و09 من نظام المجالس البلدية السعودي لسابق الذكر.



وبالرجوع إلى النظام الخاص بالمناطق، والصادر بالأمر الملكي رقم أ/95 بتاريخ 6 أبريل 1992، سنجد أن لكل منطقة أميرًا خاصًا بها ومحافظًا، ويسهر الاثنان على تطبيق الاختصاصات الواردة في المادة السابعة من النظام، والتي تم تعديلها سنة 1994، وتشمل المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار، وتنفيذ الأحكام القضائية، وتطوير المنطقة اجتماعيًا واقتصاديًا وعمريًا، وإدارة المحافظات والنواحي، والاتصال مع الوزراء ورؤساء المصالح لبحث الأمور المنطقية معهم. ومنه يستنتج أن التراجع الذي حصل في البنية القانونية السعودية بخصوص إسناد السلطة التنظيمية المحلية، يرجع إلى رغبة المركز في الحفاظ على إشرافه العام على مختلف جوانب التسيير والتنظيم، وخاصة أن النظام الترابي السعودي يشرف عليه أمراء من العائلة الحاكمة بمساعدة محافظين.<sup>1</sup>

أما لبنان، فلا يتضمن دستورها هي الأخرى أي منفذ يمكن البدء منه في البحث في أي موضوع يرتبط بالتنظيم الترابي. وحتى بعد الاهتداء إلى القانون المنظم للبلديات تبين أنه يعود إلى سنة 1977، حيث ظهر المرسوم الاشتراعي 118، والذي يعتبر البلديات إدارات محلية تقوم بممارسة ما يحدده لها هذا القانون<sup>2</sup>، ومنها ما ينص عليه الفصل الرابع من المرسوم، والذي أدخل جميع الأعمال المتصرفة بالمنفعة العامة في المناطق البلدية ضمن اختصاص المجلس البلدي. هذا الأخير الذي بات له أن يصدر الأنظمة في المسائل المحددة في المادة 49 من النظام، والتي تشمل وضع الموازنة البلدية، وضع بعض دفاتر الشروط، وضع البرامج العامة للأشغال، تخطيط الطرق، الأنظمة الخاصة بالموظفين البلديين، وأنشطة التدبير والمراقبة، بما ورد في المادة المذكورة.<sup>3</sup>

ويلزم القانون البلديات اللبنانية بنشر ما تتخذه من قرارات وأنظمة في أبواب المقرات البلدية، وتبليغ المعنيين بها بخصوص القرارات الأخرى. وقبل نشرها يقوم رئيس البلدية بإرسالها إلى سلطة الرقابة الإدارية المختصة خلال ثمانية أيام من صدورها.<sup>4</sup>

ولا تمارس البلديات سلطة تنظيمية محررة على النحو السابق ذكره، إذ أن قراراتها تخضع لثلاث مستويات من الرقابة:

<sup>1</sup> المادة 07 من نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم أ/95 بتاريخ 06 أبريل 1992

<sup>2</sup> المرسوم الاشتراعي اللبناني 118 الصادر بتاريخ 30 يونيو 1977.

<sup>3</sup> المادة 49 من المرسوم السابق.

<sup>4</sup> المادتين 55 و58 من المرسوم 118 المذكور.

أ : تصديق القائم مقام القرارات: في مجموعة من هذه القرارات (الموازنة البلدية، الحسابات القطعية، معدلات الرسوم، شراء العقارات، عقود الإيجار، إسعاف المعاقين، صفقات اللوازم، إجازة الأشغال، تسوية الخلافات، رفض أو قبول الهبات). وهذه المواضيع تخضع لمراقبة المجلس البلدي نفسه كقائم بها<sup>1</sup>.

ب : رقابة المحافظ على :

- إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي تفوق ثمانية ملايين ليرة لبنانية.
- إجازة الأشغال بالأمانة العامة وشراء اللوازم.
- شراء العقارات أو بيعها في معاملات تفوق مائة مليون ليرة.
- عقود الإيجار التي تفوق قيمتها أربعين مليون ليرة.
- إنشاء الأسواق وأماكن السباق والمستشفيات والمسكن الشعبية ومصارف النفايات<sup>2</sup>.

ج: تصديق وزير الداخلية على:

- قرارات يتألف منها النظام العام.
- القروض.
- تسمية الشوارع والساحات.
- إنشاء الوحدات البلدية.
- إنشاء الاتحادات بين المجالس البلدية.
- تعويضات رئيس المكتب.
- إسقاط أملاك البلدية العامة إلى أملاك البلدية الخاصة.
- دفاتر تحملات الصفقات الخاصة باللوازم والأشغال والخدمات.
- دفتر شروط بيع أكلاك البلديات.
- إلزام المستفيدين من المشاريع الإنشائية.

<sup>1</sup> المادة 60 من المرسوم اللبناني 118. مرجع سابق .

<sup>2</sup> المادة 61 من المرسوم اللبناني 118. مرجع سابق.

- التنازل عن بعض العائدات البلدية<sup>1</sup>.

وتُبرر هذه الرقابة المفروضة على المجالس البلدية في لبنان بحجم المسؤولية التي يتولاها رئيس السلطة التنفيذية البلدية<sup>2</sup>، والمفصلة في المادة 74 من المرسوم المذكور، وتشمل ما مجموعه أربعين موضوعًا تخصصيًا، يجوز له فيها أن يُفعل المادة 76، بإصدار أنظمة بلدية، يكون لها ضمن النطاق البلدي صفة الإلزام التي تكتسبها شرائع الدولة وأنظمتها.<sup>3</sup>

ويتم تنظيم هذه الهياكل بشكل عام حول مركز سكاني، بناءً على الإحصاء العام للسكان، وتتحمل مسؤوليات كثيرة، ومنها الحدائق والخدمات الترفيهية وإدارة الشرطة والإطفاء، وخدمات الإسكان، والخدمات الطبية الطارئة، والمحاكم البلدية، وخدمات النقل، والأشغال العامة والمجاري...<sup>4</sup>

وفي أمريكا، هناك مجموعة كبيرة من القوانين المحلية والولائية، يفوق عددها 50 قانونًا محليًا، تم نشرها في بوابة (LEGAL INFORMATION INSTITUTE)، والتي لا يتسع تناولها بالكامل. وكلها قوانين تمنح نطاقات خاصة لممارسة السلطة التنظيمية محليًا للهياكل الترابية، ومنها النظام الأساسي للحكومات المحلية (SLG) في نيويورك، والذي تنص مادته العاشرة على أن الحكومات المحلية، وفي جميع الأوقات، ولتحقيق الأغراض والمعايير والإجراءات التي قد تحددها الهيئة التشريعية، تتمتع بممارسة الصلاحيات التالية<sup>5</sup>:

- سلطة اعتماد وتعديل وإلغاء المراسيم والقرارات والقواعد واللوائح في ممارسة وظائفها وسلطاتها وواجباتها؛
- حيازة الممتلكات العقارية والشخصية أو أي مصلحة في أغراضها؛

<sup>1</sup> المادة 62 من المرسوم اللبناني 118. مرجع سابق.

<sup>2</sup> رئيس المجلس البلدي اللبناني.

<sup>3</sup> المادتين 74 و76 من المرسوم اللبناني 118. مرجع سابق.

<sup>4</sup> State and Local Government - white house - about-the-white-house our-government - state-local-government. Visited on 13 February 2023 at 15:34.

<sup>5</sup> Statute of Local Governments - New York You can access all American local government systems via the following link: ) [https://www.law.cornell.edu/wex/table\\_government\\_local](https://www.law.cornell.edu/wex/table_government_local) ( Visited on 13 February 2023 at 16:28.

- القدرة على اقتناء وإنشاء وبناء وإعادة بناء وتجهيز وصيانة وإصلاح المرافق التي تدخل ضمن اختصاصاتها؛
- سلطة التصرف في بعض الأموال العقارية أو الشخصية؛
- تعديل وإلغاء لوائح تقسيم المناطق؛
- مباشرة أعمال التخطيط الشامل المرتبطة باختصاصها.

أما تونس فقامت بدمج قوانين الإدارة الترابية/المحلية في قانون واحد، صدر تحت عنوان "القانون الأساسي رقم 29/2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية"، والصادر بتاريخ 09 مايو 2018 في الجريدة الرسمية رقم 39/2018.

ويفصل القسم الرابع من هذا القانون ما هو ممنوح للجماعات المحلية من سلطات ترتيبية، حيث تنص المادة 25 منه على أن الجماعات المحلية تتمتع بسلطة ترتيبية (تنظيمية) تمارسها في إطار حدود مجالها الترابي، مع مراعاة أحكام النصوص التشريعية والترتيبية الوطنية. وتصنف قراراتها إلى قرارات بلدية وقرارات جهوية وقرارات إقليمية.<sup>1</sup>

وتمنح المادة 26 من ذات القانون، مجلس الجماعة المحلية صلاحية تفويض جزء من الاختصاص الترتيبي لرئيسه بقرار معلل، ينشر في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية. كما تمكن الجماعات من ممارسة الصلاحيات التنظيمية وفق القوانين والنصوص التنظيمية التي تصدرها السلط المركزية<sup>2</sup>، وتوجب المادة 28 على الجماعات الترابية نشر قراراتها التنظيمية أيضاً في مقر الجماعة المحلية المعنية بها، وعلى مواقعها الإلكترونية، وفق الصبغ والشكليات التي تحددها الأوامر الحكومية بعد رأي المحكمة الإدارية العليا.<sup>3</sup>

وعلى غرار النماذج السابقة؛ تكونت معالم الإدارة المحلية التركية في منتصف القرن التاسع عشر، بعد ظهورها في بعض الدول الأوروبية. حيث أنه كانت في السابق تديرها المنظمات الأهلية والأوقاف، والتي كانت تقوم بمراقبة المعايير العامة للخدمات. إلا أنه ومع تقدم الوقت تحسنت

<sup>1</sup> المادة 25 من القانون الأساسي رقم 29/2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، تونس بتاريخ 09 ماي 2018. الجريدة الرسمية 39/2018.

<sup>2</sup> المادة 26 من القانون الأساسي لمجلة الجماعات المحلية، تونس 2018.

<sup>3</sup> المادة 28 من القانون السابق.

الإدارة المحلية التركية المستفيدة من التجربة الأوروبية، من خلال تطبيق المنهج الأوروبي الذي وسع الاختصاصات الترابية البلدية.<sup>1</sup>

فقد انطلق اهتمام تركيا برفع مستوى أداء الإدارة المحلية منذ ثمانينيات القرن الماضي، وتطور بعد وصول حزب العدالة والتنمية إلى الحكم، حيث تم إصدار عدد مهم من القوانين، وتم توسيع نطاق صلاحيات البلديات والبلدات الكبرى. ومن أهم ما أقره الحزب قانون اتحاد البلديات لتعزيز تعاونها الداخلي، وتخصيص البلديات الكبرى بنسبة من الضرائب التي تجمع في الولاية لصالح الحكومة المركزية. كما تم اعتماد سياسة "الطاولة البيضاء" أو "النافذة الواحدة" لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وتأمين الخدمات المناسبة لهم. وتحولت البلديات التركية بعد ذلك إلى مختبر تطويري مكن الإدارة المحلية من تحقيق تطورات إضافية مؤسسية على التشاركية والحوار ونجاعة الخدمات.<sup>2</sup>

في عام 2004 أصدرت تركيا القانون 5216<sup>3</sup>، والذي جاء تحت اسم "القانون البلدي"، وتنص مادته السابعة على مختلف الواجبات والمسؤوليات المنوطة بالبلديات الحضرية والمحلية. ومن حجم هذه الصلاحيات التي تتضمنها المادة السابعة من القانون البلدي، يتضح أن الإدارات المحلية لها سلطات موسعة جدًا في تنظيم شؤونها الداخلية، وخاصة أن القانون لا يشير إلى أن هذه الصلاحيات يتم اتخاذها بقرارات فقط، بل ربطها بخطط استراتيجية نوعية تشمل مختلف العمليات التخطيطية والتنسيقية والتعبوية والاستشرافية والتدخلية اللازمة لمباشرة هذه الصلاحيات.<sup>4</sup>

وقد ثمنت تركيا هذا القانون بالقانون 5302، الصادر بتاريخ 22 فبراير 2005 في الجريدة الرسمية 25745، المتعلق بإدارة المحافظات، والتي وسعت من الصلاحيات التي يمكن للإدارة الإقليمية أن تباشرها. ويمكن ملاحظة أن هذه الصلاحيات غير محصورة وتشمل كل المواضيع التي تضطلع بها الحكومة المركزية تقريبًا، مع بعض الاستثناءات.

<sup>1</sup> التجربة التركية في الإدارة المحلية والبلديات، تقرير الجلسة الرابعة من منتدى الحوكمة وتجارب الإدارة المحلية، منظمة التنمية المحلية، 2020، الصفحة 02.

<sup>2</sup> راجع التقرير السابق، بداية من الصفحة 04.

<sup>3</sup> القانون 5216، بتاريخ 2004/07/10، الجريدة الرسمية رقم 25531.

<sup>4</sup> المادة 07 من القانون السابق.

تتمتع الإدارات المحلية التركية كذلك بمجموعة من الصلاحيات والامتيازات، ومنها ما نصت عليه المادة 7 من القانون في بندها الثاني، والتي تخول للإدارات المحلية إصدار اللوائح في إطار السلطة التي يمنحها القانون لها.<sup>1</sup>

ومن خلال تصنيف الصلاحيات بدقة في المواد المذكورة أعلاه، يمكن القول إن الثقة المركزية في الهياكل الترابية قد توسعت كثيراً مع مجيء الطيب أردوغان إلى الحكم، الذي اختار المقاربة الأوروبية المعتمدة على توسيع الصلاحيات الترابية، مع احتفاظ المركز بالصلاحيات الاستراتيجية الكبرى فقط. حيث يسير المركز جنباً إلى جنب مع الإدارات المحلية عن كثب لضمان تناسق الخطط والبرامج، مما يضمن تلافي الاختلالات المجالية وتحقيق التقدم بتوازن موحد بين جميع التراب الوطني التركي، دون إغفال الدور الرقابي المركزي الذي تخضع له الإدارة المحلية في تركيا.

أما في فرنسا، فتخضع السلطة التنظيمية المحلية للقانون رقم 017/2004 المؤرخ في 22 يوليو 2004، والمتعلق بتوجيه اللامركزية، والذي يفصل كل الاختصاصات المحلية التي تضطلع بها المجالس الترابية وطرق إدارتها لشؤونها في فرنسا.

## خاتمة:

في ظل البناء السابق، يظهر أن موضوع السلطة التنظيمية المحلية قد استأثر باهتمام كبير في مختلف الدول في العالم، على غرار النماذج التي تم اختيارها في هذه الدراسة. وقد تبين أنها كانت موضع تفصيل معمق في الدساتير، بنفس القدر والعمق الوارد في القوانين المنتظمة للإدارة الترابية/المحلية، التي تناولت موضوع السلطة التنظيمية المحلية، وفصلت جزئياتها التاريخية، المنسجمة مع خصوصيات كل بلد على حدى.

إن السلطة التنظيمية المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ من المستقبل، فهي الهدف المنشود لكل الأنظمة المعاصرة، بحيث يتم العمل على تقوية المحيط، ودعم البناء الترابي ليكون قادراً على الإنتاج بوتيرة مضطربة ومتناسقة، وخاصة بعد نجاح التجارب الأوروبية في هذه المسألة، على غرار فرنسا، ألمانيا، النرويج، والبرتغال، حيث تؤكد النتائج المحققة هناك أن جهد الدولة لا ينبغي أن يتم تركيزه واحتكاره في العاصمة فقط.

<sup>1</sup> المادة 07 من القانون التركي 5302، الصادر بتاريخ 22 فبراير 2005، في الجريدة الرسمية 25745

LOI N° 2004/017 DU 22 JUILLET 2004 PORTANT ORIENTATION DE LA DECENTRALISATION.

ومن خلال النماذج التي تم عرضها، يتضح أن العمل على تأسيس قواعد قوية ترسو عليها بنية التنظيم المحلي أمر بالغ التعقيد، ويلزمه الكثير من الجهد. إذ لا يكفي الاعتراف للنطاقات الترايبيّة بسلطة تنظيمية منقوصة، تكون في حقيقتها وهمًا، لما يمكن أن تخضع له من تضيق من المركز.

فحقيقة نجاح السلطة التنظيمية المحلية، يكمن في جوهر استقلالها عن المركز، حيث إنه متى كانت السلطة التنظيمية محررة من قيود المركزية، تكون أنجع في تحقيق غايات وجودها وأهدافها التنظيمية، وأقدر على استثمار مكونات وعناصر الشبكة التنظيمية المحلية، على النحو المتوافق مع المصلحة العامة والخير المشترك.

## لائحة المصادر والمراجع

### الدساتير:

- دستور هولندا القائم.
- دستور أمريكا القائم.
- دستور البرازيل القائم.
- دستور تونس القائم.
- دستور تركيا القائم.
- دستور فرنسا القائم.
- دستور البرتغال القائم.
- دستور فلندا القائم.
- دستور رومانيا القائم.
- دستور سلطنة عمان القائم

### القوانين:

- القانون المتعلق بالبلديات وسلطات المقاطعات 2018. (فرنسا)
- المرسوم 1991/6 باعتماد التقسيم الإداري للسلطنة، والصادر بتاريخ 3 فبراير 1991، الصادر في الجريدة الرسمية العمانية رقم 449 بتاريخ 16 فبراير 1991. (عمان).
- المرسوم 2011/114 باعتماد التقسيم الإداري للسلطنة وتنظيم أعمال المحافظين بتاريخ 26 أكتوبر 2011، الجريدة الرسمية 949. (عمان).
- المرسوم 2011/114 باعتماد التقسيم الإداري للسلطنة وتنظيم أعمال المحافظين، بتاريخ 26 أكتوبر 2011، الجريدة الرسمية 949. (عمان).
- المرسوم 2020/75، في شأن الجهاز الإداري للدولة، والذي تم تعديله بالمرسوم السلطاني رقم 14/2022، الجريدة الرسمية 1353. (عمان).
- نظام المحافظات والبلديات بموجب المرسوم 2020/101 الصادر بتاريخ 18 غشت 2020، الجريدة الرسمية 1303. (عمان).



- المرسوم رقم 36/ 2022، الموسوم بنظام المحافظات، صادر بتاريخ 16 يونيو 2022. الجريدة الرسمية 1446. (عمان).
- قانون البلديات والقرى لسنة 1976 كما جرى تعديله وتتميمه بمراسيم ملكية. (السعودية).
- المرسوم الملكي رقم م/61 الصادر بتاريخ 29 غشت 2013، نظام المجالس البلدية. (السعودية).
- نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم أ/95 بتاريخ 06 أبريل 1992. (السعودية).
- المرسوم الاشتراعي 118 الصادر بتاريخ 30 يونيو 1977. (لبنان).
- القانون الأساسي رقم 29/ 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، بتاريخ 09 ماي 2018. الجريدة الرسمية 2018/39. (تونس).
- القانون 5216، بتاريخ 10/07/2004، الجريدة الرسمية رقم 25531. (تركيا)
- القانون 5302، الصادر بتاريخ 22 فبراير 2005، في الجريدة الرسمية 25745. (تركيا).

#### الكتب:

- محمد الغالي، المختصر في أسس ومناهج البحث في العلوم الاجتماعية، سلسلة الدراسات السياسية القانونية والاجتماعية، العدد 3، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الثالثة، 2012.

#### أطروحات جامعية:

- علامي عبد الغني، السلطة التنظيمية المحلية في المغرب، أطروحة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني كلية الحقوق المحمدية، 2018 الصفحة 19.

#### المعاجم اللغوية:

- معجم المصطلحات السياسية، سلسلة كتب، 2014.
- القاموس النرويجي الكبير - الحكومة المحلية في النرويج.

وثائق عامة:

- رؤية عمان 2040.
- التجربة التركية في الادارة المحلية والبلديات ، تقرير الجلسة الرابعة من منتدى الحوكمة وتجارب الإدارة المحلية ، منظمة التنمية المحلية ، 2020.

المراجع باللغة الأجنبية:

- IAN AY RES JOHN BRAITHWAITE-RESPONSIVE REGULATION OXFORD SOCIO-LEGAL STUDIES - 1992.
- STATE AND LOCAL GOVERNMENT- WHITE HOUSE- ABOUT-THE-WHITE-HOUSE OUR-GOVERNMENT- STATE-LOCAL-GOVERNMENT.
- STATUTE OF LOCAL GOVERNMENTS (USA).
- LOI N° 2004/017 DU 22 JUILLET 2004 PORTANT ORIENTATION DE LA DECENTRALISATION (FRC).